

Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Lars Feld · Clemens Fuest · Justus Haucap  · Heike Schweitzer · Volker Wieland · Berthold Wigger

Angenommen: 27. September 2024 / Online publiziert: 5. November 2024
© The Author(s) 2024

Zusammenfassung Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) steht zu Recht in der Kritik. Mit dem technologischen Fortschritt und einem vielfältigen Medienangebot aus öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, dem Internet, diversen Streaming-Diensten und sozialen Medien haben die Rezipienten ihr Nutzungsverhalten stark verändert. Zudem schwindet die normative Rechtfertigung und gesellschaftliche Ak-

Heike Schweitzer ist am 11. Juni 2024 viel zu früh verstorben. Sie hatte maßgeblichen Anteil an der Erstellung der vorliegenden Studie.

Der vorliegende Beitrag wurde von den Autoren zuvor als Studie des Kronberger Kreises publiziert (vgl. Kronberger Kreis 2024). Allerdings enthält der vorliegende Beitrag an einigen Stellen Aktualisierungen, um Entwicklungen zu berücksichtigen, die sich nach Publikation der Studie eingestellt haben.

Lars Feld · Clemens Fuest · Justus Haucap · Heike Schweitzer · Volker Wieland · Berthold Wigger
Stiftung Marktwirtschaft, Kronberger Kreis, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin, Deutschland

Lars Feld
Walter-Eucken-Institut, Goethestraße 10, 79100 Freiburg, Deutschland

Clemens Fuest
ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Poschingerstr. 5, 81679 München, Deutschland

✉ Justus Haucap
Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE), Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf,
Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf, Deutschland
E-Mail: haucap@dice.hhu.de

Heike Schweitzer
Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Deutschland

Volker Wieland
Goethe-Universität Frankfurt, Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS),
Theodor-W.-Adorno-Platz 1, 60323 Frankfurt am Main, Deutschland

Berthold Wigger
Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Institut für Volkswirtschaftslehre (ECON),
Kronenstr. 34, 76133 Karlsruhe, Deutschland

zeptanz des ÖRR, der für kostenintensive Ausgaben sowie eine zu unausgewogene und zuweilen verzerrte Berichterstattung kritisiert wird. Auf Basis einer Analyse des 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrags entwickelt der Kronberger Kreis acht konkrete Reformschritte zur Stärkung der Governance des ÖRR. Eine Umsetzung dieser Reformempfehlungen würde dazu beitragen, einen möglichst hohen gesellschaftlichen Mehrwert durch den ÖRR und das zur Verfügung stehende Beitragsaufkommen zu generieren. Dadurch ließen sich nicht nur die Kosten des ÖRR senken, sondern auch seine Akzeptanz in der Bevölkerung stärken – und damit die Integrationsfunktion, die der ÖRR erfüllen soll.

Schlüsselwörter Medienstaatsvertrag · Rundfunkordnung · Medienpolitik · Rundfunkgebühren · Digitalisierung

For a fundamental reform of public broadcasting

Abstract Public broadcasting is rightly the subject of criticism. Technological progress and a diverse range of media services from public and private broadcasters, the internet, various streaming services and social media have led to a significant change in the usage behavior of recipients. In addition, the normative justification and social acceptance of public broadcasting is dwindling, with the sector being criticized for cost-intensive spending and for reporting that is too unbalanced and sometimes distorted. On the basis of an analysis of the Third and Fourth State Treaty amending the Interstate Media Treaty, the Kronberger Kreis develops eight specific reform steps to strengthen the governance of public broadcasting. Implementing these reform recommendations would help to generate the highest possible added value for society from public broadcasting and the available license fee revenue. This would not only reduce the costs of public broadcasting, but also strengthen its acceptance among the population – and thus the integrative function that public broadcasting is supposed to fulfill.

Keywords State Media Treaty · Broadcasting regulations · Media policy · Broadcasting fees · Digitization

1 Einleitung

Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR) und Forderungen nach Reformen bis hin zu seiner vollständigen Abschaffung sind keineswegs neu. Selten zuvor waren allerdings der Reformdruck und der Wille zu Reformen so hoch wie jetzt. Am 22. Juni 2023 haben die Intendantinnen und Intendanten der ARD-Rundfunkanstalten erste Grundsatz-Entscheidungen zum Umbau der ARD bekannt gegeben.¹ Im Januar 2024 hat der knapp ein Jahr zuvor von der Rundfunkkommission der Länder

¹ Siehe <https://www.ard.de/die-ard/06-22-ARD-stellt-Weichen-fuer-den-Reformweg-jetzt-wird-es-konkret-100/>.

eingesetzte achtköpfige Zukunftsrat einen Bericht vorgelegt (Zukunftsrat 2024) mit dem Ziel, eine „langfristige Perspektive für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Akzeptanz“ zu entwickeln. Erforderlich seien „nicht bloß Veränderungen *im* System, sondern Umbauten *des* Systems“, so der Zukunftsrat (Zukunftsrat 2024, S. 5). Dementsprechend schlägt das Expertengremium „umfassende Reformen“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor. Der Bericht unterbreitet Empfehlungen, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk strukturell und organisatorisch aufzustellen ist, um besser auf die sich verändernde Mediennutzung sowie auf die Veränderungen im globalisierten und digitalen Medienmarkt zu reagieren. Des Weiteren hat der Zukunftsrat grundsätzliche Richtwerte und Mechanismen für Aufsichts- und Kontrollstrukturen erarbeitet, die zu einer Stabilisierung der Ausgaben von ARD, ZDF und Deutschlandradio beitragen sollen.²

Auf der Grundlage dieses Berichts hat sich die Rundfunkkommission der Länder auf einer Klausurtagung am 25./26. Januar 2024 auf grobe Eckpunkte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geeinigt. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben nun am 26. September 2024 den Entwurf eines Staatsvertrags zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ReformStV) vorgelegt, welcher jedoch deutlich hinter den Vorschlägen des Zukunftsrats zurückbleibt und von diesem daher kritisch gesehen wird (vgl. Tieschky 2024). Sechs Bundesländer hatten zuvor angekündigt, einer Erhöhung des Rundfunkbeitrags nicht zuzustimmen – ungeachtet der mittlerweile vorliegenden Empfehlung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF)³, solange der Entwurf des ReformStV nicht vorliege. Die Akzeptanz des ÖRR sei nur zu sichern, wenn dieser vorab eigene Sparanstrengungen unternehme.

Die vorliegende Studie greift die aktuelle Debatte auf und entwickelt vor diesem Hintergrund Empfehlungen für eine verbesserte Governance des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. Unser Fokus liegt dabei nicht auf der durchaus berechtigten Aufgabenkritik⁴, sondern auf den Mechanismen, die eine möglichst effiziente Erreichung der vorgegebenen Ziele, also des durch den Medienstaatsvertrag vorgegebenen Auftrags, gewährleisten sollen.

Ausgangspunkt für die vielfältigen Reformvorschläge ist die öffentliche Kritik am ÖRR, die sich im Wesentlichen auf vier zusammenhängende Punkte bezieht:

Erstens wird schon seit langer Zeit über den Auftrag des ÖRR diskutiert. Die Stoßrichtung der Kritik ist dabei regelmäßig, dass der ÖRR zu viel in relativ teure Sportsendungen – insbesondere Profi-Fußball – und Unterhaltungsprogramme wie etwa zahlreiche Krimiserien investiere und zu wenig in Nachrichten, Politiksendungen, Bildung, Kultur und Wissenschaft. Es wird somit eine Schwerpunktverlagerung angemahnt. Der aktuelle Medienstaatsvertrag (MStV), der seit dem 1. Juli 2023 in

² Vgl. Beschluss der Rundfunkkommission vom 08.03.2023 zur Einsetzung des Zukunftsrates, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/2023-03-08_BEschluss_RFK_TOP_1_Reform_OERR_Zukunftsrat.pdf.

³ Siehe KEF, 24. Bericht, Februar 2024, https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/24._KEF-Bericht.pdf.

⁴ Siehe dazu etwa Dewenter und Heimeshoff (2013), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014) sowie Haucap et al. (2015).

Kraft ist, trägt dieser Kritik zumindest in einem gewissen Umfang Rechnung, indem der Auftrag in § 26 MStV leicht modifiziert wurde (dazu unten mehr). Im jüngst vorgelegten Entwurf für einen Reformmedienstaatsvertrag finden sich weitere leichte Modifikationen, insbesondere auch mit Bezug auf die Sportberichterstattung.

Zweitens wird die Qualität der Berichterstattung insbesondere im Bereich Politik und Kultur bemängelt. Diese Kritik bezieht sich zum einen auf eine – aus Sicht der Kritiker – unausgewogene Berichterstattung zu Gunsten sog. „roter“ und „grüner“ Inhalte, während liberale und konservative Inhalte zu wenig Berücksichtigung fänden oder zu negativ berichtet würden. Eine ähnliche Kritik bezieht sich auf (zu wenig und zu negativ konnotierte) ostdeutsche im Vergleich zu westdeutschen Inhalten. Es geht hier also sowohl um die Schwerpunktsetzung als auch um die Färbung der Berichterstattung. Zum anderen bezieht sich die Kritik an der Qualität auf die Verbreitung dezidiert falscher Inhalte („fake news“) sowie das Nicht-Berichten vermeintlich politisch nicht korrekter Inhalte. Ein prominentes Beispiel für die ungeprüfte Verbreitung substanzloser Anschuldigungen sind die vom ZDF Magazin Royale (Jan Böhmermann) im Oktober 2022 vorgebrachten Vorwürfe um angebliche Russlandkontakte des damaligen Präsidenten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Arne Schönbohm, die keinerlei seriöse Grundlage hatten.⁵ Als Beispiel für das Nicht-Berichten vermeintlich unliebsamer Inhalte mag die Berichterstattung über die Kölner Silvesternacht 2015/2016 dienen.⁶

In Teilen wird zudem auf systematisch mangelnde Qualitätssicherung im ÖRR hingewiesen. So verweist etwa der ÖRR Blog auf eine detaillierte Liste von 90 Inter-

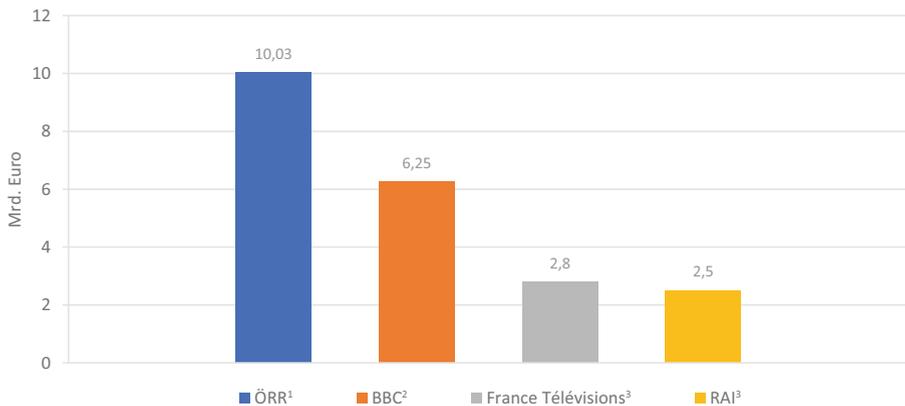


Abb. 1 Deutschland leistet sich das teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Welt. Anmerkungen: Gesamtbudget in Milliarden Euro. ¹Haushaltspläne der öffentlich-rechtlichen Sender im Jahr 2023, ²im Jahr 2022, ³im Jahr 2021. Quelle: Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (2023)

⁵ Trotz der fehlenden Grundlage der Anschuldigungen wurde Schönbohm auf Anordnung von Bundesinnenministerin Nancy Faeser zunächst freigestellt und später versetzt. Im Mai 2023 gab das Innenministerium nach Prüfung der Vorwürfe bekannt, dass sich die Vorwürfe gegen Schönbohm nicht erhärten hätten.

⁶ Damals kam es insbesondere im Bereich des Kölner Hauptbahnhofes und der Kölner Domplatte zu sexuellen Übergriffen auf Frauen durch Gruppen junger Männer vornehmlich aus dem nordafrikanischen und arabischen Raum, vgl. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-03/koeln-silvesternacht-uebergriffe-verurteilungen>.

viewpartnern des ÖRR, die im Januar 2024 etwa als Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Demonstrationen im ÖRR interviewt wurden, bei denen aber nicht kenntlich gemacht wurde, dass diese Personen Funktionen in Parteien, parteinahen Stiftungen oder Verbänden innehatten oder – etwa als Mitarbeiter – in einer Beziehung zum ÖRR standen. Von diesen 90 Interviewpartnern waren 78 dem rot-rot-grünen Spektrum zuzurechnen (Linke, SPD, Grüne, Heinrich-Böll-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung). Von den verbleibenden 12 Interviewpartnern hatten zwei Funktionen bei der FDP inne, vier waren Mitarbeiter des ÖRR und sechs nahmen andere Funktionen wahr.⁷ Unabhängig davon, ob diese Auswahl absichtlich oder unabsichtlich getroffen wurde, zeugt dies von mangelnder Transparenz und deutet klar auf eine unzureichende Qualitätssicherung hin.

Drittens bezieht sich die Kritik am ÖRR auf die ineffektive Aufsicht durch die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten und auf immer wieder auftretende Fälle der mehr oder minder offensichtlichen Verschwendung oder Zweckentfremdung von Beitragsmitteln bis hin zur Selbstbedienung, wie etwa im Fall der ehemaligen Intendantin des rbb, Patricia Schlesinger.⁸ Bislang hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk keine leistungsfähige Kultur der Transparenz, Kontrolle und Aufsicht entwickelt. Der vierte Medienänderungsstaatsvertrag setzt hier ebenso an wie die Vorschläge des Zukunftsrates (2024) zur Veränderung der Organisation und Governance des ÖRR.

Viertens stößt die Höhe des sog. Rundfunkbeitrags vor allem bei beantragten Steigerungen – umgangssprachlich als Gebührenerhöhung bezeichnet – auf deutliche Kritik. Diese Kritik ist regelmäßig mit den soeben genannten Kritikpunkten eines zu umfangreichen Programms, etwa in Bezug auf teure Sportrechte, (Kritikpunkt 1) sowie Kritik an der Verschwendung der eingesetzten Mittel (Kritikpunkt 3) verbunden. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang zudem das im internationalen Vergleich hohe Budget des ÖRR. Mit einem Gesamtbudget von über 10 Milliarden Euro im Jahr 2023 leistet sich Deutschland das mit Abstand teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Welt (vgl. Abb. 1).⁹

In der Summe führen diese vier Kritikpunkte zu Forderungen nach einer grundlegenden Reform des ÖRR, um dessen Funktion für Demokratie und Gesellschaft zu sichern. Selbst in Kreisen des ÖRR wird die Notwendigkeit weitreichender Reformen inzwischen zumindest teilweise konzediert. Große Aufmerksamkeit erfuhr etwa die Rede des WDR-Intendanten Tom Buhrow vom 1. November 2022 im Hamburger Überseeclub, zumal Buhrow zu dem Zeitpunkt als Interimsvorsitzender der ARD fungierte. In seine Rede forderte Buhrow, einen neuen „Gesellschaftsvertrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ auszuarbeiten, und zwar von einem Runden Tisch – einer Art verfassungsgebender Versammlung für einen neuen, gemeinnützigen Rundfunk. Dieser Runde Tisch müsse Grundsatzentscheidungen über

⁷ Siehe <https://twitter.com/OERRBlog/status/1752399338775437783>.

⁸ Vgl. etwa Tagesspiegel, 26. Januar 2023.

⁹ Diese Einschätzung trifft auch dann zu, wenn die Budgets in Pro-Kopf-Größen miteinander verglichen werden, siehe Haucap (2021).

den Umfang und die Struktur des Programms treffen. Auch eine Zusammenlegung von ARD und ZDF sei zu erwägen.¹⁰

Auch der Zukunftsrat (2024) spricht sich für einen fundamentalen Umbau des ÖRR aus, da die heutigen Herausforderungen „innerhalb der vorhandenen Strukturen nicht zu bewältigen“ seien (Zukunftsrat 2024, S. 10). Grundlegende Reformen des ÖRR seien bisher ausgeblieben, „weil die über 75 Jahre gewachsenen Strukturen verfassungsrechtlich zementiert erscheinen und nur mit erheblichem Aufwand zu verändern sind“ (Zukunftsrat 2024, S. 10). Zudem „kennzeichnen Beharrungstendenzen und unzureichende Agilität vielfach die Lage“, so der Zukunftsrat (2024, S. 10). Daher sei nun ein Kraftakt erforderlich, um die Akzeptanz des ÖRR nicht dauerhaft zu gefährden (vgl. Zukunftsrat 2024, S. 5).

Im folgenden Abschnitt gehen wir auf den technologischen Wandel und das veränderte Mediennutzungsverhalten als Treiber für notwendige Reformen ein, bevor in Abschn. 3 Reformen im System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag dargestellt werden. Abschn. 4 präsentiert Überlegungen zu einer besseren Governance des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, um den Auftrag des ÖRR adäquat zu erfüllen. Abschn. 5 fasst diesbezügliche Erwägungen aus der wissenschaftlichen Literatur zusammen. In Abschn. 6 stellen wir unsere Empfehlungen vor.

2 Technologischer Wandel und Änderungen im Mediennutzungsverhalten als Treiber für notwendige Reformen

Die normative Rechtfertigung für ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem hat sich in den letzten Jahrzehnten fundamental geändert. Ursprünglich bestand sie – unabhängig davon, ob der ÖRR durch Gebühren oder Steuern finanziert wird – in einer technologisch bedingten Knappheit der verfügbaren Sendeplätze.¹¹ Das Angebot

¹⁰ Folgende Fragen wären dabei zu erörtern: Wie viele Sender brauchen wir in Zukunft? Sollen es weiterhin zwei parallele bundesweite lineare Fernsehsender sein, oder sollen ARD und ZDF zusammengelegt werden? Wie viele (lineare) Programme sind sinnvoll? Was ist mit den regionalen Programmen? Sollen sie als Vollprogramme erhalten bleiben? Wie viele Spartenkanäle soll es in Zukunft geben? Sollten Angebot in Zukunft aus den Vollprogrammen in die Mediathek verlegt werden – und wenn ja: welche (Trend zu non-linearen Inhalten)? Brauchen wir die 64 Radiokanäle der ARD? Ist es gerechtfertigt, die Rundfunkorchester, Rundfunk-Big Bands und -Chöre zu erhalten?.

¹¹ Schon in den 1960er-Jahren gab es eine Diskussion unter Ökonomen, ob Rundfunkprogramme Eigenschaften öffentlicher Güter hätten, sodass eine unentgeltliche Bereitstellung geboten sei. In der sogenannten Samuelson-Minasian-Debatte ging es um die Frage, ob ein Pay-TV System prinzipiell abzulehnen sei, weil der Ausschluss nicht zahlungswilliger Nachfrager ineffizient sei (vgl. Samuelson 1958, 1964, Minasian 1964, Frank 1998). Minasian (1964) hingegen argumentierte mit der Lenkungsfunction von Preisen. Aus der isolierten Betrachtung, dass ein zusätzlicher Fernsehzuschauer mit einem bereits erstellten Programm zu Grenzkosten von Null versorgt werden kann, könne nicht auf Marktversagen geschlossen werden. Bei einem Null-Preis gebe es keine guten Indikatoren, ob sich z. B. ein zweiter Fernsehkanal oder ein zweites Programm volkswirtschaftlich lohnen würde oder ob besser andere Sendungen gezeigt werden sollten, weil der Preis- bzw. Marktmechanismus nicht zum Zuge käme, sodass nicht adäquat signalisiert werde, welche Programme eingespeist werden sollen und welche nicht (für weitere Details vgl. Frank 1998). Im Kontext der Einführung des privaten Rundfunks wurde diese Debatte auch in Deutschland geführt. So forderte der Kronberger Kreis (1989) „Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen“, während die Monopolkommission (1981) der Einführung des privaten Rundfunks überaus skeptisch gegenüberstand.

an Rundfunkprogrammen war bis zur Zulassung und Inbetriebnahme des privaten Rundfunks im Jahr 1984 nicht nur rechtlich beschränkt, sondern durch das limitierte Frequenzspektrum und die verfügbaren Technologien lange Zeit auch technisch begrenzt. Um vor diesem Hintergrund die Meinungsvielfalt im Rundfunk sicherzustellen, wurde in vielen Staaten Rundfunk öffentlich-rechtlich betrieben. Bei einem privat betriebenen Rundfunk hätte die Gefahr eines übermäßigen Einflusses einzelner Eigentümer auf die öffentliche Meinungsbildung und einer Verkürzung der Meinungsvielfalt auf knappen Sendeplätzen bestanden, zumal in Rundfunk und Fernsehen aufgrund der Frequenzknappheit Wettbewerb kaum möglich war. Der bisherige Auftrag (§ 26 Abs. 2 MStV a. F.) verlangte von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dementsprechend, bei der Programmgestaltung „die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.“

Zugleich wurde in Deutschland die Entscheidung für eine Gebührenfinanzierung – und somit nicht für eine Finanzierung durch allgemeine Haushaltsmittel oder das allgemeine Steueraufkommen – getroffen, um die Möglichkeit der politischen Einflussnahme – etwa durch die Androhung von Mittelkürzungen – möglichst gering zu halten.

Im Pressebereich hingegen war die Gefahr privater Monopolbildung weniger ausgeprägt als im Rundfunk, da es keine natürliche Knappheit an notwendigen Ressourcen (wie dem Frequenzspektrum beim Rundfunk) gab.

Die bundesrepublikanische Gesellschaft war vor diesem Hintergrund lange Zeit durch ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot und ein weitgehend privates Presseangebot geprägt. Etwas vereinfacht ausgedrückt wurden die Bürgerinnen und Bürger morgens mit den Nachrichten und Meinungen aus ihrer (privaten) Tageszeitung konfrontiert und abends mit dem Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diese duale Medienordnung (private Presse, öffentlich-rechtlicher Rundfunk) mag eine gewisse Ausgewogenheit in der Medienrezeption bewirkt haben. Wenngleich der öffentlich-rechtliche Rundfunk – trotz aller theoretischen Staatsferne – zu wenig kritisch mit der Politik umgehen mag (ein Vorwurf, mit dem etwa der NDR im Jahr 2022 konfrontiert wurde) und private Medien zu sehr Rücksicht auf die werbetreibende Wirtschaft oder die politischen Interessen ihrer privaten Eigentümer nehmen mögen (vgl. etwa Durante und Knight 2012), so mag in der Gesamtschau doch eine Ausgewogenheit entstehen, obwohl beide Medien – private wie öffentlich-rechtliche – einem gewissen „Media Bias“, also einer gewissen Verzerrung in ihrer Berichterstattung, unterliegen können.¹²

Aufgrund des technologischen Fortschritts, insbesondere durch die Verbreitung des Kabelfernsehens, des Internets und von Streaming-Diensten und sozialen Medien, ist die Gewährleistung eines vielfältigen Medienangebots heute kaum noch ein Problem. Das traditionelle Marktversagen existiert nicht mehr.¹³ Gleichwohl lässt sich daraus nicht schließen, dass ein vollkommen unregulierter Markt ohne staatliche Eingriffe oder ein Verzicht auf öffentliche Förderung jeglicher Inhalte erstre-

¹² Zur Theorie des „Media Bias“ siehe den Überblick von Gentzkow et al. (2015) sowie Eberl et al. (2017).

¹³ Vgl. etwa Armstrong und Weeds (2007) sowie Dewenter und Heimeshoff (2013).

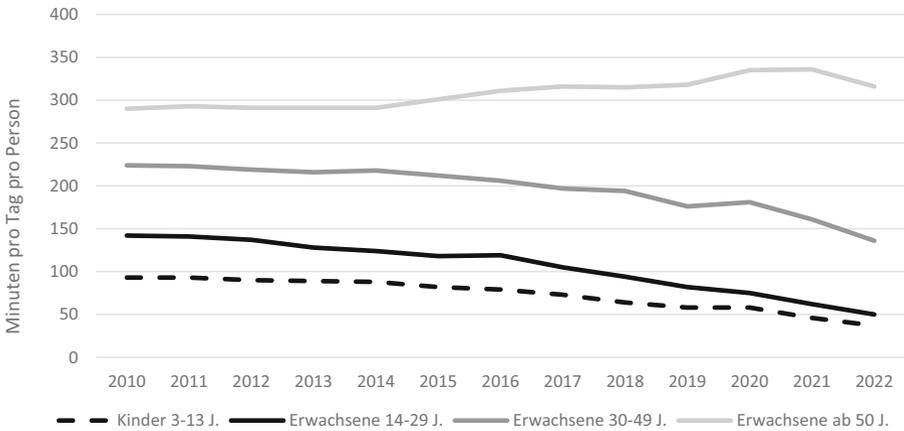


Abb. 2 Steigende Diskrepanz zwischen Altersgruppen in der TV-Sehdauer. Quelle: KEK (2023), AGF Videoforschung in Zusammenarbeit mit GfK: deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren

benswert wäre. Das Problem einer verzerrten Berichterstattung etwa besteht nach wie vor und dürfte sogar schwieriger zu korrigieren sein als in der Vergangenheit.

Blieb den Bürgerinnen und Bürgern vor 50 Jahren angesichts des sehr überschaubaren Medienangebots fast nichts Anderes übrig, als sich verschiedenen Auffassungen auszusetzen (etwa morgens der Tageszeitung und abends dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk), so können sich Rezipienten heute problemlos in Parallelwelten und Echokammern zurückziehen. Die knappe Ressource ist nicht mehr das Frequenzspektrum, sondern die Aufmerksamkeit der Rezipienten. Letztere ist nicht nur aufgrund der Zeitbeschränkung von 24 Stunden pro Tag begrenzt, sondern auch aufgrund der beschränkten Kapazitäten des menschlichen Gehirns, Informationen aufzunehmen, zu verarbeiten und zu speichern. Etwaige Falschnachrichten („Fake News“) sind aufgrund der eingeschränkten Rationalität der Menschen immer schwieriger zu korrigieren. Bekamen öffentlich-rechtliche Inhalte früher fast automatisch die Aufmerksamkeit der Bürgerinnen und Bürger (schon mangels alternativer Medienangebote), müssen sich die öffentlich-rechtlichen Medien die Aufmerksamkeit heute immer stärker erkämpfen. Das einfache Angebot von journalistisch hochwertigen Inhalten reicht nicht aus, um effektiv zur Meinungsbildung beizutragen, da es einen viel stärkeren Konkurrenzkampf um die Aufmerksamkeit der Rezipienten gibt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nicht mehr automatisch das Lagerfeuer der post-steinzeitlichen Gesellschaft, wie er es vor 50 Jahren noch war.

Da das Marktversagen heute nicht mehr aus der Knappheit der möglichen Sendeplätze und damit verbundenen Wettbewerbsdefiziten resultiert, sondern eher aus der mangelnden Rezeption einer möglichst faktenbasierten und nicht interessengeleiteten Berichterstattung durch Teile der Bevölkerung, liegt die richtige Abhilfe nicht in einem allumfassenden, möglichst breit gefächerten Programmangebot durch einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern in einem Angebot, das einen effektiven Beitrag zu Vielfalt und öffentlicher Meinungsbildung leistet. Bei dieser Zielsetzung wird es zu einem zentralen Problem, wenn Teile der Bevölkerung vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk faktisch immer weniger erreicht werden. So berichtet etwa die

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), dass im Jahr 2022 in der Gruppe der 14- bis 29-Jährigen die tägliche TV-Sehdauer 50 Minuten betrug (vgl. Abb. 2). Im Jahr 2014 hingegen waren es in dieser Altersgruppe noch 124 Minuten, das ist ein Rückgang um 50 Prozent in sieben Jahren. Die junge Generation schaue inzwischen mehr als doppelt so viel Internetvideos wie Fernsehen – gesprochen wird von einem Generationenabriss. Im krassen Gegensatz dazu wurde in der Altersgruppe der Über-50-Jährigen 316 Minuten pro Tag ferngesehen, also mehr als fünfmal so viel wie bei den Jüngeren. Zudem bevorzugen die Jüngeren laut KEK (2023) das Privatfernsehen, die Hauptnutzer der öffentlich-rechtlichen Programme seien ältere Bevölkerungsgruppen. Zugleich haben ARD und ZDF im Osten Deutschlands einen deutlich niedrigeren Zuschauermarktanteil als im Westen.

Bei einigen Gruppen der Bevölkerung besteht zudem inzwischen eine erhebliche Skepsis gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In Teilen wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein „moralischer Missionarismus“ (vgl. Benedikter 2022) attestiert. In selbst-referenziellen Blasen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks habe sich ein Elitenbewusstsein etabliert, sodass eine erhebliche Distanz zu Teilen der Bevölkerung entstanden sei (vgl. Benedikter 2022). Es entstehe der Eindruck, dass sich eine große Anzahl der Journalisten und Redaktionen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk dem Erziehungsauftrag verpflichtet fühlten, dem „dummen Volk“ die korrekte politische Agenda zu vermitteln (vgl. Steinert 2022). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei zu sehr in einem linken gesellschaftlichen Mainstream verhaftet, zu unausgewogen, zu wenig offen für konservative Ideen von Familie, Lebensführung oder Politik.

Im Ergebnis ist es heute deutlich weniger effektiv als früher, einer womöglich verzerrten Berichterstattung in der Medienlandschaft allein dadurch zu begegnen, Journalismus von höherer Qualität anzubieten. Vielmehr stellen sich für die Medienregulierung neue Herausforderungen. Die „Regulierung“ von Medieninhalten, wie bislang etwa durch das Netzdurchsetzungsgesetz und in Zukunft durch das Digitale-Dienste-Gesetz, scheinen daher wichtiger zu werden.

Zugleich zeigt der ÖRR enorme Beharrungstendenzen und fällt immer wieder durch Skandale und Probleme von ineffizienter und unsachgemäßer Mittelverwendung auf. Der Anpassungsdruck ist aufgrund der gesicherten Finanzierung sehr gering. So sind die Produktionskosten pro Sendeminute nirgendwo so hoch wie in Deutschland, wie Eberwein et al. (2019) belegen. Wie der Zukunftsrat (2024, S. 10) es ausdrückt, „kennzeichnen Beharrungstendenzen und unzureichende Agilität vielfach die Lage“.

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, die grundlegenden medienpolitischen Entscheidungen zu treffen, um die nötigen Reformen anzustoßen. Mit dem 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag haben sich die Länder auf den Weg begeben (Abschn. 3). Wesentliche Schritte stehen aber weiterhin aus, vor allem mit Blick auf eine effektivere Ausgestaltung der Governance-Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Abschn. 4).

3 Aktuelle Reformen im System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkrecht liegt gem. Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern.¹⁴ Sie haben u. a. die Rahmenbedingungen festzusetzen, die den von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützten Prozess der öffentlichen Meinungsbildung strukturell ermöglichen.¹⁵ Für länderübergreifende Fragen wird dabei auf das Instrument des intraföderalen Staatsvertrags zurückgegriffen.¹⁶ Die grundlegenden Veränderungen in der Medienlandschaft wie die wachsende Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben im Kreise der Länder zu intensiven Diskussionen über Reformoptionen geführt. Die Länder haben sich schließlich auf ein Vorgehen in zwei Phasen verständigt.¹⁷ In der ersten, mit der Ratifizierung des 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrags mittlerweile abgeschlossenen Phase stand eine Neuformulierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Vordergrund.¹⁸ Sie soll vor allem der Schärfung des öffentlich-rechtlichen Profils dienen. Eine Flexibilisierung der Beauftragung soll die Rundfunkanstalten außerdem in die Lage versetzen, sich schneller an die digitale Transformation und eine sich ändernde Mediennutzung anzupassen und so dem sog. „Generationenabriss“ entgegenzuwirken. Parallel sollen die Gremien gestärkt werden: Ihnen soll bei der Konkretisierung des Maßstabs der Qualität, bei der Beratung über die Ausgestaltung des Auftrags und der Kontrolle der Einhaltung des Auftrags gesteigerte Bedeutung zukommen. Der im September publizierte Entwurf eines Reformmedienstaatsvertrages sieht dazu in § 26b ReformStV-E die Einsetzung eines Medienrates vor. In einer noch ausstehenden zweiten Phase sollen mögliche Reformen in der Rundfunkfinanzierung erörtert werden. Als Grundlage hierfür soll ein Sondergutachten der KEF dienen, das die Länder in der Folge des 24. Berichts der KEF zur Bedarfsanmeldung des ÖRR in Auftrag gegeben haben und das am 2. Oktober 2024 veröffentlicht wurde (vgl. KEF 2024).

Zugleich planen eine Reihe von Ländern, das Intendantengehalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu begrenzen.¹⁹ So haben etwa Berlin und Brandenburg im Dezember 2023 eine Novelle des Staatsvertrags für den Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) vorgenommen. Der novellierte Staatsvertrag beinhaltet in § 41 des rbb-Staatsvertrags einen Gehaltsdeckel für die Intendantin oder den Intendanten des rbb. Als Vergleichsgröße für das Intendantengehalt wird die Besoldung nach B 11 im Landesgesetz für Senatoren in Berlin genannt. Das impliziert, je nach individueller Situation, ein jährliches Gehalt von 180.000 bis 230.000 Euro. Zudem sind auch Altersversorgungszusagen für außertariflich Beschäftigte auf Leistungen entsprechend der für die Beschäftigten des rbb geltenden tariflichen Altersversorgung zu beschränken. Im Saarland ist seit Oktober 2023 in § 16 Abs. 6 des Gesetzes über

¹⁴ BVerfGE 149, 222, 248.

¹⁵ Näher dazu Binder (2022, S. 883).

¹⁶ Ausführlich dazu Schult (2022, S. 875 ff.).

¹⁷ Dazu Stieber (2022, S. 175).

¹⁸ Der 3. Medienänderungsstaatsvertrag ist zum 1. Juli 2023 in Kraft getreten, der 4. Medienänderungsstaatsvertrag zum 1. Januar 2024.

¹⁹ Der Zukunftsrat hat sich in seinem Bericht dieser Forderung nicht angeschlossen, siehe Empfehlung 9 und S. 29 f.

den Saarländischen Rundfunk geregelt, dass die Gehälter der Intendantin oder des Intendanten die Höhe des Grundgehaltes nach Besoldungsgruppe R 10 der Bundesbesoldungsordnung R in der jeweils geltenden Fassung nicht übersteigen sollen. Das entspricht aktuell etwa 180.000 Euro pro Jahr. Auch in anderen Bundesländern wird über eine Deckelung des Intendantengehalts diskutiert.

3.1 Modifikation des Auftrags

Zu den seit langem kontrovers diskutierten Fragen zählt, ob und wie sich die veränderten Rahmenbedingungen auf den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auswirken. Die mediale Nutzung des Internet hat zu einem breiten Angebot an Information, Unterhaltung und kulturellen Inhalten und zu vielfältigen neuen Möglichkeiten des Meinungs austausches geführt. Das BVerfG sieht den „klassischen Funktionsauftrag“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hierdurch gleichwohl nicht infrage stellt. Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen in der Netz- und Plattformökonomie, das verbreitete Auftreten nicht professionell-journalistisch tätiger Inhalteanbieter, werbebasierte und damit auf massenattraktive Programme ausgerichtete Geschäftsmodelle sowie der Einsatz von Algorithmen, welche die Anzeige von Inhalten auf die Interessen und Neigungen der Nutzer zuschneiden, deren Verweildauer zu maximieren suchen und gleichgerichtete Meinungen anstelle von Meinungsvielfalt verstärken, erforderten weiterhin ein gegengewichtiges Leistungsangebot, das einer anderen Entscheidungs rationalität folge.²⁰ Vor allem wachse die Bedeutung der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, „durch authentische, sorgfältig recherchierte Information, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bildendes Gegengewicht zu bilden“.²¹

Damit sind potenzielle Verschiebungen im Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks allerdings bereits angedeutet. Der zum 1. Juli 2023 in Kraft getretene 3. Medienänderungsstaatsvertrag hat diesen Gedanken jedenfalls teilweise aufgegriffen. Unverändert und unumstritten bleibt die durch Art. 5 I 2 GG vorgegebene grundlegende gesellschaftliche und kulturelle Aufgabenstellung: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen mit ihren Angeboten „als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ wirken „und dadurch die demokratischen sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“ erfüllen. In ihren Angeboten haben sie „einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration, den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den gesamtgesellschaftlichen Diskurs in Bund und Ländern fördern“.

Die veränderten Kommunikationsbedingungen, aber auch die wachsende Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk, führen gleichwohl zu Veränderungen des Auftrags: Die Verpflichtung auf Qualität und ein „öffentlich-rechtliches Profil“ stehen

²⁰ BVerfGE 149, 222, 261; BVerfGE 158, 389, 419.

²¹ BVerfGE 149, 222, 262; BVerfGE 158, 389, 420.

zunehmend im Mittelpunkt. Was die Abdeckung der verschiedenen Sparten betrifft, lässt sich dem 3. Medienänderungsstaatsvertrag zwar keine Verengung, wohl aber eine gewisse Schwerpunktverschiebung entnehmen. Während Kultur, Bildung, Information und Beratung quasi automatisch zum öffentlich-rechtlichen Profil zählen, wird der Bereich der Unterhaltung – im 2. Medienänderungsstaatsvertrag neben Bildung, Information und Beratung noch als gleichwertiger Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags aufgeführt²² – nunmehr in einem separaten Satz nachgeschoben und muss sich einem besonderen Begründungserfordernis stellen. Denn obwohl Unterhaltung „Teil des Auftrags“ bleibt,²³ ist sie dem öffentlich-rechtlichen Profil verpflichtet²⁴ und soll den öffentlich-rechtlichen „Markenkern“ stärken. Hierin kann man eine vorsichtige Rückstufung des Unterhaltungsauftrags sehen.²⁵

Der Begriff des „öffentlich-rechtlichen Profils“ wird nicht abschließend definiert. Eine vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung verwendete Formulierung aufgreifend, verweist die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag vielmehr allgemein auf die „andere Entscheidungsrationale“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der, weil er nicht marktwirtschaftlichen Anreizen folge, eine über den freien Markt nicht erreichbare inhaltliche Vielfalt beisteuern könne.²⁶ Gleichwohl wird der Begriff mit dem 3. Medienänderungsstaatsvertrag konkretisiert, indem § 26 Abs. 1 MStV n. F. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihres Auftrags „in besonderem Maße der Einhaltung journalistischer Standards, insbesondere zur Gewährleistung einer unabhängigen, sachlichen, wahrheitsgemäßen und umfassenden Information und Berichterstattung wie auch zur Achtung von Persönlichkeitsrechten verpflichtet“. Die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag hebt insbesondere die Verpflichtung auf sorgfältig recherchierte Informationen, auf das Auseinanderhalten von Fakten und Meinungen und eine nicht verzerrte und das Sensationelle nicht in den Vordergrund rückende Darstellung der Wirklichkeit hervor.²⁷ In einem durch „fake news“, „hate speech“ und die Gesetzmäßigkeiten der Aufmerksamkeitsökonomie geprägten medialen Umfeld soll sich der öffentlich-rechtlichen Rundfunk damit als eine besonderen Qualitätsstandards verpflichtete und einer anderen Handlungsrationale folgende Institution bewähren, der gerade deswegen von allen gesellschaftlichen Gruppen Vertrauen entgegengebracht werden kann. Mit der besonderen Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf

²² § 26 Abs. 1 S. 5 MStV a. F. lautete: Die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben „der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen“.

²³ Unterhaltung ist nach der Rechtsprechung des BVerfG ein obligatorischer Teil des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – siehe dazu BVerfG: BVerfGE 83, 238, 297 f.; BVerfGE 136, 9, 30. Aus der Literatur siehe dazu Kühling und Kellner (2018, S. 826).

²⁴ Dies ist an sich nicht neu. Im ursprünglichen Medienstaatsvertrag war von einem „öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil“ die Rede.

²⁵ In diesem Sinne Wagner (2022, S. 166): Unterhaltung solle zwar „keinesfalls marginalisiert werden“, aber doch umfangsmäßig zurücktreten und darüber hinaus auf das geschärfte „öffentlich-rechtliche Anforderungsprofil“ ausgerichtet sein.

²⁶ Unter Verweis auf BVerfGE 73, 118, 158 f.; BVerfGE 74, 297, 325; BVerfGE 83, 238, 297 f.; BVerfGE 90, 60, 90; BVerfGE 114, 371, 388 f.; BVerfGE 119, 181 216. Siehe auch BVerfGE 158, 389, 417 f.

²⁷ Siehe in diesem Sinne auch BVerfGE 149, 222, 262.

Qualität bewegt sich der neue Medienstaatsvertrag auf eine in der Literatur bereits früher geforderte Mehrwert- oder Unterscheidbarkeitskontrolle zu: Klarer als eine Neugewichtung der Sparten in ihrem Verhältnis untereinander tritt die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf eine Unterscheidbarkeit zum privaten Rundfunk hervor.²⁸ Zu dem öffentlich-rechtlichen Profil zählen auch die „Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit“ sowie die Verpflichtung der Rundfunkanstalten, „in ihren Angeboten eine möglichst breite Themen- und Meinungsvielfalt ausgewogen dar[zust]ellen“ (§ 26 Abs. 2 S. 2 MStV n.F.).²⁹ Bereits in § 26 Abs. 1 S. 6 MStV n.F. heißt es zur Vielfaltssicherung überdies, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk „durch eigene Impulse und Perspektiven zur medialen Angebotsvielfalt“ beizutragen habe.³⁰

Die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf ein gegenständlich und meinungsmäßig vielfältiges Angebot zeichnet die entsprechenden Vorgaben des BVerfG nach:³¹ Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist auf ein vielfältiges und ausgewogenes, die Gesamtheit der Bevölkerung betreffendes Programm gerichtet.³² Das Vielfaltsgebot umfasst sowohl Meinungs-³³ als auch Themenvielfalt. Themenvielfalt ist insoweit zu gewährleisten, als der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen hat. In ständiger Rechtsprechung hervorgehoben wird ferner die vielfaltssichernde Dimension der nicht ökonomischen Entscheidungsrationalität.³⁴ In diesem Lichte lässt sich die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag lesen, derzufolge der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch solche Aspekte aufzugreifen hat, „die über die Standardformate für das Massenpublikum hinausge-

²⁸ Siehe dazu insbesondere Kühling und Kellner (2018, S. 825). Dazu, dass der öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag eine deutliche Unterscheidbarkeit der öffentlich-rechtlichen von privaten Programmen gebietet, siehe ferner BVerfGE 119, 181, 220.

²⁹ Die Verpflichtung auf die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit sowie auf Vielfalt und Ausgewogenheit war allerdings bereits im Medienstaatsvertrag in seiner ursprünglichen Fassung enthalten. Die Formulierung in § 26 Abs. 2 MStV a.F. lautete: „Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen“.

³⁰ § 26 Abs. 1 S. 6 MStV übernimmt damit eine Formulierung aus BVerfGE 149, 222, 260. Ebenso: BVerfGE 158, 389, 418.

³¹ Siehe BVerfGE 149, 222, 261 m. w. N. zur früheren Rechtsprechung des BVerfG. Siehe auch BVerfGE 158, 389, 418 f.

³² Siehe BVerfGE 83, 238, 297 f. Siehe ferner BVerfGE 90, 60, 90; BVerfGE 119, 181, 219; BVerfGE 136, 9, 29 f.

³³ Siehe dazu etwa BVerfGE 119, 181, 215 ff.; BVerfGE 158, 389, 416 „Der in Art. 5 I 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet“; und S. 418: „Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im Wesentlichen entspricht, dass der Rundfunk nicht einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtangebot zu Wort kommen können“.

³⁴ BVerfGE 149, 222, 260; BVerfGE 158, 389, 417 ff.

hen, und die gesamte Bandbreite unterschiedlicher Perspektiven und Lebenswirklichkeiten im journalistischen Blick“ behalten müsse.³⁵

Dies darf allerdings nicht dahingehend verstanden werden, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausschließlich oder auch nur primär die im privaten medialen Angebot verbleibenden Leerstellen abzudecken habe.³⁶ Auch die Vielfaltsverpflichtung ist vielmehr im Sinne des besonderen öffentlich-rechtlichen Profils zu verstehen, das „sich nicht allein durch Quotenorientierung, sondern durch Qualität, Innovation, Differenzierung, eigene Impulse und vielfältige Perspektiven auszeichnet“.³⁷ Gleichwohl lässt sich der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht als ein Auftrag zur Maximierung der Themenvielfalt verstehen. Bezugspunkt bleiben „die demokratischen sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“ und der gesellschaftliche Zusammenhalt³⁸ oder, wie schon mit Blick auf die Auftragsinhalte, eben das „öffentlich-rechtliche Profil“.

Kritisch sind in diesem Kontext die sehr hohen Ausgaben für die Sportberichterstattung. Allein für diese Rechte zahlte die ARD in den Jahren 2021 bis 2024 durchschnittlich rund 237,5 Millionen Euro pro Jahr.³⁹ Das ZDF hat im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 jährlich rund 158 Millionen Euro für Sportrechte aufgewendet.⁴⁰ Laut KEF (2024) hat der ÖRR in den Jahren 2021 bis 2024 sogar 1,6 Milliarden Euro für Sportrechte ausgegeben. Davon entfallen laut KEF (2024) 65 Prozent auf Fußball. Wie hoch die Kosten für die ARD-Sportschau oder das ZDF-Sportstudio pro Sendeminute sind, ist leider nicht transparent und wird von den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten nicht veröffentlicht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Fußballberichterstattung pro Sendeminute der teuerste Inhalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist. Dies ist problematisch, weil diese Inhalte alternativ in frei empfangbaren Privatsendern wie RTL oder SAT1 laufen könnten, wie dies in der Vergangenheit bereits der Fall war. Nicht zutreffend ist im Übrigen die Befürchtung, dass ohne eine Berichterstattung bei ARD oder ZDF Bundesliga-Fußball nur noch im Pay-TV zu sehen wäre. Das Bundeskartellamt genehmigt nämlich die sogenannte Zentralvermarktung der Bundesligaspiele durch die DFL regelmäßig nur dann, wenn die DFL eine zeitnahe, frei empfangbare Kurzberichterstattung im frei empfangbaren Fernsehen zusagt.⁴¹ Dies kann prinzipiell eine öffentlich-recht-

³⁵ Die in der Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag gewählte Formulierung ist angelehnt an BVerfGE 149, 222, 260 f.

³⁶ Dazu, dass der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kein Mindestversorgungsauftrag ist, sondern ein vielfältiges und ausgewogenes Programm umfasst, das die Gesamtheit der Bevölkerung betrifft, siehe BVerfGE 83, 238, 297 f.; BVerfGE 136, 9, 30.

³⁷ So die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag.

³⁸ Siehe in diesem Sinne die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag: Der öffentlich-rechtliche Auftrag verfolge das Ziel, „mit einem Gesamtangebot für alle sämtliche Milieus der Zivilgesellschaft zu erreichen und für all diese Gruppierungen einen integrativen von öffentlich-rechtlichen Qualitätsmaßstäben geprägten Kommunikations- und Debattenraum zu schaffen“.

³⁹ Siehe <https://www.ard.de/die-ard/aufgaben-der-ard/Programm-Sport-in-der-ARD-100/>.

⁴⁰ Siehe <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-programmprofile-und-kosten-genre-sportsendungen-102.html>.

⁴¹ Siehe https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2024/26_02_2024_DFL_Abschluss.html.

liche Sportsendung wie die Sportschau sein oder eine Sendung im Privatfernsehen wie in der Vergangenheit die Sendungen Anpfiff auf RTL oder ran bei SAT1. Bieten auch ARD und ZDF um diese Sportrechte, so treibt dies jedoch deren Preis nach oben, ohne dass die Gebührenzahler dafür einen echten Mehrwert bekommen, da davon auszugehen ist, dass eben eine Kurzberichterstattung über Bundesligaspiele anderenfalls im Privatfernsehen gezeigt würde. Es steht im Gegenteil sogar zu befürchten, dass die Fußballberichterstattung in ARD und ZDF tendenziell zu unkritisch erfolgt, also einer Verzerrung unterliegt, da Moderatorinnen und Moderatoren gern ein gutes Verhältnis zu den Beteiligten pflegen.

Wenig populäre Sportdisziplinen und sogenannte Randsportarten werden hingegen primär im Privatfernsehen oder bei Streamingdiensten wie MagentaSport, dyn, Sportdeutschland.TV oder dezidierten Spartensendern wie Wasserball.TV oder HBL TV (für Handball) gezeigt.⁴² Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hingegen konzentriert sich sehr stark auf Profifußball und Wintersport sowie Großereignisse wie die Olympischen Spiele und somit auf Inhalte, die ansonsten weitestgehend im privaten Fernsehen ausgestrahlt würden. Sinnvoll wäre demgegenüber eine strikte Beschränkung des Sportangebots im öffentlich-rechtlichen Fernsehen. Eine Deckelung der Ausgaben der öffentlich-rechtlichen Sender für Sportrechte, so wie dies von den Bundesländern nun gefordert wird⁴³, ist daher überaus sinnvoll. Die Kosten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ließen sich so reduzieren, ohne dass das Publikum auf eine Berichterstattung über oder Ausstrahlung von populären Sportereignissen verzichten müsste. Der ReformStV-E verlangt in § 26 Abs. 5, im Rahmen der Sportberichterstattung darauf hinzuwirken, „dass der Sport in seiner Breite in Rundfunk und Telemedien abgebildet wird. Insbesondere sollen auch solche Sportarten und Sportereignisse von gesellschaftlicher Bedeutung Ausdruck finden, die keiner oder nur einer geringen kommerziellen Vermarktung unterliegen.“ Zudem soll § 35 Abs. 5 ReformStV-E regeln, dass „die für den Erwerb von Übertragungsrechten für Sportereignisse aufgewendeten Mittel (...) ein angemessenes Verhältnis zum Gesamtprogramm aufwand nicht überschreiten“ dürfen. Zu befürchten ist allerdings, dass diese Formulierungen so weich formuliert sind, dass sie dem ÖRR keine echte Grenze setzen.

Der Kern der neuen Auftragsbestimmung im MStV ist, ungeachtet einer leichten Rückstufung der Unterhaltung, gleichwohl nicht in einer Verengung des Auftrags oder in einer formalen Hierarchisierung der Inhalte zu sehen. Sie zielt vielmehr primär auf eine Schärfung des Profils des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab und nähert sich damit dem Gedanken einer öffentlich-rechtlichen Mehrwertkontrolle (s. oben). Der geforderte Mehrwert und die Unterscheidbarkeit vom privaten Rundfunk lassen sich rechtlich allerdings nur begrenzt konkretisieren. Die Schaffung gerichtlich erzwingbarer, subjektiver Rechte Dritter ist von vornherein nicht inten-

⁴² Für die Übertragung der Spiele der Deutschen Eishockeyliga (DEL) und der Basketball-Bundesliga (BBL) hat die Deutsche Telekom in der Vergangenheit angeblich jeweils rund 4,5 Millionen Euro pro Jahr gezahlt und damit nur einen Bruchteil dessen, was ARD und ZDF für Fußballrechte zahlen, siehe https://www.lkz.de/sport_artikel,-wie-das-tv-geld-in-anderen-team-sportarten-verteilt-wird-_arid,620226.html.

⁴³ Siehe etwa <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/ard-und-zdf-geben-10-prozent-des-budgets-fuer-sport-aus-19630464.html>.

diert (siehe § 26 Abs. 3 MStV n.F). Für die Profilschärfung in all ihren Facetten – von Qualitätsstandards bis hin zur Vielfalt – kommt es vielmehr auf Absicherungen durch Verfahren, auf interne und externe Kontrollmechanismen an. Der geänderten Auftragsbestimmung korrespondiert dementsprechend ein verstärktes Gewicht auf effektive Mechanismen der Governance (s. unten Abschn. 3c).

Auch der Zukunftsrat (2024, S. 11) hat sich deutlich dafür ausgesprochen, „den Angebotsauftrag in zentralen Aspekten zu schärfen und fortzuentwickeln“: Vom Druck des Marktes befreit, müsse der ÖRR ein „unverwechselbares Angebot“ bereitstellen (2024, S. 10). Konkret empfiehlt der Zukunftsrat „eine deutlichere und nachdrücklichere Demokratie- und Gemeinwohlorientierung des Angebotsauftrags.“ Wie der Zukunftsrat (2024, S. 11) weiter ausführt, sollten öffentlich-rechtliche Informationsangebote „nicht Meinungen vorgeben, sondern der Meinungsbildung und dem demokratischen Diskurs dienen“. Dies könne „nur durch eine unvoreingenommene, sachliche, kompetente, gewissenhafte und faire Berichterstattung gelingen, in der alle Strömungen und Perspektiven in der Gesellschaft zum Ausdruck kommen.“ Diese Empfehlungen leitet der Zukunftsrat unter Anderem aus dem Befund ab, dass in der Medienlandschaft Akteure benötigt werden, „die Verlässlichkeit, Glaubwürdigkeit und Authentizität, gewährleisten, die als Gate-Watcher (Wächter) fungieren, Fakten checken, Falschinformationen offenlegen und Zusammenhänge erläutern“ (Zukunftsrat 2024, S. 9). Dem ÖRR komme insoweit eine besondere Verantwortung zu. Diese Forderungen verdienen zwar uneingeschränkt Unterstützung. Gleichwohl ist von einer Auftragsänderung für sich genommen wenig zu erwarten. Die Möglichkeiten einer rechtlichen Überprüfung sind gering. Eine Auftragsanpassung lässt nur in dem Maße Veränderungen erhoffen, in dem es gelingt, effektive Mechanismen der internen und externen Governance mit starken Anreizen für eine Verhaltensänderung zu schaffen (s. unten).

3.2 Flexibilisierung der Beauftragung im Lichte der digitalen Transformation und Auftrag zur Entwicklung einer Plattformstrategie

Ein weiterer Schwerpunkt des 3. Medienänderungsstaatsvertrags ist die Flexibilisierung der Beauftragung: Angesichts des Strukturwandels der Medien und Mediennutzung in der digitalen Welt wird die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk bislang zugesprochene Sonderstellung kraft Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft⁴⁴ zunehmend fraglich (s. oben). Damit verliert zugleich der Fokus auf die Bereitstellung linearer Vollprogramme, begleitet durch ebenfalls lineare Sparten- und Digitalprogramme, an Relevanz und Legitimität. Mit der Veränderung der Rezeptionsgewohnheiten, gerade der jüngeren Generationen, kann der Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks künftig nicht mehr als reiner Annex zum Rundfunkauftrag gelten.⁴⁵ Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk alle erreichen, so

⁴⁴ Dazu BVerfGE 119, 181, 214f.

⁴⁵ So auch Wagner (2022, S. 166).

bedarf er einer größeren Flexibilität in der Ausrichtung der Verbreitungswege und damit zugleich der Angebotsgestaltung.⁴⁶

Der 3. Medienänderungsstaatsvertrag geht einen Schritt in diese Richtung und entwickelt damit den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das Internet weiter.⁴⁷ Zwar sind die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF weiterhin mit der Veranstaltung einer Reihe von linearen Vollprogrammen beauftragt (§ 28 Abs. 1–4 MStV n.F.).⁴⁸ Mit Blick auf die weiteren Programme – tagesschau24, EinsFestival, ARD-alpha, ZDFinfo, ZDFneo, Phoenix und KiKa – erhalten die Rundfunkanstalten jedoch weitreichende Handlungsspielräume betreffend Inhalte und Verbreitungswege: Unter Beteiligung der zuständigen Aufsichtsgremien können sie diese Fernsehprogramme ganz oder teilweise einstellen oder ihre Inhalte in Internetangebote gleichartigen Inhalts überführen (§ 28 Abs. 5, § 32a Abs. 1 MStV n.F.).⁴⁹ Sie sind dann allerdings zur Darlegung verpflichtet, dass – unter Berücksichtigung des veränderten Nutzerverhaltens – das veränderte Angebot den öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllt (§ 32a Abs. 2 S. 2 MStV n.F.).

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen hiermit in die Lage versetzt werden, schneller auf die Änderungen in der Mediennutzung zu reagieren und dem befürchteten „Generationenabriss“ bei der Nutzung öffentlich-rechtlicher Angebote zu begegnen.⁵⁰ Um seine Mission als Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu erfüllen, müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein „Gesamtangebot für alle“ bereitstellen, und seine Inhalte und Themen müssten in der Breite wahrgenommen werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse die verschiedenen Generationen dort erreichen, wo sie sich medial aufhalten. In der Gestaltung ihres medialen Angebots verpflichtet § 26 Abs. 1 MStV n.F. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten daher nunmehr explizit auf „eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Anliegen von Familien“.

Angesichts des grundrechtlich geschützten Freiraums privater Anbieter wird die Flexibilisierung des Auftrags und dessen zunehmende Ausdehnung in den Bereich der Telemedien allerdings mit der Forderung nach einer verschärften Mehrwert-

⁴⁶ Dazu, dass der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch verfassungsrechtlich dynamisch angelegt ist, siehe zuletzt BVerfGE 158, 389, 420 f.

⁴⁷ Dazu, dass Entscheidungen des BVerfG zu einem eigenständigen Auftrag des ÖRR im Internet bislang fehlen, siehe Wagner (2022, S. 169).

⁴⁸ Hierzu zählen „Das Erste“, BR, HR, MDR, NDR, RB, RBB, SWR, SR, WDR, ZDF, 3sat und Arte. Dazu, dass die Rechtsprechung des BVerfG weiterhin ein lineares Vollprogramm verlangt, siehe Wagner (2022, S. 169).

⁴⁹ Tendenziell kritisch dazu, dass eine Überführung vormals linearer Programme in „Online only“-Angebote nicht mit einer Verpflichtung verbunden ist, gutachterliche Beratung zu den Auswirkungen auf relevante Märkte einzuholen, siehe Wagner (2022, S. 173). Zwar beziehe sich die Möglichkeit zur Überführung auf Angebote „gleichartigen Inhalts“. Trotzdem führe die Überführung zu einer anderen Positionierung des Inhalts im publizistischen Wettbewerb. Auch beihilfenrechtlich sei daher eine Wirkungsanalyse geboten.

⁵⁰ Siehe Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag. Der Zukunftsrat (2024, S. 5) schreibt deutlich zum Publikum des ÖRR schon in der Einleitung: „Gerade junges Publikum hat sich abgewandt“.

kontrolle verbunden (s. oben).⁵¹ Diese Forderung ist allerdings ambivalent. Zwar verdient das Ziel der Unterscheidbarkeit des ÖRR von privaten Angeboten uneingeschränkte Unterstützung. Insbesondere unter Gesichtspunkten des europäischen Beihilfenrechts ist einer zunehmenden Expansion des ÖRR in den Bereich der von Privaten in gleicher Qualität, Ausgewogenheit und Vielfalt angebotene Inhalte Einhaltung zu gebieten.⁵² Angesichts der unaufhaltsamen Konvergenz der Medien wird sich eine verschärfte Mehrwertkontrolle aber immer weniger an einer Unterscheidung zwischen linearen Angeboten und Telemedienangeboten festmachen lassen. Der verfassungsrechtliche Schutz der Rundfunkfreiheit steht zugleich einer „harten“ inhaltlichen Mehrwertkontrolle entgegen. Erneut bleibt nur der Weg über effektive Mechanismen der internen und externen Governance – ggfs. verbunden mit der Einführung von Rezipienten-Schwellenwerten, die den ÖRR zu einer eigenständigen Priorisierung der Angebote nach Maßgabe des öffentlich-rechtlichen Auftrags verpflichten könnten (s. unten). Angesichts der durchgängigen Betonung der besonderen, nicht auf Werbeeinnahmen ausgerichteten Entscheidungsrationale des öffentlich-rechtlichen Rundfunks würde es außerdem naheliegen, dessen Umstellung auf das neue mediale Umfeld mit einem konsequenten Werbeverbot zu verbinden.⁵³

Aus Sicht der Beitragszahler mag gegen ein Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingewendet werden, dass ohne Werbeeinnahmen ein noch höherer Rundfunkbeitrag zu erwarten sei und dies dann die Beitragszahler noch mehr belastete. Dazu ist jedoch festzuhalten, dass Einnahmen aus Werbung und Sponsoring etwa bei der ARD lediglich rund sechs Prozent der Einnahmen ausmachen.⁵⁴ Im Internet und damit auch bei Mediatheken gilt zudem schon heute ein solches Verbot.⁵⁵

Ungeachtet der Wettbewerbsverzerrungen, die mit dem öffentlich-rechtlichen Angebot verbunden sein können, hängt die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags von der Wahrnehmbarkeit öffentlich-rechtlicher Angebote ab. Mit Blick hierauf normiert der 3. Medienänderungsstaatsvertrag eine neue Wahrnehmbarkeitsregel: Das öffentlich-rechtliche Angebot inklusive Kultur, Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung soll „in seiner gesamten Breite auf der ersten Auswahlebene der eigenen Portale und über alle Tageszeiten hinweg in den Vollprogrammen wahrnehmbar“ sein (§ 26 Abs. 1 S. 10 MStV n.F.).

Die Wahrnehmbarkeit der Online-Angebote soll ferner über eine von den Rundfunkanstalten zu entwickelnde gemeinsame Plattformstrategie gestärkt werden (siehe § 30 Abs. 1 MStV n.F.). Was dies im Einzelnen bedeutet – ob in Zukunft etwa eine einzige öffentlich-rechtliche Mediathek, womöglich gar eine europäische Plattform

⁵¹ Siehe dazu Monopolkommission (2018, Rn. 981 ff., insb. 1006 ff.) und ferner Wagner (2022, S. 169) sowie Ladeur und Gostomzyk (2014, S. 28 ff.). Auch Zukunftsrat (2024, S. 13).

⁵² Zweifelnd dazu Wagner (2022, S. 174).

⁵³ Offengelassen im Bericht des Zukunftsrats (2024, S. 36), der einerseits auf den tendenziellen Widerspruch zwischen Werbung und Beitragsfinanzierung verweist, andererseits auf das Interesse Werbetreibender, spezifische und große Zielgruppen zu erreichen, sowie auf die Gefahr, dass sich das Werbebudget noch stärker auf globale Digitalplattformen verlagern könnte.

⁵⁴ Siehe <https://www.ard.de/die-ard/organisation-der-ard/Finanzen-der-ARD-Einnahmen-und-Ausgaben-100/>.

⁵⁵ Siehe <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/ard-unterlaeuft-werbeverbot-im-internet-19109816.html>.

unter Einbeziehung von 3sat und Arte, angestrebt wird⁵⁶ – bleibt offen.⁵⁷ Unabhängig von der eigenen Plattformstrategie bleibt es den Rundfunkanstalten gestattet, Telemedien außerhalb der eigenen Mediatheken anzubieten, wenn dies zur Erreichung der jeweiligen Zielgruppen geboten ist (§ 30 Abs. 4 S. 3 MStV n.F.).

In dem Maße, in dem mediale Plattformen mittel- bis langfristig voraussichtlich zum primären Distributionsweg werden, kann dies zugleich veränderte Formen der Darstellung der Inhalte und neue Organisationsformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nahelegen. Die Organisation nach verschiedenen Sendern und zur Planung linearer Vollprogramme könnte der Organisation nach Sparten und Inhalten weichen, die wiederum neue Formen der redaktionellen Zusammenarbeit und der gemeinsamen Ressourcennutzung nahelegen.

Das BVerfG hat in seiner jüngeren Rechtsprechung die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hervorgehoben, auf die neuen Gefahren der Internetkommunikation – insbesondere die Schwierigkeiten der Trennung zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung, die neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und den Verlust des herkömmlichen Filters professioneller journalistischer Informationsselektion und -verarbeitung – zu reagieren und den durch werbebetriebene Geschäftsmodelle veranlassten algorithmengetriebenen Tendenzen der Verstärkung gleichgerichteter Meinungen zu begegnen.⁵⁸ Punktuell greift der MStV diese Gesichtspunkte nunmehr auf. So sollen etwa, wo Empfehlungssysteme genutzt werden, diese „einen offenen Meinungsbildungsprozess und breiten inhaltlichen Diskurs ermöglichen“ (§ 30 Abs. 4 S. 2 MStV n.F.). Ein Ranking- und Empfehlungsalgorithmus einer Plattform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird nicht derselben Logik der Aufmerksamkeitsökonomie folgen dürfen, die Plattformen wie YouTube oder TikTok zugrunde legen.⁵⁹ Eine Individualisierung nach Themenbereichen und Interessen muss gleichwohl möglich sein. Insbesondere sollen Rezipienten selbst Voreinstellungen wählen können. In einem Umfeld, in dem die Förderung des gesellschaftlichen Diskurses zur Zielsetzung gehört, werden politische Präferenzen hingegen nur eingeschränkt als Filterkriterium in Betracht kommen. Jede Form von politischer Steuerung der Rezipienten muss vermieden werden. Vor allem sind hohe Anforderungen an die Transparenz eines Ranking-Algorithmus

⁵⁶ Dagegen: Franke (2022, S. 183): Eine einzige Plattform für alle Anstalten sei unwahrscheinlich. Anzuvisieren sei vielmehr eine bessere Vernetzung und Auffindbarkeit sowie eine angenehmere Nutzung – und dadurch eine gestärkte Konkurrenzfähigkeit gegenüber Netflix oder Amazon Prime.

⁵⁷ Kritisch zur bisherigen Koordination der Online-Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte etwa Binder (2022, S. 887). Ausführlicher zur Ausgestaltung einer künftigen Plattformstrategie (Zukunftsrat 2024, S. 26 f.).

⁵⁸ Zu den Gefahren neuer Dienstangebote siehe BVerfGE 149, 222, 261 f.; BVerfGE 158, 389, 419 f. Das BVerfG hebt in diesem Zusammenhang die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hervor, „durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderzuhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken“. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse so „ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht bilden“ – BVerfGE 149, 222, 262.

⁵⁹ Der Zukunftsrat fordert den Einsatz von „Public-Service-Algorithmen, die den öffentlich-rechtlichen Auftrag transportieren und unterstützen, etwa indem sie Kriterien wie Relevanz und Vielfalt berücksichtigen“ (Zukunftsrat 2024, S. 26).

mus zu stellen.⁶⁰ Einschlägige Vorgaben fehlen im Medienstaatsvertrag bislang. In Zukunft wird der Medienstaatsvertrag hier nachlegen müssen.

Weitere Vorgaben für die Funktionsweise telemedialer öffentlich-rechtlicher Angebote⁶¹ gilt es, mit Blick auf die Besonderheiten von Inhalteangeboten im Internet, unter Berücksichtigung von empirischer Forschung und unter Beteiligung der Aufsichtsgremien zu entwickeln. Der Zukunftsrat macht sich für eine kuratierte Bereitstellung nutzergenerierter Inhalte und die Organisation und Moderation von Debatten in non-linearen Formaten stark, um so die Chancen einer Selbstverständigung der Gesellschaft und der digitalen Partizipation der Gesellschaft zu nutzen (2024, S. 13).

Auch mit Blick auf die Flexibilisierung der Beauftragung ist schließlich eine Stärkung der Gremien geboten. Entscheidungen über die Einstellung von Fernsehprogrammen und über neue bzw. veränderte telemediale Angebotskonzepte werden etwa einer begründeten Zustimmung des jeweils zuständigen Gremiums bedürfen (§ 32a Abs. 4 MStV n. F.).

3.3 Governance

Zielt der 3. Medienänderungsstaatsvertrag ganz zentral auf die Schärfung eines vom privaten Rundfunk – und vermehrt auch von privaten Telemedianbietern – unterscheidbaren öffentlich-rechtlichen Profils ab, das angesichts der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner verfassungsrechtlich garantierten Programmautonomie⁶² in seinen Kernbestandteilen wie Qualität, Unabhängigkeit und Objektivität allerdings gerichtlich kaum kontrollierbar ist,⁶³ so bedarf es zur Absicherung des öffentlich-rechtlichen Mehrwerts künftig geschärfter prozeduraler Mechanismen der Überwachung der Auftragserfüllung.⁶⁴ Nachdem die Organisations- und Aufsichtsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lange Zeit kaum Beachtung erfuhren, steht die „Good Governance“ so mittlerweile im Zentrum der Reformbemühungen: Der 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag streben eine Stär-

⁶⁰ Siehe auch Zukunftsrat (2024, S. 26): Über die eingesetzten Algorithmen sei zu berichten.

⁶¹ Z.B. mit Blick auf die Bereitstellung geprüften Wissens, um Verstößen gegen das Wahrheitsgebot („Fake News“) entgegenzutreten; die Moderation eines Qualitätsdiskurses unter Eingrenzung eskalierender Kommunikationsdynamiken; eine Navigation, die sich nicht notwendig auf eigene Angebote beschränkt, sondern fremdpubliziertes Material einbezieht und kuratiert; und ein Kontext- und Schnittstellenmanagement – siehe dazu Neuberger (2022, S. 157 ff., insb. 162 ff.).

⁶² Aus der Rechtsprechung des BVerfG zuletzt BVerfGE 158, 389, 421. Näher dazu: Binder (2022, S. 884).

⁶³ So etwa mit Blick auf eine spartenbezogene Fokussierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Kühling und Kellner (2018, S. 8309). Ebenso Franke (2022, S. 182) sowie Neuberger (2022, S. 158) unter Verweis auf die Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Siehe auch BVerfGE 158, 389, 422 f.: „Der Gesetzgeber kann die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen. Der Genauigkeit dieser gesetzgeberischen Vorgaben sind allerdings durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt. In der Art und Weise, wie die Rundfunkanstalten ihren gesetzlichen Funktionsauftrag erfüllen, sind sie frei. ...“.

⁶⁴ Siehe Kühling und Kellner (2018, S. 834). Kritisch zur bisherigen Kontrollstruktur etwa Binder (2022, S. 887) am Beispiel der ARD.

kung der Gremienkontrolle an⁶⁵ und versuchen, ihr einen konkreteren rechtlichen Rahmen vorzugeben.⁶⁶

Dementsprechend werden in § 31 Abs. 3–6 MStV n.F. die Aufgaben der jeweils zuständigen Gremien ausbuchstabiert: Gemäß § 31 Abs. 3 haben die jeweils zuständigen Gremien über die Erfüllung des in § 26 MStV ausformulierten Auftrags zu wachen. Sie haben dabei nicht nur die Intendanten in Programmfragen zu beraten. Sie sind darüber hinaus verpflichtet, Richtlinien für die Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards aufzustellen und standardisierte Prozesse zu deren Überprüfung einzuführen (§ 31 Abs. 4 MStV n.F.). Die Gremien sind außerdem zur Kontrolle über eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung berufen (§ 31 Abs. 3 MStV n.F.). Für diese Kontrolle haben die Rundfunkanstalten gemeinsam – unter Einbeziehung der zuständigen Gremien und unter Berücksichtigung von Empfehlungen der KEF – geeignete Bewertungsmaßstäbe und Prüfprozesse festzusetzen. Den Rundfunkanstalten ist dabei auch die Festsetzung von Maßstäben für eine vergleichende Kontrolle der Ressourceneffizienz zwischen den Anstalten aufgegeben (§ 31 Abs. 5 MStV n.F.), um so eine bessere Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermöglichen.

Der 4. Medienänderungsstaatsvertrag hat diese inhaltlichen Vorgaben durch Vorgaben zur Zusammensetzung und Ausstattung der Aufsichtsgremien ergänzt. Gem. § 31d n.F. müssen die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten personell wie strukturell so aufgestellt sein, dass sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben umfassend erfüllen können. Konkret beinhaltet dies eine Verpflichtung zur Professionalisierung:⁶⁷ In den Verwaltungsräten müssen die Mitglieder ausreichende Kenntnisse in den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft, Recht und Medienwirtschaft/Medienwissenschaft repräsentieren und einbringen. Die Geschäftsstellen der Gremien müssen angemessen mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet sein. Mitglieder der Aufsichtsgremien dürfen überdies keine Interessenkollisionen wirtschaftlicher oder sonstiger Art aufweisen, die geeignet wären, die Erfüllung ihrer Aufgaben als Mitglieder zu gefährden (§ 31e MStV n.F.).

Für die Zusammensetzung der Gremien steht durch diese Vorgaben nicht mehr so sehr die ausgewogene gesellschaftliche Repräsentation im Vordergrund. Der Fokus wird vielmehr auf die von den Gremien benötigte Expertise und eine Professionalisierung der Aufsichtstätigkeit verschoben.⁶⁸

Der 4. Medienänderungsstaatsvertrag ergänzt diesen Rahmen durch eine Stärkung von Compliance und Transparenz. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden verpflichtet, für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu sorgen (§ 31a MStV n.F.). So sind die Organisationsstruktur, einschließlich der Zusammensetzung der Gremien und ihrer eingesetzten Ausschüsse, alle Satzun-

⁶⁵ Siehe u. a. Franke (2022, S. 183).

⁶⁶ Siehe u. a. Wagner (2022, S. 170).

⁶⁷ Vgl. Wagner (2022, S. 170).

⁶⁸ Unklar ist, welche Grenzen dieser Verschiebung durch die Rechtsprechung des BVerfG gezogen sind, die eine ausgewogene gesellschaftliche Repräsentation und die Wahrung des Binnenpluralismus in den Gremien verlangt. Siehe dazu BVerfGE 12, 205, 263. Zur Sicherung der Pluralität im Rundfunk außerdem Kreile (2017, S. 272).

gen, Richtlinien, Geschäftsordnungen und sonstigen Informationen von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt im Internetauftritt zu veröffentlichen, ebenso die Geschäftsberichte. Die Bezüge der Intendanten und Direktoren sind unter Namensnennung publik zu machen, und zwar einschließlich zugesagter Leistungen bei vorzeitiger Beendigung der Tätigkeit, zugesagter Leistungen bei regulärer Beendigung der Tätigkeit mit ihrem Barwert, Leistungen für Tätigkeiten bei Tochter- und Beteiligungsgesellschaften und Leistungen für entgeltliche Nebentätigkeiten.

Die Rundfunkkommission der Länder hat angekündigt, sowohl die Leitungsstrukturen als auch die Angemessenheit der Gehaltsstrukturen im außer- und übertariflichen Bereich zu überprüfen und dabei über die Kürzung oder Deckelung außertariflicher Gehälter und über die Frage zu entscheiden, ob es in Zukunft quantitative Vorgaben über die Gesamthöhe der Personalkosten geben soll.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben überdies ein wirksames Compliance Management System nach anerkannten Standards zu gewährleisten und fortzuschreiben (§ 31b MStV n. F.) – eine Verpflichtung, der die ARD mit der Veröffentlichung eines Leitfadens „ARD Compliance Standards“ im November 2022 vorgegriffen hat.⁶⁹ Die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio haben jeweils eine unabhängige Compliance-Stelle oder eine/n Compliance-Beauftragte/n einzusetzen, die/der regelmäßig an den Intendanten sowie an den Verwaltungsrat berichten. Darüber hinaus ist eine Ombudsperson als externe Anlaufstelle für vertrauliche und anonyme Hinweise zu Rechts- und Regelverstößen zu beauftragen.

Die Reform der Governance des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist damit nicht abgeschlossen. Die von Tom Buhrow aufgeworfene Möglichkeit einer Fusion der beiden Anstalten ist innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erwartungsgemäß auf heftige Kritik gestoßen. So hat etwa der ZDF-Intendant Norbert Himmler auf die Bedeutung des publizistischen Wettbewerbs von ARD und ZDF für Pluralität und Qualität der Inhalte und auf die anderweitig zu befürchtende Machtkonzentration „in einer Hand“ verwiesen. Es besteht jedoch Einigkeit, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk transparenter, effizienter und sparsamer wirtschaften soll. Die Beseitigung von Doppelstrukturen, eine Verpflichtung zu verstärkter Kooperation und eine Verschlankeung der Anstalten stehen auf der Agenda. Kompetenzen sollen gebündelt und die Anzahl der Arbeitsebenen und Abteilungen reduziert werden. Einem Beschluss der Rundfunkkommission zufolge soll die Zusammenarbeit der Verwaltungen der Anstalten im Rahmen sog. „Shared-Service-Centers“ deutlich ausgebaut werden, ebenso die Zusammenarbeit im Bereich Redaktion und Produktion. Ein gemeinsames und einheitliches Controlling-System soll zu Effizienzsteigerungen beitragen. Die Umstellung auf ein nunmehr einheitliches SAP-System für die Verwaltung in der ARD, das eine Vielzahl separater Systeme in den Bereichen Finanz-

⁶⁹ Die ARD-Gremienvorsitzenden haben anlässlich der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) mit ARD-Hauptversammlung am 22./23.11.2022 in München außerdem die Erarbeitung eines „Public Corporate Governance Kodex“ (PCGK) beschlossen, mit dem eine anstalts- und organübergreifende Aufsichtsordnung mit einheitlichen Standards für die ARD geschaffen werden und zugleich professionalisiert und finanziell und personell gestärkt werden soll.

und Personalverwaltung, Rechnungsbearbeitung, Controlling, Haushaltsplanung und Beschaffung ersetzt, gilt als erster Schritt in diese Richtung.

Die Bemühungen um eine Verschärfung des Regelrahmens im Bereich der Governance und der Compliance folgen der Einsicht, dass die durch die Befreiung von Marktzwängen ermöglichte „andere Entscheidungsrationalität“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keine hinreichende Gewähr für eine effiziente, dem öffentlich-rechtlichen Auftrag verpflichtete Verwendung der Beitragsmittel bietet. Für die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind Effizienz und Sparsamkeit der Mittelverwendung aber ebenso zentral wie ein sichtbarer, öffentlich-rechtlicher Mehrwert. In diesem Sinne sind weitere Schritte zur Effektivierung der „Good Governance“ geboten.

Dieser Einsicht ist der Zukunftsrat (2024) in seinen Empfehlungen gefolgt. Konkret empfiehlt der Zukunftsrat die Errichtung einer ARD-Anstalt mit zentraler Leitung, welche die ARD als Arbeitsgemeinschaft ersetzen soll. Diese ARD-Anstalt soll Dachorganisation der Landesrundfunkanstalten sein und die alleinige Strategie-, Steuerungs-, Finanz- und Organisationskompetenz für die bundesweiten Angebote der ARD und für alle zentralen Aufgaben und Dienstleistungen haben. Die Landesrundfunkanstalten wiederum sollen sich auf die regionale Grundversorgung und regionale Perspektiven konzentrieren.

Des Weiteren schlägt der Zukunftsrat für diese zukünftige ARD-Anstalt, das ZDF und das Deutschlandradio jeweils (a) einen pluralistisch besetzten Medienrat als Kontrollorgan über die Auftragsbefreiung, (b) einen überwiegend nach Fachexpertise besetzten Verwaltungsrat zur Stärkung von Strategiefähigkeit und Kontrolle und (c) eine kollegiale Geschäftsleitung (Abkehr von der Leitung durch eine/n Intendantin/en) vor. Die bisherigen Organe sollen nach den Vorstellungen des Zukunftsrates aufgelöst werden.

Nach den Vorstellungen des Zukunftsrates (2024, S. 17–18) könnten im Medienrat 16 von den Landtagen gewählte Persönlichkeiten und somit eine Vertreterin oder ein Vertreter je Land und 32 politikferne Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft in ihrer gesamten Breite und Vielfalt sitzen. In den Verwaltungsrat, der die operative Geschäftsleitung der Anstalten beaufsichtigt, sollen „unabhängige Persönlichkeiten mit einschlägigen fachlichen Kenntnissen und Erfahrungen, etwa drei aus dem Bereich der Medien, zwei mit ausgewiesener Managementenerfahrung und vier „Weise“ mit besonderer Sensibilität für den Angebotsauftrag“ entsendet werden. Die operative Leitung soll eine kollegiale Geschäftsleitung mit mehreren Ressorts wie etwa Inhalte, Technologie, Produktion, Finanzen und Verwaltung übernehmen, d.h. die Leitung soll sich stärker an die Leitung von Unternehmen mit verschiedenen Vorstandsressorts angleichen.

4 Überlegungen zur effektiven Governance des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Governance-Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind mit Blick auf zwei Aspekte zu hinterfragen. Zum einen stellt sich die Frage, wie die Qualität des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms in ihren verschiedenen Dimensio-

nen – wie etwa die journalistische Sorgfalt, die Aktualität, die Vielfalt und der Innovationsgrad – möglichst effektiv sichergestellt werden kann, ohne dass es zu einer politischen Kontrolle der Inhalte kommt. Und zweitens ist die Frage zu beantworten, wie ein möglichst effizienter Einsatz der Mittel gewährleistet werden kann. Um Optionen zur Stärkung der Governance des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu formulieren, sollen im Folgenden zunächst Governance-Strukturen aus theoretischer Sicht beleuchtet werden, bevor praktische Vorschläge erörtert werden.

Nicht nur in öffentlichen Institutionen wie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestehen Governance-Probleme. Prinzipiell bestehen diese in sämtlichen Organisationen. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass in Organisationen stets eine Arbeitsteilung vorherrscht, jedoch nicht alle Beteiligten einzig und allein das Wohl der Organisation als Ganzes und eine möglichst effiziente Erfüllung der gestellten Aufgaben zum Ziel haben. Vielmehr verfolgen Menschen auch eigene Interessen. Diese eigenen Interessen können ganz unterschiedlicher Natur sein, ob es das Streben nach Einkommen, nach Macht, nach Aufmerksamkeit oder nach einer möglichst angenehmen Work-Life-Balance ist. Mit Problemen, die daraus resultieren, dass das Verfolgen dieser eigenen Interessen nicht unbedingt zugleich zu einer optimalen Erfüllung der Ziele der betreffenden Organisation führt, beschäftigen sich die sog. Prinzipal-Agenten-Theorie und die ökonomische Theorie von Governance-Mechanismen.

Ganz allgemein wird zwischen Instrumenten der externen und der internen Governance unterschieden. Instrumente der externen Governance sind etwa der Wettbewerb auf Produktmärkten und auf Faktormärkten wie dem Arbeitsmarkt und insbesondere auf dem Kapitalmarkt. Kurz gefasst sorgt intensiver Wettbewerb auf Produktmärkten dafür, dass Anbieter, die zu teuer produzieren, sowie Anbieter, deren Produkte nicht den Geschmack der Nachfrager treffen, Wettbewerbsnachteile erleiden und ihre Produkte weniger gut absetzen können als Konkurrenten, die beliebte Produkte kostengünstig anbieten. Ineffiziente Unternehmen schrumpfen daher auf Märkten und scheiden im Extremfall, bei mangelnder Anpassung, völlig aus dem Markt aus. Komplementiert wird der Wettbewerb auf Produktmärkten durch eine Disziplinierung durch Kapitalmärkte. Zum einen haben Unternehmen und Staaten umso größere Probleme Kredite zu erhalten und umso höhere Zinsen zu zahlen, je stärker Anleger ihre (langfristige) Leistungsfähigkeit bezweifeln. Vom Markt verlangte Zinsen und Ratings haben somit eine Informationsfunktion. Zum anderen besteht zumindest bei privaten Unternehmen die Möglichkeit einer Übernahme durch neue Investoren. Dies ist unter anderem dann attraktiv, wenn letztere davon ausgehen, etwa durch eine Restrukturierung Effizienzpotenziale zu heben. Die Drohung der Übernahme wirkt so disziplinierend auf das Management, sich um bestehende Prinzipal-Agenten-Probleme – also organisatorische Ineffizienzen – zu „kümmern“.

Diese Mechanismen der externen Governance fallen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk jedoch weitgehend aus, da die Finanzierung nicht über Marktmechanismen erfolgt und nicht erfolgen soll und der durchaus existierende Wettbewerb auf Produktmärkten, also Wettbewerb auf dem Zuschauer- oder Zuhörermarkt, so keine Auswirkungen auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat. Eine Disziplinierung durch die Kapitalmärkte fällt offensichtlich ebenfalls aus, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht kreditfinanziert arbeitet, es also keine Ra-

tings gibt, und er offensichtlich bei schlechtem Management oder unzureichender Aufgabenerfüllung nicht von Dritten übernommen werden kann.

Allerdings existieren neben dem tatsächlichen Wettbewerb als Disziplinierungsinstrument auch andere Mechanismen der externen Governance. So ist prinzipiell ein Vergleichswettbewerb („Yardstick Competition“) möglich, bei dem ein Benchmarking von vergleichbaren Organisationen durchgeführt wird, um deren Effizienz besser einzuschätzen. In regulierten Branchen ist dies sehr verbreitet, etwa um die Effizienz von Strom- oder Gasnetzbetreibern zu beurteilen. Allerdings ist dazu eine hinreichend große Anzahl von vergleichbaren Organisationen erforderlich. Damit fällt ein solcher Vergleichswettbewerb beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland weitgehend aus, obwohl den Rundfunkanstalten durch den 3. Medienänderungsstaatsvertrag die Aufgabe gegeben wurde (§ 31 Abs. 5 MStV n.F.), für eine vergleichende Kontrolle der Ressourceneffizienz der Anstalten, Maßstäbe zur besseren Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entwickeln. Für einen wirklich effektiven Qualitäts- und Effizienzvergleich dürfte dies jedoch kaum ausreichen, denn zum einen ist die Anzahl der Vergleichsmöglichkeiten klein, zum anderen ist zu bezweifeln, dass die Anstalten selbst besonders scharfe Maßstäbe zu ihrer eigenen Kontrolle entwickeln werden.

Besser wäre eine regelmäßige externe Überprüfung durch Regulierungs- und Aufsichtsbehörden oder andere Institutionen. Diese externe Überprüfung kann sich zum einen auf den effizienten Einsatz der verwendeten Mittel beziehen, wie dies etwa Rechnungshöfe tun. Dies geschieht heute in Ansätzen durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), die den von den öffentlich-rechtlichen Sendern angemeldeten Finanzbedarf unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Vierjahresrhythmus ex ante prüft und ggfs. kürzt. So schlägt die KEF in ihrem im Februar 2024 vorgelegten 24. Bericht zur Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten mit Blick auf einen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten gebotenen Abbau des Personalaufwands und eine Reform der Vergütungen eine Kürzung der indexbasierten Aufwendungen um 431,3 Millionen Euro vor. Die indexierbaren Aufwendungen werden nur dann als wirtschaftlich und sparsam angesehen, wenn sie unterhalb der fortgeschriebenen Werte liegen. Auf der Grundlage eines externen Gutachtens wird ferner ein erhebliches Potenzial zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit bei der Bewirtschaftung der Immobilien gesehen und ein konkreter Zeitplan vorgegeben. Allerdings wird etwa der Umfang des Programms durch die KEF nicht überprüft.

Der Zukunftsrat (2024, S. 31 ff.) empfiehlt vor diesem Hintergrund eine Umstellung des Verfahrens zur Ermittlung des Finanzbedarfs des ÖRR von einer ex-ante-Bewertung auf eine – nach Vorstellungen des Zukunftsrats in einem Zwei-Jahres-Turnus erfolgende – ex-post Evaluation, welche die Auftragserfüllung mitumfassen soll. Die KEF solle beurteilen, „inwieweit die einzelne Anstalt ihren Angebotsauftrag erfüllt und dabei die ihr zur Verfügung gestellten Mittel effizient verwendet hat.“ Bei nicht vollständiger Erfüllung des Auftrags solle die KEF Abschlüsse von den Finanzzuweisungen vornehmen, um Anreize zur konsequenten Auftragserfüllung zu schaffen. Die Qualitätsmessung der Auftragserfüllung habe wissenschaftlich fundiert nach transparenten Kriterien und Verfahren zu erfolgen. Etwaige Abschlüsse von den Finanzzuweisungen sollen verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unterliegen.

Natürlich ist eine solche externe Bewertung von Qualität niemals einfach, nicht zuletzt weil Qualität, wie schon erwähnt, multidimensional ist und sich nicht einfach messen lässt. Gleichwohl gibt es selbst im Bereich des Journalismus und der Unterhaltung zahlreiche Preise und Auszeichnungen, bei denen sich die entsprechenden Juries offenbar zutrauen, die Qualität der Einreichungen zu beurteilen.

Auch im Bereich der Forschung gibt es regelmäßig eine Bewertung der Qualität wissenschaftlicher Vorhaben und Leistungen. So werden etwa die staatlichen Forschungsinstitute in Deutschland regelmäßig einer internen Evaluation (etwa durch ihren eigenen Forschungsbeirat) und einer externen Evaluation unterzogen. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und andere Förderinstitutionen müssen permanent Forschungsvorhaben evaluieren. Dies ist zwar keineswegs trivial und niemals perfekt, aber nicht unmöglich. Eine regelmäßige externe Evaluation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch sachverständige Expertinnen und Experten ist geboten. Eine solche Evaluation kann durch moderne, wissenschaftlich fundierte Techniken zur Datenanalyse unterstützt werden. Allerdings darf eine solche Evaluation ebenso wenig die durch Artikel 5 Abs. 1 des Grundgesetzes garantierten Kommunikationsgrundrechte, also die Meinungs-, Informations-, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit, beschränken, wie die heute fortwährend praktizierten Evaluationen im Bereich der Wissenschaft die in Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre gefährden dürfen.

Welchen Beitrag eine Kontrolle der Auftrags Erfüllung durch die KEF zur Gewährleistung eines unverwechselbaren öffentlich-rechtlichen Angebots mit klarem Mehrwert gegenüber privaten Angeboten leisten kann, bleibt so im Ergebnis eine offene Frage. Zu Recht hat der Zukunftsrat in seinem Bericht die Systemfrage gestellt. Die Debatte über einen grundlegenden Systemwandel in der Finanzierung des ÖRR sollte aber auch die Einführung eines gedeckelten Gesamtbudgets für den ÖRR umfassen – ein Budget, das, wie der Zukunftsrat zu Recht feststellt, angesichts möglicher Spar- und Wirtschaftlichkeitspotenziale keineswegs notwendig kontinuierlich steigt (vgl. Zukunftsrat 2024, S. 33). Entgegen dem bisherigen Modell, das den Finanzbedarf in Abhängigkeit von einem zuvor festgelegten Angebot ermittelt, wäre ein solches Modell mit weniger Bürokratie und einer höheren Flexibilität des ÖRR in der Mittelverwendung verbunden. Systeme der Ex-post-Evaluierung blieben bestehen. Zur Sicherung seiner gesellschaftlichen Akzeptanz bliebe der ÖRR zur öffentlichen Rechtfertigung seiner Angebotsentscheidungen verpflichtet. Es entfele jedoch der im Anwendungsbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG stets schwierige und bislang nur in Grenzbereichen erfolgreiche Versuch, die Angebotsentscheidungen einer rechtlichen Kontrolle zu unterwerfen.

Neben externen Governance-Mechanismen gibt es interne Kontroll- und Aufsichtsmechanismen. Im Bereich der Corporate Governance sind dies zum einen Aufsichtsgremien wie etwa Aufsichts- und Verwaltungsräte, zum anderen aber andere interne Anreiz- und Kontrollsysteme, die verhindern sollen, dass Mitglieder einer Organisation (etwa eines Unternehmens) nicht im Interesse der jeweiligen Organisation handeln, wie etwa diverse Mechanismen zur Qualitätssicherung. Zur Qualitätssicherung kann etwa eine interne Qualitätskontrolle genutzt werden, internes Benchmarking oder interne Wettbewerbsmechanismen wie ein Vorschlagswesen.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung von Aufsichtsgremien ist zu bedenken, dass es hier stets einen Trade-off im Hinblick auf Größe und Zusammensetzung gibt. Einerseits lassen sich prinzipiell umso mehr Perspektiven einholen, je mehr Mitglieder ein Aufsichtsgremium hat. Dies ist besonders wichtig, wenn Pluralismus und Vielfalt oder Diversität die primären Ziele einer Organisation sind. Denn ein möglichst breit und divers besetztes Gremium sollte gut erfassen können, ob etwa eine hinreichende Vielfalt in der Programmgestaltung gelingt und möglichst alle gesellschaftlichen Positionen repräsentiert werden. Das Aufsichtsgremium hat dann stärker eine beratende als eine kontrollierende Funktion. Insbesondere mit Blick auf das Ziel der Vielfaltssicherung stärkt es die Legitimation des ÖRR.

Andererseits kommt es umso eher zu einer Diffusion von Verantwortung (Trittbrettfahrerverhalten), je größer ein Aufsichtsgremium ist. Mit zunehmender Größe eines Gremiums wächst die Gefahr, dass sich niemand mehr wirklich verantwortlich für das Gesamtprodukt fühlt. Dies ist besonders problematisch, wenn die Qualität des Produktes und die Effizienz in der Bereitstellung besonders wichtig sind. Um die journalistische Qualität und Effizienz zu evaluieren, sind sowohl Expertise als auch umfassende Vorbereitungen erforderlich. Es geht dabei stärker um eine echte Aufsicht und Kontrolle als um eine beratende Funktion für die Sendeanstalten. Eine Diffusion von Verantwortung durch Trittbrettfahrerprobleme, wie sie in großen Gremien bestehen, ist dabei problematisch.

In Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk würde die vergleichsweise stärkere Betonung der journalistischen Qualität somit tendenziell für kleinere Aufsichtsgremien als bisher sprechen, um eine Diffusion von Verantwortung zu vermeiden. Bei der Besetzung der Gremien sollte zudem insbesondere journalistische Expertise bedeutsam sein, um eine sachgerechte Bewertung der journalistischen Qualität vornehmen zu können.

Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Online-Angebote existiert seit dem Jahr 2009 ein – allerdings verbesserungswürdiger – Mechanismus, um die Vereinbarkeit neuer oder wesentlich abgeänderter öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote mit dem europäischen Beihilfenrecht sicherzustellen und deren Presseähnlichkeit auszuschließen (§ 30 Abs. 7 MStV). Es handelt sich dabei um den sog. Drei-Stufen-Test nach § 32 Abs. 4 MStV: Zu prüfen ist, inwieweit das neue oder wesentlich geänderte Telemedienangebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht; in welchem Umfang es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt; und welchen finanziellen Aufwand es erfordert. Mithilfe dieser Kriterien soll ermittelt werden, ob ein neues oder wesentlich geändertes Telemedienangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von deren Auftrag umfasst ist, wie es sich auf die relevanten Märkte auswirken würde und ob die meinungsbildende Funktion dieser Angebote angesichts bereits vorhandener, vergleichbarer – privater wie öffentlich-rechtlicher – Telemedienangebote gerechtfertigt ist. Auf der Grundlage dieser Kriterien hat das zuständige Gremium der jeweiligen Rundfunkanstalt – der jeweilige Rundfunk-, Fernseh- oder Hörfunkrat – mit Zwei-Drittel-Mehrheit eine begründete Entscheidung zu treffen, die der Rechtsaufsicht und schließlich einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Sind die genannten Kriterien nicht erfüllt, so würde eine Finanzierung von Telemedienangeboten durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunkbeitrag eine rechtswidrige Beihilfe darstellen. Nur

solche Angebote, die von einem hinreichend präzise gefassten öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind und damit eine „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ i. S. d. Art. 106 Abs. 2 AEUV darstellen, sind unionsrechtlich gerechtfertigt. Gem. § 32 Abs. 1 MStV sind die Sender im Übrigen verpflichtet, ihren Aufsichtsgremien detaillierte Telemedienkonzepte vorzulegen, auf deren Grundlage eine Prüfung im Rahmen des Drei-Stufen-Tests gem. § 32 Abs. 4 MStV erfolgen kann.

Faktisch hat sich der Test allerdings als wenig effektiv erwiesen: Die zuständigen Gremien scheinen sich eher als Teil des zu beaufsichtigenden Senders und weniger als ein Kontrollorgan zu sehen, und die Mitglieder der Aufsichtsgremien verfügen nicht zwingend über die notwendige Expertise, um etwa den Beitrag eines Angebots zum publizistischen Wettbewerb beurteilen zu können oder den erforderlichen finanziellen Aufwand sachgerecht einzuschätzen.⁷⁰ Immer wieder wurden in der Vergangenheit Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender von ihren jeweiligen Aufsichtsgremien in den Drei-Stufen-Tests als auftragskonform eingestuft und erst von Gerichten nach – teils jahrelangen – Gerichtsprozessen beanstandet. Beispiele sind die Tagesschau App⁷¹, BR24, RBB24 und die SWR-Newszone⁷². Will man am Drei-Stufen-Test festhalten, so erscheint es daher sinnvoll, ihn systematisch von Kontrollgremien durchführen zu lassen, die sich nicht als Teil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sehen. Dies könnte etwa die Bundesnetzagentur sein oder ein anderes Kontrollgremium mit hinreichender Distanz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Mit dem Bedeutungsverlust linearer Programme und der immer weiter reichenden Konvergenz der Medien steigt die praktische Relevanz des Drei-Stufen-Tests. Ein strukturelles Grundproblem bleibt, dass sein zentrales Kriterium – der qualitative Beitrag zum publizistischen Wettbewerb – eine gerichtliche Kontrolle nur im Falle offenkundiger Grenzüberschreitungen ermöglicht. In vielen Fällen wird der ÖRR zur Rechtfertigung auf seine „andere Entscheidungsrationalität“ verweisen. Damit stellt sich die Frage, ob der Drei-Stufen-Test zum Schutz der Pressefreiheit in Zukunft der Ergänzung durch ein weiteres Kriterium bedarf – etwa dem Anteil einer Anstalt an der Gesamtheit der Rezipienten von Rundfunk, Fernsehen und presseähnlichen Angeboten. Diskussionswürdig wäre etwa ein Modell, bei dem eine öffentlich-rechtliche Anstalt bei Überschreiten eines festzusetzenden Schwellenwerts nach Maßgabe des öffentlich-rechtlichen Auftrags über die Einstellung bestimmter Angebote zu entscheiden hätte. So bedeutsam der ÖRR für die gesellschaftliche Selbstverständigung, Vielfalt und Demokratie ist, so wichtig bleibt es zugleich, die Funktionsbedingungen einer freien Presse zu schützen.

⁷⁰ Zur umfassenden Kritik schon Dewenter und Haucap (2009).

⁷¹ BGH, Urteil v. 30.04.2015 (OLG Köln), Az. I ZR 13/1 = GRUR 2015, 1228 *Tagesschau-App*.

⁷² OLG Stuttgart, Urteil v. 28.06.2023, Az.: 4 U 31/23.

5 Vorschläge zur Stärkung der Governance aus der wissenschaftlichen Literatur

In der wissenschaftlichen Literatur finden sich schon seit mindestens 25 Jahren Überlegungen zur Stärkung der Governance des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. So fordert etwa Eifert (2002) eine Konkretisierung des Programmumfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch ein unabhängiges Expertengremium. Ladeur (2009) plädiert konkret dafür, die Durchführung des Drei-Stufen-Tests dem britischen Vorbild folgend einer unabhängigen Kommission zu übertragen, statt die Rundfunkräte (bzw. den Fernsehrat beim ZDF und den Hörfunkrat beim Deutschlandradio) damit zu beauftragen.

In dem oben bereits erwähnten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2014) können die Verfasser kaum noch Gründe identifizieren, „warum der Rundfunkmarkt wesentlich anders organisiert sein sollte als der Zeitungsmarkt, der durch ein breites privates Angebot und Subskriptionsmodelle gekennzeichnet ist“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2014, S. 6). Der Beirat plädierte in dem Gutachten daher für umfassende Reformen, die aus vier Bausteinen bestehen sollten. Erstens solle „ein zukunftsfähiges System des öffentlichen Rundfunks dem Subsidiaritätsprinzip mehr Gewicht geben; die öffentlich-rechtlichen Anbieter sollten nur da auftreten, wo das privatwirtschaftliche Angebot klare Defizite aufweist“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2014, S. 6). Zweitens solle auf Werbung im öffentlichen Rundfunk vollständig verzichtet werden. Drittens solle die Finanzierung entweder aus dem allgemeinen Haushalt oder durch eine Nutzungsgebühr erfolgen. Und viertens sei „eine größere Transparenz durch die Publikation von Kenngrößen dringend notwendig, um die Kosteneffizienz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu fördern“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2014, S. 6).

Haucap et al. (2015) haben in einer Untersuchung für das Prometheus Institut eine noch weitergehende Neugestaltung des Rundfunksystems in Deutschland angeregt und sich an den Reformen Neuseelands Anfang dieses Jahrtausends orientiert. Vorgeschlagen wird, die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten weitgehend zu privatisieren und aus den Privatisierungserlösen einen Stiftungsfonds zu gründen, mit dessen Mitteln gesellschaftlich bedeutsame Programminhalte bezuschusst werden können. Zugleich solle für kapitalertragsschwache Zeiten eine Untergrenze gesetzlich festgelegt werden (z. B. als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes), um gesellschaftlich erwünschte Inhalte (z. B. im Bereich des Bildungsfernsehens) zu fördern. Bedeutsam für die Förderung ist die Definition klarer Förderkriterien. Von herausragender Bedeutung ist dabei das Subsidiaritätsprinzip, nach dem nur Programminhalte gefördert werden sollen, die sich nicht am Markt durch Werbung oder im Bezahlfernsehen finanzieren lassen, also nicht vom Markt erbracht werden. Über die Förderungswürdigkeit von Programminhalten soll eine unabhängige Kommission entscheiden, die aus Repräsentanten der Zivilgesellschaft bestehen soll und nicht von aktiven Politikern dominiert werden darf; deren Anteil ist auf 25 % zu begrenzen. Die Förderung solle durch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren ermittelt werden, sodass Anreize für eine effiziente Produktion gesetzt werden.

Kühling und Kellner (2018) sprechen sich für spezifische Mehrwertberichte des ÖRR aus, die dann durch die internen Gremien wie den Rundfunkrat bewertet werden sollen, unter Einbeziehung externer beratender Instanzen. Rundfunkanstalten sollten, unter Beteiligung des Rundfunkrats, interne Programmrichtlinien und -entwicklungspläne aufstellen, die eine strengere Mehrwertorientierung aufweisen. Bei Besetzung des Rundfunkrats solle strenger auf Mehrwertorientierung geachtet werden, so dass eine effektivere Kontrolle gewährleistet sei. Dafür sollten nur Personen ausgewählt werden, die über das notwendige publizistische, ökonomische und juristische Hintergrundwissen verfügen. Die Monopolkommission (2018, Rn. 1080 ff.) hat sich dafür ausgesprochen, den regulatorischen Rahmen für audiovisuelle Mediendienste zu überarbeiten, den Auftrag des ÖRR zu präzisieren und dabei die Online-Angebote auf gesellschaftlich und kulturell relevante Inhalte zu beschränken sowie den Drei-Stufen-Test effektiver zu gestalten.

In diesem Kontext hat Wagner (2022) darauf hingewiesen, dass die Mehrwertkontrolle des ÖRR nicht nur mit „Realitätsunterstellungen“ (wie Filterblasen, dem Problem von Echokammern, Selektionsproblemen ...) arbeiten sollte, sondern medienwissenschaftliche Erkenntnisse stärker systematisch einbeziehen müsse. Neuberger (2022) argumentiert, dass eine Mehrwertkontrolle in Form von „Public Value Tests“ stattfinden und die Auftragsbefreiung auf der Grundlage einer präziseren Bestimmung und Begründung des öffentlich-rechtlichen Auftrags gemessen werden solle. Zugleich solle eine begründete Wahl geeigneter Mittel für die Auftragsbefreiung gewährleistet werden. Binder (2022) schließlich plädiert dafür, der ARD Teilrechtsfähigkeit einzuräumen und sie mit einem eigenen Aufsichtsgremium auszustatten, und zwar über die bestehende „Konferenz der Gremienvorsitzenden“ hinaus, die rein koordinierende Funktionen wahrnimmt. Verbunden damit wäre eine Klärung, welchen Zweck und welche Funktion die ARD und ihre Mitglieder haben, wer welche Aufgaben wahrnehmen soll, welcher Programmauftrag und welche Kontrollmechanismen und Verantwortungsstrukturen sich daraus jeweils ableiten, außerdem, was das für die Ressourcenzuordnung und -steuerung bedeutet. Binder (2022, S. 889) fordert zudem „verbindliche Vorgaben für die Konfiguration und Entwicklung eines inhaltlichen ‚Gesamtangebots‘ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insbesondere im Telemedienbereich“. Eine Gemeinschaft rechtlich völlig selbstständiger, autonomer Rundfunkanstalten werde dies nur bedingt entwickeln und nachhaltig durchsetzen können. Eine Institution, die gesetzlich legitimiert und in der Lage wäre, per se eine Gemeinschaftsperspektive und -position einzunehmen und durchzusetzen, existiere – abgesehen von der Programmdirektion Deutsches Fernsehen für das Erste Fernsehprogramm – nicht. Leisten könne dies hingegen beispielsweise eine ‚Steuerungseinheit‘, die im Verhältnis zu den jeweiligen Rundfunkanstalten für alle oder gesetzlich bestimmte länderübergreifende Aktivitäten zumindest eine ihr gesetzlich übertragene Richtlinienkompetenz ausfüllen oder Vorgaben entwickeln kann und ihrerseits einer eigenständigen, von den Rundfunkanstalten unabhängigen Gremienkontrolle unterliegt. Vorstellbar sei etwa eine im Sinne einer ganz oder teilweise rechtsfähigen Dachorganisation weiterentwickelte juristische Person ARD.

In der Vergangenheit haben ARD und ZDF auf Kritik und Vorschläge zur Verbesserung der Governance Strukturen mit zwei Strategien reagiert. Zum einen haben ARD und ZDF selbst Gutachten beauftragt, um den Reformvorschlägen argumen-

tativ etwas entgegenzusetzen. So argumentieren Aigner et al. (2017) in ihrem Gutachten für die ARD sowie Aigner, Mattes und Pavel (2017), dass aufgrund des Media Bias weiterhin eine Rechtfertigung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehe. Konkrete Reformvorschläge unterbreiten die Autoren in ihrem Gutachten für die ARD nicht. Gleichwohl betonen selbst Aigner, Mattes und Pavel (2017), dass der öffentliche Auftrag zu schärfen sei, und dass bessere Governance- und Kontrollstrukturen notwendig seien, um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten. In einem Gutachten für das ZDF schlagen Dörr, Holznagel und Picot (2016) diverse Maßnahmen vor, um eine stärkere Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte im Internet zu ermöglichen, etwa durch die Errichtung von öffentlich-rechtlichen Medienplattformen und den Ausbau der Mediatheken. Vorschläge zur Stärkung der Governance werden hingegen in dem Gutachten nicht erarbeitet.

Zweitens hat sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk gegen vorgebrachte Kritik sehr lange weitgehend in eine Wagenburg zurückgezogen und die Sicht adaptiert, dass es nur ein „mit uns“ oder „gegen uns“ gibt, aber nichts dazwischen. Auf Kritik reagierten die öffentlich-rechtlichen Sender insgesamt weniger, indem sie sich sachlich und kritisch damit auseinandersetzten, sondern eher damit, „die Reihen in Stellung zu bringen“. Besonders erschreckend war das Bekanntwerden der von der ARD in Auftrag gegebenen Kommunikationsanleitung („Framing Manual“), die im Jahr 2019 durchsickerte. Diese Anleitung – so die korrekte Übersetzung von Manual – beginnt mit folgendem Hinweis:

„Beginnen wir direkt mit dem Wichtigsten: Wenn Sie Ihre Mitbürger dazu bringen wollen, den Mehrwert der ARD zu begreifen und sich hinter die Idee eines gemeinsamen, freien Rundfunks ARD zu stellen, (...) dann muss Ihre Kommunikation immer in Form von moralischen Argumenten stattfinden.“ (Wehling 2019, S. 3)

Und weiter heißt es in dem Manual wortwörtlich:

„Denken und sprechen Sie nicht primär in Form von Faktenlisten und einzelnen Details. Denken und sprechen Sie zunächst immer über die moralischen Prämissen. (...) Hat man einmal die moralischen Prämissen der eigenen Haltungen und Ziele (wie etwa den Erhalt eines gemeinsamen, freien Rundfunks ARD) durchdrungen, gilt es, diese im nächsten Schritt in Worte zu fassen und dauerhaft eine Sprache zu verwenden, die im Denken der Mitbürger kräftig wirkt und sie von der Notwendigkeit eines gemeinsamen, freien Rundfunks ARD überzeugt.“ (Wehling 2019, S. 3)

Die ARD hat zwar nach Durchsickern des Manuals klargestellt, dass aus Sicht der ARD „Manual“ besser mit Gutachten übersetzt werde, es sich also nicht um eine Anleitung handle, sondern um eine Art Ideensammlung, aber nicht für jeden mag dies überzeugend sein.

Durch die diversen Skandale rund um den ÖRR hat sich die Situation jedoch inzwischen geändert und die politischen Chancen für ernsthafte Reformen, wie etwa vom Zukunftsrat (2024) angeregt, scheinen so gut wie noch nie, wenngleich der ÖRR selbst den Vorschlägen des Zukunftsrates eher ablehnend gegenüber zu stehen scheint. Was also ist zu tun?

6 Empfehlungen zur Stärkung der Governance des ÖRR

Der Kronberger Kreis hält die Empfehlungen des Zukunftsrates (2024) für eine gute Grundlage für die weitere Reformdiskussion. Über diese Empfehlungen hinaus wären aus unserer Sicht folgende Maßnahmen überlegenswert, um die Governance des ÖRR zu effektivieren und sicherzustellen, dass ein möglichst hoher gesellschaftlicher Mehrwert durch den ÖRR und das zur Verfügung stehende Beitragsaufkommen generiert wird.

Erstens sollte erwogen werden, einen Deckel oder eine Obergrenze beim Anteil der Rezipienten einzuführen. Dehnt sich der ÖRR nämlich zu sehr aus, droht das Gleichgewicht zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten in Gefahr zu geraten und damit die gegenseitige Korrekturfunktion zu entfallen, so wie sie heute in der dualen Medienordnung angelegt ist. Bei Überschreiten der Schwelle wäre der ÖRR verpflichtet, massentaugliche Angebote, die am Rande des öffentlich-rechtlichen Auftrags liegen, zurückzuschneiden.

Zweitens sollten restriktive monetäre Obergrenzen für den Erwerb von Sportrechten eingeführt werden. Sportrechte sind insbesondere deshalb so teuer, weil es eine sehr intensive Konkurrenz zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern um diese Rechte gibt. Diese intensive Konkurrenz wiederum impliziert, dass weite Teile des heute öffentlich-rechtlichen Angebots an Sportsendungen von privaten Anbietern erbracht würden. Eine Notwendigkeit, diese Angebote öffentlich-rechtlich zu erbringen, besteht somit nicht.

Drittens sollte der ÖRR vollständig werbefrei sein. Nettowerbe- und Sponsoringumsätze machen ohnehin nur einen kleinen Teil von etwa sechs Prozent der Einnahmen des ÖRR aus, können aber – zumindest theoretisch – zu einer Verzerrung bei Themenauswahl und Berichterstattung führen. Um auch nur den Anschein gar nicht erst entstehen zu lassen, wäre ein vollständig werbefreies Angebot im ÖRR vorzugswürdig.

Viertens ist zu erwägen, einen Teil des Aufkommens aus dem Rundfunkbeitrag in den Wettbewerb zu stellen. Die Idee besteht darin, dass z.B. fünf oder zehn Prozent des Aufkommens nicht automatisch dem ÖRR zufließt, sondern in einen Innovationsfonds. Um Mittel aus dem Innovationsfonds sollten sich dann private wie öffentlich-rechtliche Anbieter von Medieninhalten mit Konzepten bewerben können. Über die Vergabe der Mittel könnte eine – möglichst unabhängige – Vergabekommission entscheiden, in Anlehnung etwa an Vergabemechanismen bei der Filmförderung. In einem wettbewerblichen Verfahren sollte anhand vorab definierter Kriterien eine möglichst politikferne Vergabekommission über die Förderungen entscheiden. Wichtig ist zudem, ein solches Programm einer regelmäßigen Evaluation zu unterziehen.

Fünftens sollten für die außertariflichen Gehälter im ÖRR Vorgaben gemacht werden. Diese sollten ein Besserstellungsverbot beinhalten, um eine Selbstbedienungsmentalität zu verhindern, welche die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bevölkerung letztlich gefährdet.

Sechstens sollten die Aufsichtsgremien im ÖRR so strukturiert werden, dass es klarere Verantwortlichkeiten gibt. Dafür erscheint eine drastische Verkleinerung der Aufsichtsgremien notwendig. Zugleich sollten die Aufsicht über die Auftragserfü-

lung von der Aufsicht über finanzielle Aspekte (sparsame Verwendung der Ressourcen) getrennt werden, etwa indem verschiedene Ausschüsse eingerichtet werden.

Siebtens sollten die Aufsichtsgremien räumlich von den öffentlich-rechtlichen Anstalten getrennt werden und eigenes Personal beschäftigen, das ebenfalls räumlich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ÖRR getrennt ist. Nur so lässt sich eine unabhängige und effektive Aufsicht gewährleisten.

Achtens sollte der ÖRR in regelmäßigen Abständen extern evaluiert werden, insbesondere im Hinblick auf die Auftragserfüllung. Regelmäßige, wissenschaftlich gestützte Evaluationen durch unabhängige Expertengremien, so wie sie im Bereich der Wissenschaft, etwa bei wissenschaftlichen Forschungsinstituten, erfolgen, erscheinen in Bezug auf die externe Governance ratsam. Selbst wenn eine solche Begutachtung keine direkten Folgen für die Sender haben, erhöhen sie die Transparenz und sorgen für eine gewisse Disziplinierung. Die Gruppe der Evaluatorinnen und Evaluatoren sollte dabei weder vom ÖRR selbst noch von der Politik bestellt werden. Möglich wäre, dass entweder die KEF oder die KEK diese Gruppe ernennt.

Durch ein solches Reformpaket ließen sich nicht nur die Kosten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks senken, sondern auch seine Akzeptanz in der Bevölkerung stärken – und damit die Integrationsfunktion, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfüllen soll. Die nun im ReformStV-E vorgeschlagenen Reformen bleiben weit hinter diesen Vorschlägen zurück, auch wenn sich vereinzelt Ansätze wiederfinden wie etwa eine regelmäßige Evaluation durch einen sechsköpfigen Medienrat. Gleichwohl dürften die insgesamt eher zaghaften Reformvorschläge im Entwurf des Reformmedienstaatsvertrages nicht ausreichen, um die Kosten des ÖRR nachhaltig zu senken, die Qualität der Auftragserfüllung zu steigern und so auch die Akzeptanz nachhaltig zu sichern. Weitere Reformen dürften daher zumindest mittelfristig unverzichtbar sein.

Funding Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Literatur

Aigner, R., Handrich, L., Mattes, A. & Pavel, F. (2017). *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt*, Studie im Auftrag der ARD, DIW Berlin: Politikberatung kompakt Nr. 119, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Berlin.

- Aigner, R., Mattes, A. & Pavel, F. (2017). Es gibt weiterhin ökonomische Argumente für einen öffentlichen Rundfunk. *Wirtschaftsdienst*, 97(1), 45–52.
- Armstrong, M., & Weeds, H. (2007). Public service broadcasting in the digital world. In P. Seabright & J. von Hagen (Hrsg.), *The economic regulation of broadcasting markets* (S. 81–149). Cambridge: Cambridge University Press.
- Benedikter, R. (2022). Warum sich das Fernsehen überlebt hat. *Telepolis* vom 09.09.2022. <https://www.heise.de/tp/features/Warum-sich-das-Fernsehen-ueberlebt-hat-7257566.html>
- Binder, R. (2022). Optionen und Grenzen einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66, 880–893.
- Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (2023). Erstmals mehr als 10 Milliarden Euro Gesamtbudget des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Online verfügbar unter: <https://medienpolitik.eu/erstmals-mehr-als-10-milliarden-euro-gesamtbudget-des-deutschen-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks/>
- Dewenter, R., & Haucap, J. (2009). *Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten. Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests*. Baden-Baden: Nomos.
- Dewenter, R., & Heimeshoff, U. (2013). Neustrukturierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehlandschaft: Theoretische Hintergründe und Reformoptionen. In R. Dewenter, J. Haucap & C. Kehder (Hrsg.), *Wettbewerb und Regulierung in Medien, Politik und Märkten* (S. 225–260). Baden-Baden: Nomos.
- Dörr, D., Holzengel B. & Picot, A. (2016). *Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud*, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Band 62, Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Durante, R., & Knight, B. (2012). Partisan control, media bias, and viewer responses: evidence from Berlusconi's Italy. *Journal of the European Economic Association*, 10, 451–481.
- Eberl, J.M., Boomgaarden, H.G., & Wagner, M. (2017). One bias fits all? Three types of media bias and their effects on party preferences. *Communications Research*, 44, 1125–1148.
- Eberwein, T., Saur, F., & Karmasin, M. (2019). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Europa: ein kennzahlenbasierter Vergleich zum Verhältnis von Finanzierung und Publikumsleistungen. *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, 60, 141–167.
- Eifert, M. (2002). *Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Baden-Baden: Nomos.
- Frank, B. (1998). Making economics exciting by constructing a quasi-debate: the case of the Samuelson-Minasian controversy. *Journal of Economic Education*, 29, 41–46.
- Franko, P. (2022). Auftragsreform und Flexibilisierung: Ein wichtiger erster Schritt. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66, 180–185.
- Gentzkow, M., Shapiro, J.M., & Stone, D.F. (2015). Media bias in the marketplace: theory, chapter 14. In S.P. Anderson, J. Waldfogel & D. Strömberg (Hrsg.), *Handbook of media economics* (Bd. 1, S. 623–645). North Holland: Elsevier.
- Haucap, J. (2021). Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus nicht-kommerziellen Quellen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 22(3), 175.
- Haucap, J., Kehder, C., & Loebert, I. (2015). Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, Gutachten für Prometheus – das Freiheitsinstitut. <https://ideas.repec.org/p/zbw/diceop/79.html>
- KEF (2024). Sonderbericht der KEF zu finanziellen Auswirkungen möglicher Ansätze zur Reform des öffentlich rechtlichen Rundfunks vom 27. September 2024. Auftrag der Rundfunkkommission der Länder vom 11. März 2024 an die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).
- KEK (2023). Fernsehnutzung. <https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediennutzung/fernsehnutzung>. Zugegriffen: 4. März 2024.
- Kreile, J. (2017). Vorschläge zur Vielfaltsicherung bei Suchmaschinen im Rundfunkstaatsvertrag. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 61, 268–278.
- Kronberger Kreis (1989). *Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen*. Studie Nr. 19 des Kronberger Kreises. Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.
- Kronberger Kreis (2024). *Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Studie Nr. 73 des Kronberger Kreises. Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.
- Kühling, J., & Kellner, A. (2018). Fokussierung des Rundfunkauftrags: Mehrwertkontrolle statt Spartenausrichtung. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 62, 825–836.
- Ladeur, K.-H. (2009). Zur Verfassungswidrigkeit der Regelung des Drei-Stufen-Tests für Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach § 11 f RStV. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 53, 906–914.

- Ladeur, K.-H., & Gostomzyk, T. (2014). Medienkollisionsrecht: Der Rundfunk im Netzwerk der Netzwerke – Kollision und Symbiose von Telemedien und Rundfunk am Beispiel des Werberechts. *Computer und Recht*, 30, 28–35.
- Minasian, J.R. (1964). Television pricing and the theory of public goods. *Journal of Law and Economics*, 7, 71–80.
- Monopolkommission (1981). *Sondergutachten 11: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen*. Baden-Baden: Nomos.
- Monopolkommission (2018). *Hauptgutachten 22: Wettbewerb 2018*. Baden-Baden: Nomos.
- Neuberger, C. (2022). Die digitale Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Auftrags: Eine kommunikationswissenschaftliche Perspektive. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66, 157–165.
- Samuelson, P.A. (1958). Aspects of public expenditure theories. *Review of Economics and Statistics*, 40, 332–338.
- Samuelson, P.A. (1964). Public goods and subscription TV: correction of the record. *Journal of Law and Economics*, 7, 81–83.
- Schult, S. (2022). Zum Status intraföderaler Staatsverträge im Rundfunkbereich. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66, 875–880.
- Steinert, J. (2022). Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Reform ist möglich – wenn man will. *PRO Das christliche Medienmagazin*. <https://www.pro-medienmagazin.de/reform-ist-moeglich-wenn-man-will/>
- Stieber, C. (2022). Medienpolitische Antworten auf die Plattformgesellschaft. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 44, 174–176.
- Tieschky, C. (2024). Die Reformen reichen nicht. *Süddeutsche Zeitung* vom 08.10.2024. Online verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/medien/ard-zdf-reform-rundfunkbeitrag-kritik-zukunftsrat-lux.22MCfUQmeyp9mshsDhuV6h>
- Wagner, E.E. (2022). Unions- und verfassungsrechtliche Spielräume einer Flexibilisierung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66, 165–174.
- Wehling, E. (2019). *Framing Manual: Unser gemeinsamer, freier Rundfunk ARD*. https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2019/02/framing_gutachten_ard.pdf
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014). *Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 03/2014. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.
- Zukunftsrat (2024). *Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, Bericht im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder, Januar 2024.

Hinweis des Verlags Der Verlag bleibt in Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutsadressen neutral.