

An den Vorsitzenden
der Rundfunkkommission der Länder
Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz
Alexander Schweitzer
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

Hopfenstraße 4
80335 München
Tel +49 89 5900-20111
Fax +49 89 5900-20110
geschaeftsstelle@ard-gvk.de
www.ard.de/gvk

Dr. Engelbert Günster
Vorsitzender

mit der Bitte um Weiterleitung an
die Ministerpräsidentinnen und -präsidenten
der Bundesrepublik Deutschland und
Medienstaatssekretärin Heike Raab



München, den 11. Oktober 2024

Staatsvertragsentwurf zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks / Stellungnahme der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,
lieber Herr Schweitzer,

die Vorsitzenden der gesetzlichen Aufsichtsorgane der ARD-Anstalten (GVK) danken für die Möglichkeit der Stellungnahme zum im September 2024 vorgelegten Diskussionsentwurf für einen Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ReformStV-E).

Wir begrüßen ausdrücklich die Bemühungen der Länder, grundlegende Modernisierungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anzustoßen. An einigen Stellen sehen wir noch Anpassungsbedarf im Reform-StV-E, den wir Ihnen in unserer Stellungnahme darlegen.

Ergänzend zur Stellungnahme der Gremienvorsitzendenkonferenz haben sich auch Gremien aus der ARD, soweit es Ihnen in der kurzen Zeit möglich war, ins Konsultationsverfahren eingebracht. Nach aktuellem Kenntnisstand sind dies Gremien von HR, NDR, SWR, WDR und der ARD-Programmbeirat.

Sehr gerne stehen wir als Vorsitzende der gesetzlichen Aufsichtsorgane, und damit als Sachwalter der Allgemeinheit, welche viele der Änderungen in die Praxis umzusetzen haben, den politischen Entscheidungsträgern auch für einen direkten Austausch zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Engelbert Günster

Anlage

- Stellungnahme der Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD zum Entwurf von Medien-StV und ARD-StV

Stellungnahme der Gremiovorsitzendenkonferenz der ARD zum Entwurf von Medien-StV und ARD-StV

Die Vorsitzenden der gesetzlichen Aufsichtsorgane der in der ARD zusammengeschlossenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD-GVK) danken für die Gelegenheit der Stellungnahme, zu den umfangreichen Anpassungen in den Entwürfen des Medien- und des ARD-Staatsvertrags:

Grundsätzliche Vorbemerkungen

Mit der Verpflichtung zum Erlass eines Kodex, der zeitgemäßen und anerkannten Standards für Steuerung und Aufsicht entspricht, verpflichtet der Normgeber die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten laut den Entwürfen künftig zu effektiver Selbstregulierung. Er verpflichtet sie überdies zu einer stärkeren Einbindung der Nutzerinteressen in die Entscheidungsfindung der Anstalten. **Damit ebnet der Normgeber den Weg für grundlegende Modernisierungen. Die GVK begrüßt dies ausdrücklich.**

Vor diesem Hintergrund wertet die GVK allerdings die Detailtiefe einzelner Regelungen für teilweise zu weitgehend. Bisweilen werden sie sogar kostenintensiven administrativen Mehraufwand erzeugen. Damit würde das vom Zukunftsrat völlig zurecht beschriebene Ziel ins Gegenteil verkehrt, in der ARD mehr Effizienz und Wirtschaftlichkeit durch mehr Organisation und weniger Koordination zu schaffen.

Die GVK empfiehlt den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern daher mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit und die Erfüllung des Funktionsauftrags, in folgender Hinsicht jedenfalls noch Abhilfe zu schaffen:

1. **Aus Sicht der GVK muss mit Blick auf das neue efA-Organisationsprinzip für die ARD sichergestellt werden, dass die künftigen bereichsleitenden Anstalten im übergeordneten Interesse aller handeln. Die einzelnen Bereichsleitungen müssen auf eine, gemeinsam von allen Intendanten erlassene, Strategie für die Schaffung einer funktionsfähigen und beitragsdämpfenden gemeinsamen Infrastruktur verpflichtet werden.** Die GVK hätte es bevorzugt, wenn diese Aufgabe einem Geschäftsführer/einer Geschäftsführerin als zentraler Figur übertragen worden wäre, bei der alle Fäden zusammenlaufen. Sie erkennt aber an, dass auch dezentrale Strukturen dem Ziel einer effizienten Steuerung dienen können, wenn die einzelnen Bereichsleitungen auf eine übergeordnete gemeinsame Strategie verpflichtet sind. Die Intendanten der ARD-Landesrundfunkanstalten müssen daher notwendigerweise von den Staatsvertragsgebern auch rechtlich darauf verpflichtet werden, eine gemeinsame Strategie für die Fusion der Infrastrukturen zu verabschieden.

Die GVK stellt heraus, dass die Abkehr vom klassischen Federführungsprinzip in der ARD zur Konsequenz hat, dass alle anderen Landesrundfunkanstalten zur Abnahme und Finanzierung der Leistungen der bereichsleitenden Anstalten gezwungen sind. Eine hinreichend konkrete Strategievorgabe mit überprüfbaren Zielvorgaben und Zeithorizonten, die von allen Intendanten verabschiedet wird, ist auch mit Blick auf die Kontrolle zwingend, ob bei der Verteilung der Bereichsleitungen, die am besten geeignete Anstalt berücksichtigt wird. Dies gilt auch für die Frage, ob die konkrete Ausgestaltung der Bereichsleitungen zu mehr Effizienz und Qualität, und damit Wirtschaftlichkeit, führt. Die "gemeinsamen Angebotsleitlinien" nach § 2 ARD-StV-E scheinen sich auf eine gemeinsame Strategie für die Programmangebote der ARD-Anstalten und die programmangebotsbezogene Zusammenarbeit mit ZDF und Deutschlandradio zu beziehen. Die GVK bittet hier um Klarstellung bzw. ggf. um die Ergänzung einer Verpflichtung zum Erlass einer Strategie für den Aufbau einer gemeinsamen Infrastruktur.

2. Die GVK begrüßt die Schließung der Aufsichtslücke für die ARD-Gemeinschaftsebene ausdrücklich. Sie gibt aber zu bedenken, dass eine "rollierende Aufsicht" dazu führen wird, die Aufsicht ineffizient zu gestalten und die Rundfunk- und Verwaltungsratsmitglieder der jeweils geschäftsführenden Anstalt strukturell zu überlasten. Eine alle zwei Jahre wechselnde Aufsicht über das ARD-Gemeinschaftsangebot hätte zur Folge, dass die Qualität der Überwachung mangels Kontinuität der fachlichen Expertise nicht gleichbleibend gesichert ist. Am ehesten erscheint der bislang nur konsultativ tätige ARD-Programmbeirat dafür geeignet, die vom Programmdirektor/der Programmdirektorin verantworteten gemeinsamen Angebote zu beaufsichtigen. In ihm befassen sich bereits heute von allen neun Rundfunkräten mandatierte Mitglieder mit dem gemeinschaftlichen Angebot. Wird die Aufgabe hingegen Rundfunkräten übertragen, die unterschiedlich viele Mitglieder haben und sich bislang vorrangig mit den regionalen Angeboten und eigenen Zulieferungen zum Gemeinschaftsangebot befassen, sind damit stetig wiederkehrende Rüstkosten und Kontinuitätsverluste verbunden. Das gleiche gilt für übergeordneten Aufgaben, die dem Verwaltungsrat der jeweils geschäftsführenden Anstalt zugewiesen werden. Den Gremien von ZDF und Deutschlandradio stünde damit überdies kein kontinuierlicher Ansprechpartner zur Verfügung, wie er jedoch für die zahlreichen neuen Aufgaben benötigt wird, die der Normgeber den Gremien von ARD, ZDF und Deutschlandradio gemeinsam zuweist. Der ARD-Programmbeirat ist ein von allen Seiten anerkanntes Gremium, dem bislang lediglich kein Aufsichtsmandat erteilt wurde. Sofern der Normgeber dabeibleibt, die unbedingt nötige Aufsichtsfunktion wechselnden Rundfunkräten zuzuweisen, wäre ein gangbarer Zwischenweg, diese Aufgabe den federführenden regionalen Gremien in Kooperation mit dem ARD-Programmbeirat bzw. einem Ausschuss der GVK zu übertragen. In diesen Gremien sind gemäß MStV qualifizierte Mitglieder aus allen Landesrundfunkanstalten vertreten. Sie arbeiten effizient und kontinuierlich. Sie

gewährleisten Qualität und Föderalismus und damit auch „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ im Bereich der Aufsicht. Sie können zudem fester Ansprechpartner für den jeweils für fünf Jahre berufenen Medienrat sein.

- 3. Die GVK hält eine systemübergreifende Betrachtung der Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch einen Medienrat für ein nachvollziehbares politisches Interesse und begrüßt eine systemübergreifende Betrachtung der Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.** Eine staatsferne Besetzung, in der unterschiedliche und zu definierende Fachrichtungen (insbesondere der Bereich der digitalen Medien/Digitalwirtschaft/Informatik) vertreten sind, muss gewährleistet werden. Die Aufgabenbeschreibung und -abgrenzung von Aufsichtsgremien und Medienrat muss der Normgeber hinreichend klar vornehmen. Dies ist für eine sinnvolle Interaktion des Sachverständigen-Medienrats mit den bestehenden binnenpluralen Rundfunkräten unerlässlich. So sollten die Rundfunkräte bzw. der ARD-Programmbeirat weiterhin mit Blick auf die bisher vorgesehene Selbstverpflichtung nach § 31 Abs. 2 MStV für die am Funktionsauftrag ausgerichtete Bewertung der übergeordneten publizistischen Zielsetzungen und Qualitätsstandards zuständig sein sowie nachgelagert für die Qualitätsbewertung auf programmlicher Ebene und die Befassung mit Beschwerden. Komplementäre Aufgabe des neuen Medienrats hingegen kann nur eine systemübergreifende, also auch ZDF und Deutschlandradio einschließende, Bewertung sein, ob der verfassungsrechtliche Funktionsauftrag in ausreichendem Maße erfüllt, sprich ob der gesamtgesellschaftliche Nutzen (z.B. Gewährleistung der freien Meinungsbildung, Entfaltung einer integrativen Wirkung u.dgl. m.) erzielt, wurde bzw. wird.
- 4. Die GVK warnt vor zusätzlichen Restriktionen im Online-Bereich, die die schnelle Information der Bevölkerung einschränken, bspw. durch ein Verbot von Livetickern oder Inhalten, für die zunächst noch kein adäquates Bild- und Tonmaterial vorliegt. Auch soziale Medien, die aufgrund ihrer Beschaffenheit vorrangig mit Leseinhalten bespielt werden, müssen als Auspielweg für Nachrichten erhalten bleiben.** Insbesondere das Anknüpfen an den wegen der Konvergenz der Medien heute nicht mehr passenden Begriff der Presseähnlichkeit geht fehl und schränkt die Erfüllung des Auftrags unzulässig ein. Zudem wird dadurch die verfassungsrechtliche Entwicklungsgarantie eingeschränkt – ohne im Gegenzug einen spürbaren Beitrag zur Erhaltung der Existenzgrundlagen der Zeitungsverleger zu leisten. Statt Einschränkungen im Onlinebereich vorzunehmen, sollten die Staatsvertragspartner die Chance ergreifen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk endlich standfest im digitalen Kosmos verankern. Das duale System sowie auch die Qualitätspresse können nur gesichert werden, wenn der Normgeber endlich der (Meinungs-)Macht der großen Digitalkonzerne aus den USA und China wirksam entgegentritt.

Über den Status quo hinausgehende Einschränkungen von Leseinhalten sind daher anachronistisch und stehen auch der sehr zu begrüßenden neuen Vorgabe entgegen, mit Partnereinrichtungen aus dem Kultur- und Bildungsbereich zusammenzuarbeiten. Außerdem ist textbasierte Berichterstattung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk besonders bei aktuellen Nachrichtenlagen und Notfällen in Regionen relevant, in denen dies nicht mehr hinreichend durch Online-Angebote regionaler Zeitungen gewährleistet werden kann. Die Vorgabe zur Einbindung von Bewegtbild oder Ton bei sendungsbegleitenden Texten sollte daher nicht ausnahmslos gelten, sondern sich grundsätzlich daran ausrichten, ob dies zum jeweiligen Zeitpunkt bereits möglich sowie ob es journalistisch sinnvoll und angemessen ist. Die Voraussetzung, dass der Bezug eines Textes zu einer eigenen Sendung hergestellt werden muss, verhindert Synergien, Zusammenarbeit und einen schnellen Nachrichtenfluss. Selbiges gilt für die Vorgabe, dass der Bezugspunkt ausschließlich das jeweilige Portal sein soll. Diese Regelungen sind realitätsfern und wären ein großer Rückschritt. Insbesondere im Zusammenhang mit dem fortschreitenden Einsatz von Large Language Modellen wie ChatGPT ist die Bedeutung von Text, auf den diese Modelle zugreifen können und müssen, zu beachten. Es ist aus Sicht des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks elementar, die Auffindbarkeit der eigenen Angebote zur Erfüllung des Informationsauftrages zu gewährleisten und die Nutzung von öffentlich-rechtlichem Content durch KI-Anwendungen, insbesondere Large Language Modellen (LLM), nicht zu unterbinden. Eine breit aufgestellte duale Medienlandschaft ist für eine funktionierende Demokratie unerlässlich. Anstelle einer Verschärfung der nicht mehr zeitgemäßen Vorgaben zur sog. Presseähnlichkeit sollte eine wirksame Incentivierung von Kooperationen zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und Verlegern bei Distribution und Produktion sowie die Entwicklung angemessener Fördermodelle für die von BigTech bedrohte freie Presse auf der medienpolitischen Agenda stehen.

5. **Die GVK deutet die Tatsache, dass der RFinStV als "fünfte Säule" eines Reformstaatsvertrags nicht in die Anhörung einbezogen wurde, dahingehend, dass die Länder beabsichtigen, sich rechtstreu zu verhalten. Die Einhaltung des verfassungsrechtlich begründeten und staatsvertraglich ausgestalteten Bedarfsermittlungs- und Beitragsfestsetzungsverfahrens ist nicht verhandelbar.** Die GVK erwartet, dass die Beitragsfestsetzung für 2025 gemäß der KEF-Empfehlung von der Ministerkonferenz am 23.-25. Oktober verfassungsgerecht umgesetzt wird. Jede Art von Moratorium im Verfahren stünde im eklatanten Widerspruch zum Ergebnis des Sondergutachtens der KEF und der von der KEF daraus gefolgerten Feststellung, dass die bisher diskutierten Reformentwürfe frühestens ab 2029 finanzwirksam zu Einsparungen führen könnten. Die GVK appelliert zudem an die Rundfunkkommission, sich durch eine mögliche Neuordnung beitragsferner Leistungen wie zum Beispiel die Finanzierung der Landesmedienanstalten auch selbst aktiv um eine Reduktion des Rundfunkbeitrags zu bemühen.

Die GVK geht im Folgenden auf die einzelnen Paragraphen des Entwurfs des Reformstaatsvertrags mit Erläuterungen ein.

I. Den Medienstaatsvertrag betreffend:

1. Auftrag und Angebot

§ 26 Auftrag

Die Regelungen zur zielgruppengerechten und interaktiven Kommunikation mit den Nutzern sind grundsätzlich als zeitgemäß zu bewerten und zu begrüßen, sofern ausreichend Ressourcen für eine sorgfältige Moderation zur Verfügung stehen. Sie schaffen Möglichkeiten, die gerade junge Nutzer von anderen Plattformen kennen und schätzen. Die Vorschrift sollte aber noch im Sinne der beispielhaft genannten Features konkretisiert werden.

§ 26a Fortentwicklung und Überprüfung der Angebote, Gesellschaftsdialog

Die GVK begrüßt ausdrücklich, dass eine kontinuierliche und nutzerzentrierte, gemeinwohlorientierte Innovation des Programmangebots gewährleistet und zu diesem Zwecke auch der sog. Gesellschaftsdialog als Austausch der Anstalten mit der gesamten Bevölkerung (mithin auch solcher Teile, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch nicht oder nicht mehr nutzen) festgeschrieben werden soll.

Aus Sicht der GVK wäre es wünschenswert, wenn sichergestellt würde, dass für das Erste und die ARD-Mediathek – nach dem Modell von funk oder ARTE – auch zentral Mittel zu allokalieren sind, um die sich die Landesrundfunkanstalten im internen Wettbewerb um die besten Formatideen bewerben müssen.

Die Verpflichtung, eine künftige Leistungsanalyse primär an quantitativen Kennzahlen auszurichten, wird immer dann als kritisch bewertet, wenn dadurch qualitative Merkmale und Standards aus dem Blick geraten. Ausschlaggebend sind die qualitativen Merkmale der Qualitätsstandards der Rundfunkräte in der Richtlinie gemäß § 31 Abs. 4 MStV.

§ 26b Einsetzung eines Medienrates, Auftragsbericht

Wichtig ist, dass die Aufgabe der Entwicklung der Parameter der Leistungsanalyse durch die Operative unabhängig bleibt von eventuellen konkreten Empfehlungen zu den Parametern im Rahmen einer externen Evaluation dieser Verfahrensentwicklung.

Im Sinne einer Verzahnung von Medienrat und Rundfunkräten empfiehlt es sich, dass die Rundfunkräte und Anstalten Stellung zum Berichtsentwurf des Medienrats nehmen sollen. Die konkrete Beseitigung vom Medienrat festgestellter Mängel kann jedoch allein Aufgabe der Operative sein. Unklar ist,

was konkret unter einem „festgestellten Mangel“ im Bericht des Medienrates zu verstehen ist.

Soweit auf § 6 RfinStV verwiesen wird, wäre klarzustellen, dass dies für die Aufsichtsgremien aller Anstalten gelten sollte.

2. Hörfunk- und Fernsehprogramme

§§ 28 u. 29 Fernsehprogramme und Hörfunkprogramme

Die GVK begrüßt grundsätzlich die Möglichkeit und die Intention zur Beschleunigung der Überführung geeigneter Fernsehangebote ins Internet. Bei der Entwicklung der Zahl der Hörfunkwellen sind landesgesetzliche und staatsvertragliche Beauftragungen zu beachten, ebenso der Auftrag einer flächendeckenden regionalen Berichterstattung und einer Ansprache aller Bevölkerungsgruppen mit passenden Angeboten.

§ 28a Schwerpunktangebote

Der vorgeschlagenen Bildung von Körben in § 28a Abs. 3 MStV-E und der damit einhergehenden Ausweitung des Begriffs der Spartenkanäle ist weder eine angemessene Fachdiskussion noch eine ausreichende gesellschaftliche Debatte vorausgegangen. Damit wären Umstrukturierungen verbunden, die einen hohen Aufwand an Expertise, an Berücksichtigung von Publikumsinteressen und damit an Zeit erfordern sowie das Risiko einer Beschneidung der Vielfalt an Perspektiven und Themen mit sich bringen. Ziel muss sein, einerseits ein ausgewogenes Programm und andererseits Einsparungen zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die Themenbereiche Bildung, Dokumentation und Information nicht auswechselbar sind, vor allem unterscheiden sich längerfristig planbare Bildungsangebote von aktuellen Nachrichtenangeboten. Daher sind in diesem Bereich zwei Angebote zu beauftragen, eines für aktuelle Information und eines für Hintergrund-Information.

Gerade die Kultur- und Bildungsangebote von ARTE, 3sat und KIKA sollten im Sinne der vom Normgeber geforderten leichten Auffindbarkeit solcher Angebote so lange wie möglich auch linear verbreitet werden. Noch ist die lineare Verbreitung maßgeblich und befördert auch die non-lineare Nutzung. Im Falle einer in der Zukunft liegenden Überführung dieser Angebote ins Non-Lineare sollte der Normgeber die Auffindbarkeit der wichtigsten Angebote durch eine Verpflichtung zur Ausstrahlung im linearen Hauptprogramm absichern.

Eine Strategie für ein abgestimmtes Angebotsportfolio („Angebotsleitlinie“), das durch die verschiedenen Altersgruppen mit eigenständigen Angeboten führt, ist zu begrüßen (übergreifende Nutzungsstrategie/Übergangsstrategie). Dadurch lässt sich im Einzelfall sicherstellen, dass gut entwickelte und beliebte Formate weitergeführt werden.

3. Anpassungen zum Online-Auftrag

§§ 30 ff. Telemedienangebote

Die GVK begrüßt die geplante Vernetzung der öffentlich-rechtlichen Portale und die Betonung der Bedeutung von Auffindbarkeit, Personalisierung und Nutzerfreundlichkeit sowie eine gemeinsame Plattformstrategie. Allerdings hält die GVK die Regelung in § 30 Abs. 7 für höchst problematisch. Die eingefügten Einschränkungen (zwei Wochen Frist, Ausweitung der Beschränkung auf eigene Portale sowie Telemedien auf Drittplattformen und der geforderte Ausweis des zeitlich-inhaltlichen Bezuges im jeweiligen Portal) führen zu nicht nachvollziehbaren Beschneidungen für einen uneindeutigen Zweck.

Positiv wird auch die Klarstellung in der Negativliste bewertet, dass digitale Spiele die Auftragserfüllung unterstützen können. Dem Entwurf fehlen allerdings Ansätze, wie mit der Dominanz von Big-Tech-Firmen im Bereich des (Nachrichten-) Journalismus umzugehen ist. Eine Einschränkung der Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird keine nachhaltige Stärkung der Verleger zur Folge haben, insbesondere nicht bei den jungen Bevölkerungsteilen. Auch aus demokratiesichernder Sicht ist daher verstärkt auf Kooperation zwischen Presse und öffentlich-rechtlichem Rundfunk zu setzen.

Während wir das Absehen von einer Depublikationspflicht begrüßen, betonen wir zugleich, dass eine starre „Aktualitätsklausel“ in der Praxis Schwierigkeiten bringt, vor allem bei Sendungen, die länger als zwei Wochen zurückliegen, bei denen sich aber neue Entwicklungen ergeben haben.

4. Zusammenarbeit von ARD, ZDF und Deutschlandradio

§ 30e Grundsatz der Zusammenarbeit

Die GVK begrüßt die Verankerung einer ausnahmslos verpflichtenden Zusammenarbeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im administrativ-technischen Bereich, bei gleichzeitiger Wahrung der Programmautonomie von ARD, ZDF und Deutschlandradio.

Im Hinblick auf das an zahlreichen Stellen vom Normgeber künftig vorgegebene Zusammenwirken der Aufsicht von ARD, ZDF und Deutschlandradio ist es im Sinne einer effizienten und qualitativ gleichwertigen Ausgestaltung erforderlich, auf Seiten der ARD-Aufsicht einen verlässlichen Ansprechpartner mit den Aufgaben zu betrauen und nicht in kurzer Frist stetig wechselnde Gremien, die ihrerseits stetig wechselnde Mitglieder haben.

Warum eine entsprechende Anpassung der Entwürfe notwendig ist, wird mit Blick auf die Aufgaben deutlich, die künftig von den Aufsichtsgremien von ARD, ZDF und tlw. Deutschlandradio im Zusammenwirken wahrzunehmen sind:

- Befassung mit einer gemeinsamen Sportstrategie im öffentlich-rechtlichen System,

- Befassung mit einer gemeinsamen Strategie zur Ansprache der drei jüngeren Bevölkerungsgruppen
- Befassung mit dem Auftragsbericht des Medienrats,
- Befassung mit ungenutztem Kooperationspotential im öffentlich-rechtlichen System,
- Befassung mit der Abstimmung zwischen ARD und ZDF bei Sendeschemata,
- Befassung mit der Datenverarbeitung im öffentlich-rechtlichen System und Berufung eines gemeinsamen Rundfunkdatenschutzbeauftragten,
- Befassung mit gemeinsamen Governance-Standards im öffentlich-rechtlichen System,
- Befassung mit einem gemeinsamen Vergütungssystem für AT-Beschäftigte
- Befassung mit gemeinsamen Standards für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,
- Befassung mit einem gemeinsamen KI-Kodex.

Diese Auflistung zeigt, dass sowohl im Bereich programmlicher als auch verwaltungsrechtlicher/-technischer Fragestellungen, die im Zeitverlauf zu beobachten und bewerten sind, seitens der ARD-Anstalten ein fester Ansprechpartner für die Vertreterinnen und Vertreter der Aufsicht von ZDF und Deutschlandradio unerlässlich ist.

§ 30f Tech-Unit

Der Aufbau eines gemeinsamen technischen Plattformsystems ist notwendig und geboten, hierdurch sind auch finanzielle Einsparungen zu erwarten. Geklärt werden muss aber aus Sicht der GVK die steuerliche Behandlung der Tochterfirma sowie ihre Aufsicht.

5. Verfahren, Grundsätze der Gremienarbeit und Compliance

§ 31 Satzungen, Richtlinien und gemeinsame Maßstäbe, Berichtspflichten, Publikumsdialog

Wie zu § 26b bereits ausgeführt, braucht es aus Sicht der GVK eine enge Verzahnung zwischen dem extern bewertenden Medienrat und den gesetzlichen Aufsichtsorganen, insbesondere den Rundfunkräten.

Der Normgeber regelt bislang nicht, was genau die Aufgabe der Rundfunkräte ist im Hinblick auf die Leistungsanalyse der Operative, die dem Medienrat vorzulegen ist (§ 26a Abs. 3 MStV-E), und im Hinblick auf die gemeinsamen Angebotsleitlinien gemäß § 2 ARD-StV-E. Ebenso wäre die Rolle der Rundfunkräte bei der Befassung mit dem Auftragsbericht des Medienrats (§ 26b Abs. 3 MStV-E) auszuführen.

6. Kodex

§ 31f Governance-Kodex für Leitung und Aufsicht

Die GVK unterstützt die Verankerung des Kodex im MStV-E, was das Selbstverwaltungs- und Organisationsrecht der Anstalten unterstreicht und gleichzeitig die ebenfalls enthaltene Verpflichtung zur Zusammenarbeit – auch gremienseitig - nochmals unterstützt. Sie sieht sich durch die Verpflichtung der Anstalten auf einen Governance-Kodex in ihren Bemühungen um eine zeitgemäße, dem State of the Art entsprechende Governance bestärkt. Auch mit Blick auf vergleichbare Standards für Unternehmenssteuerung und -aufsicht hält sie es für geboten, einen solchen Kodex einzuführen.

Die GVK versteht die Formulierung in § 31f so, dass für die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio jeweils ein eigener Kodex aufzustellen ist. Dafür spricht, dass im Gegensatz zur Formulierung in § 31m (Kodex zum Einsatz künstlicher Intelligenz) nicht von einem „gemeinsamen“ Kodex die Rede ist. Die Regelung in § 31f Abs. 1 S. 2, dass der Kodex „gemeinsam durch die Intendanten und die Gremienvertreterkonferenz (GVK), die Gremienvorsitzenden des ZDF und des Deutschlandradios unter Rückbindung an ihre Gremien entwickelt werden“ soll, wird mit Blick auf die Kommentierung als Hinweis darauf verstanden, dass der Kodex „von Gremien und Intendanten gemeinsam zu entwickeln“ ist. Die GVK spricht sich ausdrücklich für jeweils einen eigenen Kodex aus. Ein gemeinsamer Kodex von ARD, ZDF und Deutschlandradio würde auf einer derart abstrakten Ebene ausgestaltet werden, dass eine Konkretisierung unterschiedlichster gesetzlicher Maßgaben nicht realistisch umzusetzen wäre. In diesem Sinne versteht die GVK auch die Vorgabe, dass ARD, ZDF und Deutschlandradio gemeinsame Standards der Governance entwickeln sollen. Zur rechtssicheren Auslegung des § 31f ist das Wort „jeweils“ in Abs. 1 S. 1 zu ergänzen. In begründeten Fällen (z.B. bei stark abweichenden Errichtungsgesetzen) sollte für einzelne ARD-Anstalten auch die Möglichkeit vorgesehen werden, einen anstaltsindividuellen Kodex aufzustellen (abweichendes Sondervotum der BR-Gremienvertreter).

7. Grundsätze der außertariflichen Vergütung

§ 31h Grundsätze der Vergütung

Auch die neuen Vorgaben für die Vergütung von AT-Beschäftigten begrüßt die GVK. Sie befürwortet, dass verbindliche Vergütungsgrundsätze festgelegt werden sollen, die gleichzeitig ermöglichen, die föderale Struktur und Unterschiede zwischen den Anstalten bei der konkreten Ausgestaltung zu berücksichtigen. So sieht es auch eine aktuell in Erarbeitung befindliche Leitlinie für die AT-Vergütung in der ARD vor. Eine grundsätzliche Orientierung am öffentlichen Sektor erscheint ebenso sachdienlich wie die Berücksichtigung weiterer Aspekte im komparativen Vergleich mit der Vergütung in angrenzenden gleichartigen Bereichen. Die GVK ist davon überzeugt, dass die Vergütungssystematik auch unter Einbeziehung der gesetzlichen Aufsichtsorgane entwickelt werden muss, da sie zum einen den Dienstvertrag mit der Intendantin/dem Intendanten abschließen und zum anderen auch den weiteren AT-Verträgen zustimmen müssen. Damit wäre sichergestellt, dass AT-Verträge grundsätzlich zustimmungsfähig ausgestaltet sind.

8. Datenschutz und KI

§§ 31i-m

Die GVK begrüßt die umfassenden Regelungen zur Datenverarbeitung zum Zwecke der Auftrags Erfüllung, die einen anstaltsübergreifenden Standard schaffen. Ebenso wird die Ernennung eines gemeinsamen Rundfunkbeauftragten für Datenschutz unterstützt. Die GVK regt bezüglich eines effektiven Ernennungsverfahrens ARD-seits an, die GVK als koordinierende Instanz für die Beteiligung aller Gremien der ARD vorzusehen.

Die GVK erachtet einen gemeinsamen Kodex zum Einsatz von künstlicher Intelligenz als sinnvoll.

9. Finanzierung sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

§ 33 Finanzierung

Die GVK erachtet es als sinnvoll, gewisse finanzielle Bedarfe vom ARD-Gesamtbudget vorab abzuziehen. In diesem Sinne sollte zusätzlich darüber nachgedacht werden, der ARD-Programmdirektion zur Ermöglichung eigener Gestaltung auch für zentrale Beauftragungen und mit Blick auf die gewünschten Innovationen bei den Landesrundfunkanstalten ein Budget zur Verfügung zu stellen. Dies würde nicht nur Anreize für exzellente Inhalte der Landesrundfunkanstalten im Wettbewerb um diese Mittel setzen sowie neue Chancen auch für kleinere Anstalten bieten, sondern auch die notwendigen Koordinationstätigkeiten der Programmdirektion reduzieren.

Eine vom Ermessen der Beaufsichtigten unabhängig ausgestaltete Ausstattung der Aufsicht ist zu gewährleisten, denn bislang werden die Kosten der Gremien aus dem Betriebshaushalt bezahlt, was Verhandlungen zwischen Aufsicht und Beaufsichtigten erfordert. Ein Vorababzug aus dem Beitragsgesamtaufkommen würde dies ändern. Eine Bewertung der Angemessenheit der anzumeldenden Mittel läge dann bei der KEF. Über eine Zweckbindung muss sichergestellt werden, dass die Mittel den jeweiligen Gremien zugewiesen werden, bei denen der Bedarf anfällt und deren Bedarf anerkannt wurde. Der Bedarf folgt unmittelbar aus den gesetzlichen und staatsvertraglichen Aufgaben und variiert teilweise nach Größe der Anstalt und Anzahl der Geschäftsvorgänge.

§ 35 Kostensteuerung

zu Abs. 2: Die GVK hinterfragt, ob es zweckdienlich sein kann, für alle Maßnahmen von finanzieller Bedeutung verpflichtende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen festzuschreiben. Die Anstalten erarbeiten aktuell gemäß § 31 Abs. 5 MStV Maßstäbe für die Bewertung der Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wovon auch verpflichtende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein wesentlicher Bestandteil sind. Die GVK weist darauf hin, dass klargestellt werden muss, dass Programmentscheidungen nicht allein unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu bewerten sind.

zu Abs. 4: Die Verpflichtung zur Erstellung von Personalkonzepten wird begrüßt. Gleichzeitig ist aus Sicht der GVK eine Einbindung der Gremien der jeweiligen Rundfunkanstalt sinnvoll, da grundlegende strategische (personelle und finanzielle) Planungen auch im Zuständigkeitsbereich der Gremien liegen.

zu Abs. 5: Die GVK spricht sich im Sinne der Programmautonomie gegen eine staatsvertragliche und prozentuale Deckelung des Sportrecht-Etats aus. Eine Pflicht zur Kooperation mit kommerziellen Anbietern (evtl. bei Anpassung von Kartell- und Steuerrecht) oder eine Erweiterung des Katalogs von § 13 MStV könnten Alternativen zu einer starren Obergrenze sein.

10. Kommerzielle Betätigung

§ 41 Beteiligung an Unternehmen

zu Abs. 2: Eine regelmäßige Überprüfung der Zweckmäßigkeit bestehender Beteiligungen sowie gründliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor dem Eingehen neuer Beteiligungen erscheinen zielführend. Mit Blick auf die Zustimmungsvorbehalte der meisten Verwaltungsräte der Landesrundfunkanstalten beim Eingehen von Beteiligungen sollten die Aufsichtsorgane auch bei der regelmäßigen Evaluation eingebunden und nicht nur über das Ergebnis unterrichtet werden.

zu Abs. 3: Die Besetzung von Aufsichtsratsmandaten bei Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften mit Mitgliedern der gesetzlichen Aufsichtsorgane erscheint einerseits mit Blick auf den Informationsfluss zwischen Beteiligungsunternehmen und Rundfunkanstalt bzw. Aufsichtsorganen sinnvoll,

ist aber andererseits hinsichtlich einer strikten Aufgabentrennung und Zuständigkeiten zu hinterfragen: Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung der Rundfunkanstalt, die Gesellschafterversammlung einer Beteiligungsgesellschaft (zusammengesetzt aus Mitgliedern der Geschäftsführung der Rundfunkanstalten) entlastet deren Aufsichtsrat. Sofern den Aufsichtsräten der Beteiligungsgesellschaften Verwaltungsratsmitglieder angehören können, könnten Interessenskollisionen und eine Art In-Sich-Kontrolle entstehen.

Wünschenswert erscheint in jedem Fall eine Konkretisierung des angedeuteten Anforderungsprofils für die Besetzung der Aufsichtsorgane von Beteiligungsgesellschaften – sei es durch den Normgeber, sei es durch die Zuweisung dieser Aufgabe an die Verwaltungsräte.

II. Den ARD-StV betreffend:

1. Gemeinsame Angebote

§ 2 Gemeinsame Angebotsleitlinien

Die GVK begrüßt die Verankerung des „föderalen Medienverbundes“ ARD sowie einer Angebotsleitlinie als Element der verbindlichen Selbstorganisation.

Eine effektive Umsetzung des Gedankens, die föderale Vielfalt im Verbund so gut wie möglich sichtbar zu machen, erfordert jedoch neben programmautonomen Landesrundfunkanstalten auch gewisse Anweisungs- und/oder Durchsetzungsbefugnisse für die Gestaltung des bundesweit gemeinschaftlich bereitzustellenden Angebots, damit der/die für die Komposition des Gesamtangebots zuständige Programmleiter/in zumindest einen Teil der benötigten Zulieferungen aus den Landesrundfunkanstalten sicher einplanen und ein innovationsfördernder Wettbewerb zwischen den Landesrundfunkanstalten organisiert werden kann. Für das Angebot von Das Erste und der Mediathek braucht es eine gezielte Steuerung mit weitergehenden Befugnissen einer Programmdirektion, um Anstalts- und Standortinteressen überwinden zu können.

Eine Einbeziehung des/der Programmleiters/in bei der Erarbeitung der Leitlinien durch die Anstalten erscheint unabdingbar, ebenso wie die Formulierung einer ARD-Gesamtstrategie Programm. Nur dann kann die ARD ihr Proprium als bundesweite Bühne für unterschiedliche Blickwinkel und Sichtweisen aus den sechzehn Bundesländern und deren Kultur voll entfalten. Der gesellschaftliche Gegenwert eines verbesserten Gesamtprogramms ist unbedingt in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen.

2. Zusammenarbeit und Federführung

§ 3 Zusammenarbeit, Grundsatz der Federführung

Im Besonderen betont die GVK die Vorteile der im ersten Referentenentwurf vorgesehenen Verpflichtung zur Erarbeitung einer gemeinsamen ARD-Strategie für die Zusammenführung der Infrastruktur der Landesrundfunkanstalten, damit die erhofften Effizienzgewinne – im Zweifelsfall auch gegen Standortinteressen - sicher gehoben und die Kooperation mit ZDF und Deutschlandradio weiter ausgebaut werden. Im Zentrum der Strategie muss eine ebenso flexible wie sachgemäße Verteilung der Infrastrukturbereitstellung auf alle Anstalten sein. Die Übertragung wesentlicher Aufgaben an feste Federführer/Bereichsleiter ohne Strategievorgabe birgt die Gefahr, dass Federführungen/Bereichsleitungen nicht sachgerecht nach Eignung vergeben werden, sondern nach Verhandlungsstärke. Sind die Federführungen/Bereichsleitungen einmal vergeben, wird sich mit der einmal gefundenen (ungleichen) Verteilung der Bereichsleitungen auch ein ungleiches Kompetenz- und Verantwortungsprofil der Anstalten verfestigen. Fraglich ist jedenfalls, wie eine bereichsleitend-federführende Anstalt Effizienzstärkungsmaßnahmen im Hoheitsgebiet einer

anderen Anstalt im Zweifelsfall (beispielsweise Schließungen von Produktionsstätten in einem anderen Bundesland) durchsetzen kann.

Die Intendantinnen und Intendanten können nur dann für eine möglichst schlanke gemeinsame Infrastruktur sorgen, wenn sie nicht mehr allein der jeweiligen Landesrundfunkanstalt verpflichtet wären, sondern klar mit dem Abbau von Mehrfachstrukturen bzw. dem Aufbau einer gemeinsam betriebenen Infrastruktur beauftragt wären. Deswegen muss der Normgeber eine Verpflichtung zur Entwicklung einer Strategie vorgeben, deren Umsetzung gemeinschaftlich zu finanzieren und von einem Geschäftsführer zu organisieren ist. Anders können Standortinteressen und Koordinierungsaufwand nicht überwunden werden. Die GVK spricht sich mithin für die Implementierung eines ARD-Vorstands inkl. Geschäftsführung aus.

Hinsichtlich der Sorge, dass eine solche Geschäftsführung Kosten verursacht, verweist die GVK darauf, dass diese Kosten ins Verhältnis gesetzt werden müssen zu den Effizienzgewinnen einer Fusion der Infrastruktur, welche in jedem Fall so hoch ausfallen dürften, dass sie nicht nur nötige Anfangsinvestitionen kompensieren, sondern auf absehbare Zeit nachhaltig beitragsdämpfend wirken. Überdies hält die ARD bereits heute mit dem Generalsekretariat eine zentrale Einheit vor, für die bei veränderten Aufgaben kaum zusätzliche Kosten entstehen dürften.

Zu Abs. 2: Die neu avisierte Überprüfung der Zusammenarbeit als weitere Regelprüfung erscheint in diesem Zusammenhang nicht zweckdienlich bzw. ausreichend, insbesondere, wenn es keine zentral verantwortliche Stelle gibt, welche die Effizienz aus einer übergeordneten Perspektive anstaltsübergreifend bewerten kann.

§ 4 Allgemeine Anforderungen an Federführung

Sofern das "Einer für alle"-Prinzip als Mittel der Wahl verankert werden soll, begrüßt die GVK die Formulierung überprüfbarer Zielvorgaben. Es fehlt an dieser Stelle jedoch die Verpflichtung zur Ausrichtung an einer gemeinsamen zu entwickelnden ARD-Strategie. Es ist aus Sicht der GVK unerlässlich, auch im Rahmen des "Einer für alle"-Prinzips regelmäßig mit einem übergeordneten Blick zu bewerten, ob die Federführung im Sinne der Gemeinschaft erfolgt und die Möglichkeit zu eröffnen, Federführungen bei Nicht-Erfüllung der strategischen Ziele neu zu vergeben.

§ 6 ARD-Vorsitz und Vorstand

Damit der Vorsitz steuern kann, muss er von einem vorsitzübergreifend aufgestellten Büro als Kontinuitätsanker unterstützt werden. Die strategische Verantwortung für die ARD-Entwicklung muss bei den Intendantinnen und Intendanten als Vorstand angesiedelt sein, welche einen Geschäftsführer/eine Geschäftsführerin mit der Umsetzung der Strategie beauftragen. Ohne eine solche klare Verteilung von Verantwortlichkeiten kann auch keine Kontrolle stattfinden.

3. Aufsicht

§ 8 Gremienvertreterkonferenz

Die GVK befürwortet die grundsätzliche Öffnung der GVK für eine/n vom jeweiligen Gremium mandatierten Vertreter/in aus der Mitte der einzelnen gesetzlichen Aufsichtsorgane sowie die gesetzliche Verankerung ihrer Aufgaben. Zielführend erscheint, die GVK und hier insbesondere die Vertreter und Vertreterinnen der Rundfunkräte auch bei der Erarbeitung der Angebotsleitlinie (Programmstrategie) zu involvieren, um sich mit einem anstaltsübergreifenden Blick, der etwaigen Standortinteressen entgegenwirken kann, einzubringen.

§ 9 Aufsicht

Die GVK verweist hier auf die oben unter Nr. 2 genannten grundsätzlichen Hinweise. Die ganzheitliche Perspektive kann und darf nicht den Gremienmitgliedern jeweils einer der neun Landesrundfunkanstalten überlassen werden, um dann alle zwei Jahre zu wechseln. Dadurch kommt es zu einer Schwächung der Programmaufsicht. Vielmehr bedarf es eines kontinuierlich zuständigen Gremiums bzw. der Kooperation mit einem solchen Gremium, in dem Vertreterinnen und Vertreter der Aufsicht aller neun LRA bzw. aller ARD-Anstalten zusammenwirken.

Durch zunehmende Kooperationen innerhalb der ARD, beispielsweise in Kompetenz-Centern mit doppelter Federführung, gewinnt neben der Beobachtung der einzelnen Zulieferungen auch die Beobachtung des Gesamtangebots noch mehr an Bedeutung.