



Jan Christopher Kalbhenn

ARD, ZDF und DLR im Wandel

Reformideen und Zukunftsperspektiven

OBS-Arbeitspapier 69
ISSN: 2365-1962 (nur online)

Herausgeber:
Otto Brenner Stiftung
Jupp Legrand
Wilhelm-Leuschner-Straße 79
D-60329 Frankfurt am Main
Tel.: 069-6693-2810
Fax: 069-6693-2786
E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de
www.otto-brenner-stiftung.de

Autor:
Prof. Dr. Jan Christopher Kalbhenn
E-Mail: kalbhenn@uni-muenster.de

Redaktion & Lektorat:
Christopher Altgeld (OBS)

Projektmanagement:
Jupp Legrand

Satz und Gestaltung:
Isabel Grammes, think and act

Druck:
AC medienhaus GmbH, Wiesbaden

Titelbild:
Collage unter Verwendung eines Fotos
von Anastasia/AdobeStock.com

Redaktionsschluss:
15. Juli 2024

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:



Dieses Arbeitspapier ist unter der Creative Commons „Namensnennung – Nicht-kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“-Lizenz (CC BY-NC-SA 4.0) veröffentlicht.

Die Inhalte sowie Grafiken und Abbildungen dürfen, sofern nicht anders angegeben, in jedwedem Format oder Medium vervielfältigt und weiterverbreitet, gemixt und verändert werden, sofern keine Nutzung für kommerzielle Zwecke stattfindet. Ferner müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben gemacht, ein Link zur Lizenz beigefügt und angegeben werden, ob Änderungen vorgenommen wurden. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

In den Arbeitspapieren werden die Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Download und weitere Informationen:
www.otto-brenner-stiftung.de

Vorwort

Freie Presse und breite Medienvielfalt werden nicht zu Unrecht als ‚Vierte Säule‘ bezeichnet. Neben Regierung, Parlamenten, Rechtsprechung (und Zivilgesellschaft) tragen sie maßgeblichen Anteil an der demokratischen Willensbildung. Ohne eine funktionierende mediale Öffentlichkeit ist es für die Bürger*innen nicht möglich, sich ein faires Urteil relevanten politischen Fragen und gesellschaftlichen Entwicklungen zu bilden. Die Stabilität eines freien Mediensystems und die Diskursfähigkeit der Bevölkerung sind notwendige Voraussetzungen für unsere liberale Demokratie, sichern zugleich ihre Existenz und eröffnen Möglichkeiten der Weiterentwicklung. Aus den schmerzhaften Folgen der Gleichschaltungsperiode nach 1933 haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes den Gesetzgeber verpflichtet, ein Mediensystem zu schaffen, das die Vielfalt der Meinungen und die Freiheit der Presse garantiert, umfassend abbildet und fördert. Dass sich in Deutschland ein duales Rundfunksystem entwickelt hat, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein „Gegengewicht“ zu den von kommerziellen Interessen geprägten privaten Medien bildet, galt über lange Zeit als sichtbare Manifestation dieser grundsätzlichen Weichenstellung.

Doch inzwischen hat sich das eingespielte Gleichgewicht aus öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Medien verschoben. Die Wucht der Digitalisierung, die globale Bedeutung des Internets und die Macht der großen Plattformen haben neue Räume der Kommunikation und für die Öffentlichkeit geschaffen, die nicht mehr nach den „alten“ und bipolaren Prinzipien von Sender und Empfänger funktionieren. Die großen Internetkonzerne sind zu entscheidenden Gatekeepern in diesem „Strukturwandel“ der Öffentlichkeit geworden:

- Lineare Formen der Öffentlichkeit haben zwar weiter Bestand, doch verlieren diese „alten“ Ausspielwege zunehmend an Nutzung, während nicht-lineare Angebote gewinnen – besonders bei jüngeren Generationen.
- Medieninhalte orientieren sich dort stark an Kriterien wie Aufmerksamkeit und (materielle) Verwertbarkeit.
- Algorithmen bestimmen vielfach darüber, welche Informationen (oder gar „Fake News“) an wen ausgespielt werden.

Angesichts dieses veränderten Kommunikationsumfeldes, das massive Auswirkungen nicht nur auf Printprodukte hat, verwundert es nicht, dass auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor großen Herausforderungen steht. Wie manche Langzeitstudie zeigt, genießen

ARD, ZDF und Deutschlandradio zwar weiterhin großes Vertrauen in der Bevölkerung. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass die ihnen gegenüber geäußerte Kritik in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat. Neben antidemokratischen Beschimpfungen, verschwörungsorientierten Verunglimpfungen und durchsichtigen Forderungen nach seiner kompletten Abschaffung, gibt es allerdings auch Kritikpunkte am öffentlich-rechtlichen Mediensystem, die nicht ignoriert werden dürfen. Zu relevanten Themen gehören beispielsweise Höhe und Verwendung der Beitragseinnahmen, die interne Organisation und (Doppel-) Strukturen der Sendeanstalten, die Frage nach gemeinsamen Qualitätsstandards und Aspekte der Zusammensetzung und Effektivität der Aufsichtsgremien. Es geht nicht darum, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu schwächen, sondern ihn als Gegengewicht zu den omnipräsenten großen Plattformen zu stärken. Die Frage ist: Wie kann es gelingen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk so aufzustellen, dass er im veränderten digitalen Medienumfeld seinen verfassungsmäßigen Auftrag erfüllen, seine Akzeptanz in der Bevölkerung sichern und Vertrauen von Beitragszahler*innen zurückgewinnen kann?

Über die Notwendigkeit einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Reform scheint weitgehend Konsens zu bestehen. Allerdings sind Tiefe und Breite der Reform ebenso strittig wie die Frage nach zukünftigen Rollen, Zuständigkeiten und Kompetenzen der medienpolitischen Akteure und deren jeweiliger Verantwortung. Dass in den vergangenen Jahren schon wichtige Reformschritte umgesetzt wurden, heißt nicht, dass der Reformprozess bereits als abgeschlossen betrachtet werden kann.

Diese Auffassung vertritt auch Jan Kalbhenn, den wir für diese Ausarbeitung gewinnen konnten. Diskussionswürdige Vorschläge wurden etwa von dem „Zukunftsrat“ und der Rundfunkkommission der Länder unterbreitet. Unsere Studie zeigt Schneisen der Machbarkeit und beschreibt Pfade der Erneuerung, die Licht in den Dschungel der schier unübersichtlichen Liste an Vorschlägen bringen soll.

Der für Herbst 2024 von der Rundfunkkommission der Länder angekündigte Entwurf für einen Reformstaatsvertrag stellt den nächsten Eckpunkt dar. Auf dem Weg dorthin ordnet unsere Bestandsaufnahme die aktuellen Reformvorschläge medienrechtlich ein, sie weist auf Leerstellen hin, gibt Empfehlungen für die Gesetzgebung der Bundesländer, bringt Möglichkeiten der Sender in Erinnerung und nennt Aufgaben der Aufsichts- und Kontrollgremien.



Jupp Legrand

Geschäftsführer der OBS

Frankfurt am Main, im Juli 2024

Inhalt

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 5 |
| 1.1 | Mediennutzung verändert sich | 6 |
| 1.2 | Gewandeltes Kommunikationsumfeld | 7 |
| 1.3 | Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Kritik | 7 |
| 2 | Rechtliche Rahmenbedingungen einer Reform | 10 |
| 2.1 | Verfassungsrechtliche Vorgaben für Reformen | 10 |
| 2.2 | Gesetzgebungsprozess Medienrecht | 11 |
| 2.3 | Jüngste Reformprozesse | 14 |
| 2.4 | Reformstaatsvertrag im Herbst 2024..... | 17 |
| 3 | Reform von Auftrag und Angebot des ÖRR | 19 |
| 3.1 | Kulturell-föderale Vielfalt..... | 19 |
| 3.2 | Angebote für ‚alle‘ und Medienkompetenz | 21 |
| 3.3 | ARD: Das Regionale sichtbar machen | 24 |
| 3.4 | Qualitätsmaßstäbe..... | 26 |
| 3.5 | Sportberichterstattung..... | 28 |
| 3.6 | Non-lineare Mediennutzung | 31 |
| 3.7 | Weitere Reformideen im Bereich Auftrag und Angebote | 39 |
| 4 | Reform von Organisation und Struktur | 43 |
| 4.1 | Verpflichtende Zusammenarbeit | 43 |
| 4.2 | Keine Mehrfachstrukturen | 45 |
| 4.3 | Gemeinsame technische Plattform..... | 47 |
| 4.4 | Organisation statt Koordination..... | 48 |
| 4.5 | Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit | 50 |
| 4.6 | Weitere Reformidee im Bereich Organisation und Struktur..... | 51 |

| | | |
|-------------------|---|-----------|
| 5 | Reform von Leitung und Aufsicht..... | 52 |
| 5.1 | Kollegiale Leitung | 53 |
| 5.2 | Vergütungssystem..... | 55 |
| 5.3 | Aufsichtsstrukturen..... | 56 |
| 5.4 | Weitere Reformideen im Bereich Leitung und Aufsicht | 60 |
| 6 | Reform der Finanzierung..... | 62 |
| 6.1 | Das Beitragsfestsetzungsverfahren | 62 |
| 6.2 | Beitragsstabilität | 64 |
| 6.3 | Weitere Reformideen im Bereich Finanzierung..... | 65 |
| 7 | Fazit und medienpolitische Stellungnahme | 67 |
| Anhang | | |
| | Literaturverzeichnis..... | 71 |
| | Primärquellen | 71 |
| | Studien und Artikel..... | 71 |
| | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts | 74 |
| | Gesetze und Staatsverträge | 74 |
| | Abkürzungsverzeichnis..... | 76 |
| | Glossar..... | 77 |
| | Synopse der Reformpapiere | 79 |
| | Hinweis zum Autor | 82 |

1 Einleitung

Das Grundgesetz garantiert in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 die Rundfunkfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht sieht darin eine „dienende Freiheit“. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, ein Mediensystem zu schaffen, welches die Vielfalt der Meinungen umfassend abbildet und fördert. Eines der obersten Ziele der Verfassung ist die Diskursfähigkeit der Bevölkerung als Grundvoraussetzung der Demokratie. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der deutsche Gesetzgeber für ein duales Rundfunksystem aus öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk entschieden. In diesem System hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe der Grundversorgung mit Informationen. Auch die privaten Rundfunkveranstalter sollen durch einen angemessenen Anteil an Information, Kultur und Bildung zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum beitragen. Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder betont, dass sich daran trotz technologischer Neuerungen und Marktveränderungen nichts geändert hat. Vielmehr ist der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entwicklungs offen, auch im Hinblick auf seine demokratische und kulturelle Aufgaben. Besonders wichtig ist der Informations- und Integrationsauftrag, den der öffentlich-rechtliche Rundfunk unter den heutigen technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen zu erfüllen hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen jüngsten Rundfunkurteilen die wachsende Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betont. Es hat darauf hingewiesen, dass ein breiteres privates Rundfunkangebot und eine Vielzahl von Anbietern nicht automatisch Qualität und Vielfalt im Rundfunk garantieren. Die Digitalisierung und die Plattformökonomie des Internets förderten vielmehr die Konzentration und Monopolbildung unter den Inhalteanbietern. Werbefinanzierte Angebote im Internet, die häufig auf Massenattraktivität ausgerichtet sind, fördern nicht unbedingt den publizistischen Wettbewerb. Zudem besteht die Gefahr, dass Inhalte durch Algorithmen auf die Interessen der Nutzer*innen zugeschnitten werden, was die Verstärkung von Einheitsmeinungen begünstigt. Solche Angebote zielen nicht auf Meinungsvielfalt, sondern folgen den ökonomischen Interessen der Plattformbetreiber, die Verweildauer der Nutzer*innen und damit den Werbewert zu maximieren (Bundesverfassungsgericht 2018).

Diese Entwicklungen erschweren die Unterscheidung zwischen Fakten und Meinungen, Inhalten und Werbung und führen zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen. Damit wächst die Bedeutung der Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, durch authentische und sorgfältig recherchierte Infor-

mationen ein vielfaltssicherndes Gegengewicht zu schaffen und eine realitätsnahe, nicht sensationslüsterne, sondern Orientierung bietende Berichterstattung zu fördern (Bundesverfassungsgericht 2018).

Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk reformiert werden muss, um diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Die Digitalisierung führt zu einem veränderten Mediennutzungsverhalten und einem veränderten Kommunikationsumfeld. Zudem scheint die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk so wichtige Akzeptanz bei den Beitragszahler*innen zu bröckeln. Die Kritik an den öffentlich-rechtlichen Anstalten ist vielstimmig (Zukunftsrat 2024: 10). Diese Entwicklung erhöht den Anpassungsdruck auf die Rundfunkanstalten.

1.1 Mediennutzung verändert sich

Noch ist das klassische (lineare) Fernsehen über alle Altersgruppen hinweg die dominierende Quelle für Bewegtbildangebote (KEK 2023, ARD/ZDF 2023). Allerdings zeichnet sich seit Jahren eine Verschiebung hin zur orts- und zeitunabhängigen (nicht-linearen) Nutzung von Inhalten über das Internet ab. Insbesondere junge Menschen unter 30 Jahren wenden sich zunehmend vom linearen Fernsehen ab. Dieser Trend setzt sich fort und hat mittlerweile auch die Altersgruppe der 30- bis 49-Jährigen erreicht. Die KEK berichtet für das Jahr 2023, dass die „lineare Fernsehnutzung innerhalb eines Jahres um 13 Minuten zurückgegangen ist (seit 2020 um 38 Minuten). Die Online-Videonutzung inklusive

Mediatheken stieg dagegen um 18 Minuten (seit 2020 um 37 Minuten).“ (KEK 2023).

Gleichzeitig steigt die Nutzung des Internets für Medieninhalte und erreicht jährlich neue Rekordwerte. Im Medienökosystem spielen Online-Plattformen als Distributionskanäle und Produzenten von Inhalten eine immer größere Rolle. Rundfunkanstalten sind mittlerweile auf Kooperationen mit ‚Drittplattformen‘ wie YouTube oder Instagram angewiesen, um ihre Inhalte zu verbreiten. Online-Videotheken wie Netflix oder Amazon Prime verzeichnen Schätzungen zufolge stetig wachsende Nutzerzahlen (Schätzungen bei Bocksch 2024). Auch die Informationsbeschaffung über soziale Netzwerke nimmt zu; bereits die Hälfte aller Nutzer*innen und fast drei Viertel der jüngeren Generation informieren sich auf diese Weise, wobei YouTube, WhatsApp und Facebook die Spitzenplätze belegen (Hölig 2023).

Die traditionellen Nachrichtenanbieter aus TV, Radio und Print dominieren insgesamt die Nachrichtennutzung im Internet, wobei 43 Prozent regelmäßig Inhalte etablierter Nachrichtenanbieter konsumieren. Unter den 18- bis 24-Jährigen sind es 46 Prozent. Soziale Medien dienen 44 Prozent dieser Altersgruppe regelmäßig als Nachrichtenquelle, elf Prozentpunkte weniger als 2022. Für 43 Prozent der erwachsenen Internetnutzenden ist das lineare Fernsehen weiterhin die wichtigste Nachrichtenquelle, während 39 Prozent Nachrichtenangebote im Internet bevorzugen. Soziale Medien sind für 14 Prozent die Hauptquelle für Nachrichten, wobei dieser Anteil langfristig gestiegen ist und unter den 18- bis 24-Jährigen mit

35 Prozent am größten ist. Für 15 Prozent dieser Altersgruppe sind Soziale Medien die einzige Nachrichtenquelle (Hölig 2023).

1.2 Gewandeltes Kommunikationsumfeld

Das digitale Kommunikationsumfeld ist von neuen Herausforderungen geprägt. Online-Plattformen wie soziale Netzwerke und Medienplattformen sind zentrale Elemente der neuen Medienordnung. Sie treten neben die traditionellen Medien und bringen Inhalte nicht-redaktioneller Anbieter ohne journalistische Aufbereitung in den Diskurs. Das Bundesverfassungsgericht steht dieser neuen Kommunikationsumgebung sehr skeptisch gegenüber. Die Nutzer*innen sähen sich einem schwer überschaubaren Informationsangebot gegenüber, das sie zwingt, sich durch einseitige Darstellungen, Filterblasen und Fake News zu navigieren. Der Einzelne sei zunehmend gefordert, die Verarbeitung und Bewertung von Informationen selbst zu übernehmen, wenn diese nicht mehr durch professionelle journalistische Auswahlprozesse und verantwortungsvolles Handeln gefiltert würden. In einem solchen Umfeld verliert der Filter der professionellen journalistischen Selektion an Wirksamkeit. Teilweise fehle der journalistische Filter ganz. So wird es immer schwieriger, Fakten von Meinungen und politische Inhalte von Parteiwerbung zu unterscheiden (Bundesverfassungsgericht 2021). Auch die neuen Entwicklungen im Bereich der Deep Fakes schaffen eine neue Unsicherheit hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und Bewertungen und ermöglichen es, die Glaubwürdigkeit von Quellen zu untergraben.

Diese Entwicklungen in der Plattformkommunikation bergen systemische Risiken für gesellschaftliche Diskurse, wie sich nach dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine deutlich zeigt. Akteure nutzen differenzierte Techniken, um ihre Narrative gezielt in sozialen Netzwerken zu verbreiten und so Desinformation in die öffentliche Debatte, aber auch in demokratische Wahlprozesse einzuschleusen. Um solche systematischen Risiken für sehr große Online-Plattformen und sehr große Online-Suchmaschinen zu begrenzen, unterwirft der Digital Services Act diese Anbieter besonderen Sorgfaltspflichten. Diese sollen für die Bereiche Desinformation und Wahlen in jüngster Zeit durch einen Verhaltenskodex gegen Desinformation und durch Leitlinien zur Minderung systemischer Risiken für Wahlprozesse konkretisiert werden.

Dieses neue Kommunikationsumfeld beeinflusst auch den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das Bundesverfassungsgericht folgert daraus, dass sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Internet stärker als vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht aufzustellen hat.

1.3 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Kritik

Neben diesen technischen Veränderungen steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit geraumer Zeit in der Kritik. Diese ist häufig mit der Debatte um den Rundfunkbeitrag verbunden. Bereits 2004 scheiterten die Ministerpräsidenten vor dem Bundesverfassungsgericht (Urteil

im September 2007) mit dem Versuch, den Rundfunkbeitrag zu senken. Im Jahr 2020 eskalierte der Streit um die Erhöhung des Rundfunkbeitrags erneut, als der Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt die Erhöhung stoppte. Die Erhöhung des Rundfunkbeitrags und damit die verfassungsrechtlich garantierte bedarfsgerechte Finanzierung wurde schließlich vom Bundesverfassungsgericht durchgesetzt (Bundesverfassungsgericht 2021). Auch wegen der Vorgänge um die ehemalige rbb-Intendantin kam der öffentlich-rechtliche Rundfunk monatelang nicht aus den Negativschlagzeilen. Kritiker, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als verschwenderisch und kritikunfähig bezeichnen, sahen sich bestätigt. Auch der Zukunftsrat fasst die Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk zusammen. Danach beschreiben Kritiker*innen die Programme der Rundfunkanstalten als einseitig, quotenfixiert, parteiisch, politiknah, unzeitgemäß und kaum vom privaten Rundfunk zu unterscheiden (ZR 2024). Die ARD sei aufgrund ihrer Struktur nicht strategiefähig.

Über all diese Kritikpunkte lässt sich streiten. Positiv erscheint aber zunächst, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Berichterstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach wie vor hoch ist (Quiring et al. 2024). Das öffentlich-rechtliche System ist auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung angewiesen, um seinen verfassungsrechtlichen Auftrag erfüllen zu können. Die medienpolitische Diskussion über die zukünftige Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat nach den Schlagzeilen um den rbb im Sommer 2022, den Vorgängen in den

NDR-Landesfunkhäusern Hamburg und Schleswig-Holstein (NDR Klimabericht 2023) und der Rede des WDR-Intendanten Tom Buhrow im November 2022 neuen Schwung erhalten. Buhrow kritisierte insbesondere die reflexartige Abwehrhaltung der Systemakteure, die weitreichende Reformen blockieren könnten, und warnte davor, den notwendigen Rückhalt in der Gesellschaft zu verlieren. Seinen Ausführungen folgten zahlreiche Stellungnahmen aus den Bundesländern und von Parteien der Bundesebene.

Grundsätzlich sind die Anstalten im Rahmen ihrer Autonomie und des bestehenden Rechtsrahmens frei, sich auch ‚von innen heraus‘ zu reformieren. Regelmäßig signalisieren die Rundfunkanstalten ihre grundsätzliche Reformbereitschaft. So hat sich der Intendant des SWR, Kai Gniffke, im Rahmen des laufenden Reformprozesses für weitreichende Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgesprochen. Die Verantwortlichen seien sich „bewusst, dass es erhebliche Reformen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk geben müsse“ (Evangelischer Pressedienst 2024). Trotz dieser und ähnlicher Bekenntnisse scheint die Medienpolitik aber mittlerweile die Geduld mit den Anstalten verloren zu haben.

Die vorliegende Studie gibt einen Überblick über relevante Reformvorschläge für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Sie informiert über den aktuellen Stand der Debatte und die Voraussetzungen für die geplante Reform des Medienstaatsvertrags (Reformstaatsvertrag). Zu diesem Zweck analysiert sie insbesondere das

Eckpunktepapier der Rundfunkkommission der Länder. Das Eckpunktepapier kann als zentrale Grundlage und systematischer Ausgangspunkt der Reformbemühungen angesehen werden, da über die darin vereinbarten Punkte zwischen den Bundesländern ein weitgehender Konsens herrscht. Als weiteres zentrales Dokument bezieht sich die Studie auf den Bericht des Zukunftsrats (Rat für die zukünftige Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Medien), der als Expertengremium im Auftrag der Rundfunkkommission Reformvorschläge erarbeitet hat. Zusätzlich werden weitere Reformvorschläge aufgegriffene, die in der laufenden Debatte formuliert wurden.

Zunächst wird in Kapitel 2 die Ausgangslage zusammengefasst. Hier wird ein Überblick über die wichtigsten rechtlichen Rahmenbedingungen und die bereits erfolgten Reformen der letzten Jahre gegeben. Die Gliederung der folgenden Kapitel orientiert sich am Eckpunktepapier der Rundfunkkommission. Hier werden nacheinander die Reformvorschläge zu Auftrag und Angebot (Kapitel 3), zu Organisation und Struktur (Kapitel 4), zu Leitung und Aufsicht (Kapitel 5) und zur Finanzierung (Kapitel 6) des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verglichen. Im abschließenden Fazit (Kapitel 7) werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und medienrechtlich eingeordnet.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen einer Reform

Durch die Beitragsfinanzierung ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk grundsätzlich in der Lage, unabhängig von kommerziellen Erwägungen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. Das Bundesverfassungsgericht wiederholt regelmäßig, dass das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offenbleiben muss. So dürfe sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand beschränken. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk angesichts der Umwälzungen durch die Digitalisierung so auszurichten, dass er auch in Zeiten von Netz- und Plattformökonomie seinen verfassungsrechtlichen Auftrag erfüllen kann und in der Bevölkerung eine breite Akzeptanz genießt.

2.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben für Reformen

Alle Reformvorschläge für den Rundfunk müssen die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Rundfunkfreiheit, wie sie in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG festgelegt sind, einhalten. Dieser Artikel verlangt eine Rundfunkordnung, die die Meinungsvielfalt umfassend widerspiegelt. Dabei muss auch die durch die Digitalisierung

entstandene Risikolage (zunehmend komplexes Informationsaufkommen, einseitige Darstellungen, Filterblasen, Fake News und Deep Fakes) berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund steigt die Relevanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Er soll durch „authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten von Meinungen trennen, die Realität unverzerrt darstellen und das Sensationelle vermeiden sollen, ein vielfaltsicherndes und orientierendes Gegengewicht bilden“ (Bundesverfassungsgericht 2021).

Zwar ist die Wirkung von Desinformationen umstritten. So sagt etwa der Medienwissenschaftler Christian Hoffmann, dass die meisten Bürger*innen sehr wenig Fake News zu sehen bekommen. Auch die Wirkungen von Fake News sei nach wie vor unklar. Für das Medienrecht betont das Bundesverfassungsgericht aber in ständiger Rechtsprechung, dass schädlichen Tendenzen rechtzeitig und so wirksam wie möglich entgegenzutreten ist. Gerade im Bereich der Meinungsbildung sind Fehlentwicklungen schwer rückgängig zu machen.

Um die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System zu gewährleisten und seinen Funktionsauftrag zu erfüllen, muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass die notwendigen technischen,

organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen gegeben sind. Das Programmangebot muss offen für neue Inhalte, Formate, Genres und Verbreitungsformen bleiben. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist dynamisch an seine Funktion gebunden und darf nicht in programmlicher, finanzieller oder technischer Hinsicht auf den aktuellen Entwicklungsstand begrenzt werden. Die Finanzierung muss flexibel gestaltet sein, um den sich ändernden Anforderungen gerecht zu werden (Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung) (Bundesverfassungsgericht 2007).

2.2 Gesetzgebungsprozess Medienrecht

Die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wird vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als „dienende Freiheit“ bezeichnet. Danach ist es Aufgabe des Gesetzgebers, eine Rundfunkordnung zu schaffen. Wie der Gesetzgeber diese Aufgabe erfüllt, bleibt ihm überlassen. Das Grundgesetz schreibt ihm keine bestimmte Organisationsform des Rundfunks vor; es kommt nur darauf an, dass eine freie, umfassende und wahrhaftige Meinungsbildung gewährleistet ist und Beeinträchtigungen oder Fehlentwicklungen vermieden werden. Der Gesetzgeber hat insbesondere Vorkehrungen dafür zu treffen, dass der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, dass die in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen und dass die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt (Bundesverfassungsgericht 1961).

Die Gesetzgebung zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung fällt in Deutschland in den Kompetenzbereich der Bundesländer. Dabei haben sich verschiedene Arten von Gesetzen herausgebildet. In den jeweiligen Landesmediengesetzen (z. B. LMG-NRW) regeln die Bundesländer insbesondere die Zulassung und Aufsicht von privatem Rundfunk. Die einzelnen Landesrundfunkanstalten haben die Bundesländer jeweils durch sogenannte Anstaltsgesetze gegründet und darin auch Auftrag, Organisation und Struktur der Anstalten festgelegt (WDR-G; BR-G; SR-G; HR-G; RB-G). Bei den Mehrländeranstalten haben sich die jeweiligen Bundesländer in Form von Staatsverträgen auf Gründung, Auftrag, Organisation und Struktur geeinigt (MDR-StV; NDR-StV; rbb-StV; ZDF-StV; DLR-StV). Eine Ausnahme bildet lediglich die Deutsche Welle (DW), deren Gründung, Auftrag und Struktur durch ein Bundesgesetz (DW-G) geregelt wird. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich für die DW aus der Gesetzgebungskompetenz für auswärtige Angelegenheiten.

In den 1980ern entstand zudem das medienpolitische Bedürfnis, im gesamten Bundesgebiet einheitliche Regeln für den Rundfunkbereich zu schaffen. Dies wurde im *Medienstaatsvertrag* (MStV; damals: Rundfunkstaatsvertrag, RStV) getan. Die Präambel fasst den Inhalt des Medienstaatsvertrags treffend zusammen:

„(...) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privater Rundfunk sind der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet. Beide Säulen des

dualen Rundfunksystems müssen in der Lage sein, den Anforderungen des nationalen und des internationalen Wettbewerbs zu entsprechen. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind Bestand und Entwicklung zu gewährleisten. Dazu gehört seine Teilhabe an allen neuen technischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Angebotsformen und Nutzung neuer Verbreitungswege. Seine finanziellen Grundlagen einschließlich des dazugehörigen Finanzausgleichs sind zu erhalten und zu sichern. (...)“ (Präambel MStV)



Regelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland

Der dritte Teil des Medienstaatsvertrags (MStV) behandelt spezifische Regelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland.

- § 26 Auftrag: Definiert den grundlegenden Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere die Sicherstellung der Grundversorgung mit Informationen, Bildung, Kultur und Unterhaltung für die Allgemeinheit.
- § 27–29 Angebote und Programme: Diese Paragraphen regeln die Art und den Umfang der Fernseh- und Hörfunkprogramme sowie die sonstigen medialen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, um eine umfassende und ausgewogene Berichterstattung sicherzustellen.
- § 30 Telemedienangebote: Bestimmt die Rahmenbedingungen für Online-Angebote wie Websites und Apps, die vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk betrieben werden.
- § 31–32 Satzungen und Telemedienkonzepte: Legt fest, wie die internen Richtlinien und Konzepte für Telemedien gestaltet sein müssen, einschließlich der Pflicht zur regelmäßigen Berichterstattung über deren Umsetzung.
- § 33 Jugendangebot: Spezifiziert die Notwendigkeit von Angeboten, die sich speziell an Jugendliche richten.
- § 34–36 Finanzierung: Diese Abschnitte beschreiben die finanztechnischen Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, einschließlich der notwendigen finanzgerechten Ausstattung und des Finanzbedarfs.
- § 37 Berichterstattung der Rechnungshöfe: Regelt die Überwachung der finanziellen Aktivitäten durch die Rechnungshöfe, um Transparenz und ordnungsgemäße Verwendung der Mittel zu gewährleisten.
- § 38–39 Werbung und Sponsoring: Definiert die Rahmenbedingungen für Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, einschließlich der zulässigen Produktplatzierung und der Dauer der Rundfunkwerbung.
- § 40–44 Unternehmensbeteiligungen und kommerzielle Tätigkeiten: Diese Paragraphen

regeln die Beteiligungen an Unternehmen und die Kontrolle kommerzieller Aktivitäten, um Interessenkonflikte zu vermeiden und die Hauptaufgaben des Rundfunks nicht zu beeinträchtigen.

- § 45–47 Werberichtlinien und Teleshopping: Stellt spezifische Richtlinien für Werbung und den Ausschluss von Teleshopping im öffentlich-rechtlichen Rundfunk dar.
- § 48 Versorgungsauftrag: Bestimmt die Verpflichtung, die gesamte Bevölkerung zu erreichen und zu bedienen.
- § 49 Veröffentlichung von Beanstandungen: Schreibt vor, dass Beanstandungen und Kritik am Programm öffentlich gemacht werden müssen, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu fördern.

Die Gesetzgebung im Bereich des Medienstaatsvertrags setzt ein einstimmiges Vorgehen aller Bundesländer voraus. Dies macht ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen notwendig. Die Reformgesetze (sogenannte Medienänderungsstaatsverträge, MÄStV) werden von der *Rundfunkkommission der Länder* ausgearbeitet. In der Rundfunkkommission koordinieren die Länder die Medienpolitik und stimmen die Mediengesetzgebung ab. Die Länder werden in der Rundfunkkommission durch die Chefs der Staatskanzleien vertreten. Den Vorsitz führt Rheinland-Pfalz. Den Beschlüssen und Entwürfen der Rundfunkkommission kommt ein beson-

deres medienpolitisches Gewicht zu, schließlich haben sich hier bereits die Länder auf einen gemeinsamen Kurs geeinigt. Das macht ein Zustandekommen der Vorhaben sehr wahrscheinlich. Zuletzt wurde so maßgeblich die jüngste Gesetzgebung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch den dritten und vierten Medienänderungsstaatsvertrag gestaltet.

Ein wichtiger Fixpunkt in der Mediengesetzgebung ist die *Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Durch seine Rundfunkentscheidungen steckt das Bundesverfassungsgericht regelmäßig den Rahmen für die Gesetzgebung ab, indem es etwa in seinen Rundfunkurteilen die *funktionsgerechte Finanzierung* oder eine *Bestands- und Entwicklungsgarantie* für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk statuiert. Das Bundesverfassungsgericht setzt die Medienpolitik regelmäßig unter Zugzwang, indem es auf Lücken in der Mediengesetzgebung hinweist. So hat das Bundesverfassungsgericht 2018 geurteilt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Internet ein Gegengewicht zu den Phänomenen der Internetkommunikation (Desinformation, Filterblasen etc.) bilden müsse. Mit diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die Länder aufgefordert, die Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Digitalen zu erweitern.

Keine umfassende Reform ohne Gesetzesnovelle

Die Landesrundfunkanstalten haben durchaus Spielräume, sich innerhalb der Mediengesetze zu entfalten und zu entwickeln. Zentrale Akteure

sind dabei die *Intendant*innen*. Sie leiten die Anstalten selbständig, tragen die Verantwortung für die Programmgestaltung und für den gesamten Betrieb. Sie haben dafür zu sorgen, dass das Programm den gesetzlichen Vorschriften entspricht. In der Regel werden sie dabei von Direktor*innen unterstützt.

Überwacht wird die Führung der Anstalten in der Regel von zwei Gremien. In wirtschaftlich-technischer Hinsicht ist der *Verwaltungsrat* zuständig für die Kontrolle der Geschäftsführung. In programmlicher Hinsicht fungieren die *Rundfunkräte* als Kontrollorgane. Beim Deutschlandradio (DLR) ist dies der *Hörfunkrat* und beim ZDF der *Fernsehrat*. Diese Gremien haben ebenfalls Möglichkeiten, durch ihr Kontroll- und Fragerecht sowie Beratungsfunktion Reformprozesse von innen anzustoßen. Dabei kommt den Beschlüssen vor allem im Bereich des Programms eine größere Wirkung zu. Zuletzt war dies etwa beim WDR zu sehen, wo neue Programmschemata für WDR 3 und WDR 5 beschlossen wurden (WDR 2024). Zwar können Verwaltungsräte und Rundfunkräte auch Anträge stellen, ihnen kommt jedoch eher eine beratende und appellierende Funktion zu, wie am Beispiel des Gegenentwurfs aus dem Kreise des Rundfunkrats zu den MDR-Sparplänen deutlich wird (MDR 2024).

Gerne wird in der Reformdebatte darauf verwiesen, dass die Anstalten sich von innen heraus reformieren könnten. Zwar haben die Anstalten große Spielräume, innerhalb der Vorgaben des Medienstaatsvertrages und der jeweiligen An-

staltsgesetze den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Für eine größere Reform ist aber das Tätigwerden des Gesetzgebers schon aufgrund der Beauftragungslogik notwendig. Denn Programme und Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss die Politik im Medienstaatsvertrag oder in den Anstaltsgesetzen beauftragen. So ist es den Anstalten nicht möglich, ohne gesetzliche Grundlage neue Radioprogramme oder TV-Sender zu starten.

Auch hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass die Selbstbeharrungstendenzen der Anstalten zu stark ausgeprägt sind, um größere Reformschritte durchzuführen. Beispielsweise war nicht erkennbar, dass ARD und ZDF sich auf ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Mediatheken und Plattformen einigen würden. Die Länder haben deshalb kurzerhand mit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag den öffentlich-rechtlichen Rundfunk damit beauftragt, eine „gemeinsame Plattformstrategie“ zu verfolgen (§ 30 Abs. 1 MStV).

So bleibt es, gerade wenn es darauf ankommt, eine größere Reform durchzuführen, am Gesetzgeber hängen, den Anstalten Vorgaben zu machen und sie entsprechend zu beauftragen.

2.3 Jüngste Reformprozesse

Der Medienpolitik kann nicht vorgeworfen werden, angesichts der Herausforderungen in den letzten Jahren untätig gewesen zu sein. Vielmehr sind die aktuellen Reformdebatten vor dem Hin-

tergrund einer bereits erfolgten umfangreichen Reformgesetzgebung und Novellierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sehen.

Im Jahr 2019 hat der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten weitreichende Befugnisse zur Verbreitung ihrer Inhalte und Programme im Internet eingeräumt (Kalbhenn/Schepers 2021). Bis dahin durften sie nur bereits im Fernsehen ausgestrahlte Programme online anbieten (Sendungsbezug), und dies auch nur für einen Zeitraum von sieben Tagen nach der Ausstrahlung (7-days-catch-up). Eine Nutzung von Drittplattformen wie YouTube unabhängig von der ursprünglichen Fernseh- oder Hörfunkausstrahlung war laut Staatsvertrag nicht zulässig. Lediglich das 2016 gestartete Jugendangebot FUNK durfte die Möglichkeiten des Internets nutzen. Seit 2019 können die Anstalten Inhalte produzieren, die entweder ausschließlich online (online-only) oder vor der Fernsehausstrahlung (online-first) in ihren Mediatheken verfügbar sind. Zunächst war es für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht zulässig, nicht-europäische Spielfilme und Serien in ihren Mediatheken anzubieten. Mittlerweile dürfen sie ihre Inhalte grundsätzlich auch auf Drittplattformen wie YouTube verbreiten. Allerdings ist es den Anstalten verboten, eine flächendeckende Lokalberichterstattung im Internet und presseähnliche Formate zu veröffentlichen.

Seit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag aus dem Jahr 2023 können die Anstalten selbst entscheiden, ob sie ihre Programme weiterhin

linear im TV verbreiten, sie komplett einstellen oder in Online-Angebote überführen. Lediglich Das Erste, ZDF, die ‚Dritten‘ Programme sowie 3sat und ARTE müssen weiterhin als Fernsehvollprogramm gesendet werden. In den öffentlich-rechtlichen Mediatheken dürfen die Anstalten zudem künftig nicht-europäische Filme und Serien anbieten. Die Rundfunkräte sollen stärker als bisher eine inhaltliche Qualitätskontrolle sicherstellen. Die Reform fordert von den Anstalten zudem die Umsetzung einer „gemeinsamen Plattformstrategie“, welche vom Gesetzgeber aber nicht weiter konkretisiert wird (Kalbhenn 2022).

Auch im Jahr 2024 standen Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf dem Programm. Als Reaktion auf die Geschehnisse um die ehemalige rbb-Intendantin und Vorwürfe gegen NDR-Führungskräfte verpflichtete der vierte Medienänderungsstaatsvertrag den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nunmehr, seine interne Struktur auf seinen Internetseiten transparent zu machen und die Gehälter seiner leitenden Angestellten offenzulegen. Zudem müssen die Rundfunkanstalten Compliance-Systeme implementieren und kontinuierlich aktualisieren, wobei jede Anstalt eine unabhängige Compliance-Stelle oder einen unabhängigen Compliance-Bbeauftragten benennen muss. Diese Transparenz- und Compliance-Vorgaben gelten auch für gemeinsame Aktivitäten der Landesrundfunkanstalten (GSEA), zum Beispiel für gemeinsam betriebene Internetangebote (DasErste.de, ARD.de, das Deutsche Rundfunkarchiv). Die Kommis-

sion zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) gibt die Gesamtanzahl der Beteiligungsunternehmen mit 173 an (24. KEF-Bericht, S. 276). Ferner soll die Aufsicht gestärkt werden, indem Mitglieder der Aufsichtsgremien spezifische Kenntnisse in Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft und Medienrecht vorweisen müssen. Die Anstalten müssen auch entsprechende Fortbildungen finanzieren. Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei Gremienmitgliedern sind ebenfalls verbindlich festgelegt worden. Im Bereich Compliance bestanden gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Anstalten. Nunmehr wurde gesetzlich ein einheitlicher Mindeststandard festgelegt.

Erwähnenswert sind noch die umfangreichen Änderungen bei den sogenannten Anstaltsgesetzen von rbb und SR. Mit der Novelle des rbb-Staatsvertrags aus dem Jahr 2023 soll die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bevölkerung verbessert und Lehren aus den Fehlern der jüngsten Vergangenheit gezogen werden. Um diese Ziele umzusetzen, wählte der Gesetzgeber mehrere Anknüpfungspunkte. An vielen Stellen des novellierten rbb-Staatsvertrags finden sich Regelungen, mit denen das Angebot und auch die Organisation des Senders regionalisiert werden. So soll es etwa im Landes-Fernsehprogramm täglich regionale Auseinandersetzungen von mindestens 60 Minuten geben. Zudem wird das sogenannte ‚Intendantenprinzip‘ abgeschafft beziehungsweise in Richtung ‚Direktorenverfassung‘ modifiziert sowie ein Gehaltsdeckel eingeführt. Ein weiteres

Ziel ist die Professionalisierung der Gremienarbeit sowie die Verschärfung des Kontrollinstrumentariums der Gremien.

Auch das SR-Gesetz (SR-G) wurde im Jahr 2023 novelliert. Dabei wurde die bisherige Intendantenverfassung umgestaltet, indem ein Direktorium als kollegiales Leitungsorgan eingeführt wurde. Künftig wird es nur noch zwei Direktor*innen geben, die die Bereiche Verwaltung/Technik und Programm/Information leiten. Diese Direktore*innen sind jeweils für die eigenverantwortliche Leitung ihres Geschäftsbereichs zuständig, die Gesamtverantwortung verbleibt bei der Intendanz. Das novellierte Gesetz legt außerdem fest, dass das Grundgehalt der Direktor*innen die Besoldungsgruppe R 10 nicht überschreiten darf. Wird diese Grenze dennoch überschritten, muss der Verwaltungsrat dies begründen und dem Rechnungshof zur Prüfung vorlegen. Darüber hinaus wurde die Arbeitsfähigkeit der Gremien verbessert, indem der Rundfunkrat verkleinert und die Zusammensetzung der Gremien dynamisiert wurde. Zudem ist die Einrichtung jeweils einer Geschäftsstelle für den Rundfunk- und Verwaltungsrat vorgesehen, statt wie bisher einer gemeinsamen Geschäftsstelle für beide Gremien.

Auch der Beschluss der Rundfunkkommission vom Januar 2023 ist medienpolitisch weiterhin von Bedeutung, da er die wesentlichen Entwicklungsrichtungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgibt. Die Grundannahme dabei ist, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine

Aufgaben nur erfüllen kann, wenn er das Vertrauen in seine Strukturen und Inhalte sicherstellt. Der Beschluss hebt zwei Hauptreformbereiche hervor: Zum einen die Weiterentwicklung der Sender zu einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Plattform, wobei die Einbeziehung der Kulturprogramme von 3sat und ARTE besonders erwünscht ist. Konkretere Ausführungen, was unter einer öffentlich-rechtlichen Plattform zu verstehen ist, findet man im Papier der Rundfunkkommission allerdings nicht. Zum zweiten die Optimierung der Strukturen und der Zusammenarbeit zwischen den Anstalten.

Ein weiteres politisches Ziel ist die Sicherung der Beitragsstabilität. Die Sender sollen transparenter, effizienter und sparsamer agieren. Zu den konkreten Maßnahmen gehören die Verschlankeung von Organisationsstrukturen, die Stabilisierung des Personalkostenbudgets, die Schaffung angemessener Gehaltsstrukturen und eine intensivere Bedarfsüberprüfung durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs.

Zudem ist ein signifikanter Ausbau der Zusammenarbeit in Programm und Verwaltung geplant, einschließlich der Einrichtung von Kompetenzzentren, dem Abbau von Mehrfachstrukturen und der Gestaltung von Mantelprogrammen unter Berücksichtigung regionaler Vielfalt. Ansatzweise haben die Anstalten bereits begonnen, manche dieser Beschlüsse umzusetzen – zum Beispiel wurden bereits erste Kompetenzzentren eingerichtet.

2.4 Reformstaatsvertrag im Herbst 2024

Dreh- und Angelpunkt aller Reformen im deutschen Mediensystem ist die Rundfunkkommission der Länder. Auf einer Klausurtagung am 25./26. Januar 2024 in Bingen am Rhein hat die Rundfunkkommission *Eckpunkte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks* verabschiedet (Rundfunkkommission der Länder 2024). Darin betont sie, dass sie das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für reformwürdig, aber auch reformfähig hält. Entscheidend sei, dass die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von den Beitragszahler*innen genutzt und geschätzt würden. Für die gesellschaftliche Akzeptanz seien die Qualität der Angebote und ein sparsamer Umgang mit den Beiträgen unerlässlich.

Zu diesem Zweck will die Rundfunkkommission bis zum Herbst 2024 einen Reformstaatsvertrag vorlegen. Dazu skizziert die Rundfunkkommission im Eckpunktepapier bereits konkrete Schritte, über die, wenn man von einer Protokollerklärung des Freistaates Bayerns absieht, medienpolitischer Konsens zwischen den Bundesländern besteht. Da die Gesetzgebung im Bereich der Medien auf die Einstimmigkeit der Bundesländer angewiesen ist, kommt dem Eckpunktepapier eine enorme medienpolitische Bedeutung zu.

Dem Eckpunktepapier vorausgegangen war der Bericht des *Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks* (Zukunftsrat). Der Zukunftsrat wurde im März 2023 von

der Rundfunkkommission der Länder berufen und hat seine Arbeit mit der Veröffentlichung seines Berichts im Januar 2024 beendet. Er setzte sich aus acht unabhängigen Expert*innen zusammen, die den Auftrag hatten, möglichst zügig „Empfehlungen für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine Akzeptanz“ vorzulegen. Der Bericht des Zukunftsrats enthält weitreichende Reformvorschläge. Zwar bezieht sich das Eckpunktepapier der Rundfunkkommission auf diese Vorschläge, setzt sich jedoch nicht im Detail mit ihnen auseinander.

Seit der Veröffentlichung des Berichts des Zukunftsrats und der Vorlage des 24. Berichts

der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF-Bericht) vom 23. Februar 2024 hat die medienpolitische Debatte um die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch einmal an Fahrt aufgenommen. Die vorliegende Studie soll diese medienrechtliche Debatte auf dem Weg zum Reformstaatsvertrag im Herbst begleiten. Dazu wird das Eckpunktepapier der Rundfunkkommission analysiert und mit den Vorschlägen des Zukunftsrats sowie weiteren Debattenteilnehmern abgeglichen. Ergänzt wird dieses Reformpanorama um solche Punkte, die bislang weder von der Rundfunkkommission noch vom Zukunftsrat aufgebracht wurden.

3 Reform von Auftrag und Angebot des ÖRR

Das erste Kapitel des Eckpunktepapiers betrifft die Reform von Auftrag und Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Verfassungsrechtlicher Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es, ein Gegengewicht zu den privaten Rundfunkveranstaltern zu bilden. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinen letzten Entscheidungen ergänzt um den Auftrag, ein Gegengewicht auch gegenüber den Phänomenen der digitalen Kommunikationsumgebung (Desinformation, Deep Fakes, Filterblasen, Polarisierung) zu bilden.

Dieser verfassungsrechtliche Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird im Medienstaatsvertrag (§ 26 MStV) und den Anstaltsgesetzen konkretisiert. In diesen Gesetzen werden zum einen inhaltliche Vorgaben gemacht (z. B. Gebot der Ausgewogenheit), zum anderen wird der Umfang der Programme festgelegt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfüllt seinen Auftrag durch das Angebot von Fernseh- und Radioprogrammen sowie mit der Herstellung von Telemedien (Apps, Mediatheken, etc.). Der gesetzlich formulierte Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist der zentrale Ausgangspunkt für alle Reformüberlegungen, die sich auf den Um-

fang und Inhalt öffentlich-rechtlicher Angebote beziehen.

3.1 Kulturell-föderale Vielfalt

Im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission heißt es eingangs, dass Auftrag und Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konkretisiert werden sollen. Danach müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk „die kulturell-föderale Vielfalt in Deutschland publizistisch abbilden“.

Ein solcher Auftrag findet sich bereits jetzt in vielen Anstaltsgesetzen. So heißt es etwa in § 3 WDR-G: „Im Programm soll der regionalen Gliederung, der kulturellen Vielfalt des Sendegebiets, dem Prozess der europäischen Integration und den Belangen der Bevölkerung einschließlich der im Sendgebiet lebenden Menschen mit Migrationshintergrund Rechnung getragen werden.“ In § 4 MDR-StV heißt es zu den Angeboten der Landesfunkhäuser: „Diese Angebote sollen insbesondere das öffentliche Geschehen, die politischen Ereignisse, die Entwicklung von Klima und Umwelt, das kulturelle Leben sowie die wirtschaftliche Entwicklung in den jeweiligen Ländern und ihren Regionen darstellen und einordnen“.

Eine solche Konkretisierung des Auftrags könnte in § 26 Abs. 1 MStV aufgenommen werden,

alternativ in den jeweiligen Anstaltsgesetzen, in denen es noch fehlt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit. Die Abbildung der kulturell-föderalen Vielfalt ergibt sich bereits aus der föderalen Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit seinen Länderanstalten. Den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht in seinen jüngsten Urteilen ebenso bestätigt, und damit auch die Verpflichtung, die kulturelle Vielfalt publizistisch abzubilden.

Dennoch existiert auf Seiten der Länder das Bedürfnis, die kulturell-föderale Vielfalt stärker in den Fokus des Auftrags zu rücken. Dies kann aus guten Gründen sinnvoll sein, etwa dann, wenn es um die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bevölkerung geht. Denn die Berichterstattung aus den Regionen gilt als ein wichtiges Identifikationskriterium für die Bürger*innen und kann so die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fördern. Eine solche Festschreibung im für alle geltenden Medienstaatsvertrag würden diesen Aspekt des Auftrags stärken.

Dies sieht auch der Zukunftsrat ähnlich. Er betont, dass ein größeres Gewicht auf das Regionale den Föderalismus stärkt, was auch die Akzeptanz in den Regionen erhöhen würde (ZR 2024: 20). Der Zukunftsrat will dieses Ziel aber vor allem durch eine neue ARD-Anstalt erreichen.

Eine Blaupause dafür, wie die kulturelle Vielfalt im Auftrag der Länderanstalten verankert werden kann, liefert die Novelle des rbb-Staatsver-

trags aus dem Jahr 2023. Der Gesetzgeber hat die kulturelle Vielfalt bereits in der Präambel betont. Darin heißt es, das Herzstück des rbb sei seine regionale Verwurzelung, die in seinen Angeboten eine herausragende Rolle einnehme. Die regionale Verwurzelung solle auch Ausdruck finden in der thematischen und personellen Verortung im Versorgungsgebiet und sich in der inneren Organisation widerspiegeln. Die Präambel ruft den rbb auf, das Ziel zu verfolgen, bei der Besetzung von Führungspositionen Bewerber*innen mit biografischen Bezügen zu den Ländern Berlin und Brandenburg, speziell Personen mit ostdeutscher Biografie, bevorzugt zu berücksichtigen und dafür Sorge zu tragen, dass die Lebenswirklichkeiten der Menschen in Berlin und Brandenburg medial abgebildet werden, und das auch im ARD-Gemeinschaftsangebot. Diese Ausrichtung wird mit der Feststellung begründet, dass angesichts der Zunahme europäischer und internationaler Angebote im Bereich des Rundfunks, gerade die landes- und regionalspezifischen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von hoher Relevanz seien.

Der kulturell-föderale Auftrag des rbb wird in § 3 Abs. 2 rbb-StV ausformuliert. Darin wird der rbb beauftragt, in der Gesamtheit seiner Angebote einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, europäische, bundesweite sowie länder- und regionenbezogene Geschehen in allen wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Fragen zu geben. Des Weiteren sollen die Angebote des rbb der regionalen Vielfalt der Länder Berlin und Brandenburg sowie der Sprache und Kultur

des sorbischen/wendischen Volkes Rechnung tragen. Auch die Gliederung des Versorgungsgebietes in Länder soll im gesamten Angebot angemessen berücksichtigt werden. Der rbb soll zu diesem Zweck und zur Erhaltung kultureller Identität sein Angebot grundsätzlich in den Ländern Berlin und Brandenburg herstellen.

Ein weiterer wichtiger Grund, warum die Betonung der kulturell-föderalen Vielfalt sinnvoll sein kann, liegt in den Chancen und Risiken der Digitalisierung. Wenn zukünftig die Programme aller Anstalten unter einer gemeinsamen digitalen Plattform zusammengezogen werden sollten (siehe Kapitel 4), bekommt die regionale kulturelle Vielfalt eine neue Bedeutung. Auf einer gemeinsamen Online-Plattformen steht mehreren Landesanstalten nur eine gemeinsame Benutzeroberfläche mit begrenztem Raum zur Verfügung. Es wird nicht möglich sein, alle Inhalte und Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gleichzeitig anzuzeigen. In der Regel sind es die kleineren (regionalen) Angebote, die online weniger sichtbar sind und von größeren Angeboten überdeckt werden.



Empfehlung

Um die kulturell-föderale Vielfalt auch im Digitalen zu sichern und sichtbar zu halten, sollte dies in § 26 Abs. 1 MStV gesetzlich verankert werden. Die Rundfunkräte der einzelnen Landesrundfunkanstalten wären dann verpflichtet, die Umsetzung und Einhaltung dieses Auftrags zu überprüfen.

3.2 Angebote für ‚alle‘ und Medienkompetenz

Der zweite Reformeckpunkt der Rundfunkkommission betont, dass die Angebote alle Bürger erreichen sollen. Hierbei soll insbesondere das junge Publikum stärker berücksichtigt werden. Die Angebote müssten bürgernah und in der Gesellschaft fest verankert und anerkannt sein.

Integrationsauftrag

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar bislang nicht wortwörtlich gefordert, dass die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ‚alle‘ erreichen sollen. Aber es ist gerade das verfassungsrechtliche Ziel der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, das vorgibt, dass „die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet“ (vgl. Bundesverfassungsgericht 2014). Insofern ist das medienpolitische Ziel, dass die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ‚alle‘ Bürger*innen erreichen sollen, nachvollziehbar. Dies ist zudem im Sinne des sogenannten Integrationsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, also dem Ziel, eine gemeinsame Diskussionsgrundlage für gesellschaftliche Themen zu schaffen.

Die Forderung, dass die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ‚alle‘ erreichen sollen, erinnert stark an die Reform des Auftrags in § 26 MStV durch den dritten Medienänderungsstaatsvertrag im Jahr 2023. Ein Kernpunkt der Reform war die Präzisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. § 26 Abs. 1 MStV wurde um neue Parameter ergänzt, die

den gesellschaftlichen Diskurs auf Bund- und Länderebene fördern und ein umfassendes Angebot für ‚alle‘ vorsehen. Von den Anstalten wird erwartet, dass sie die durch die Beitragsfinanzierung ergebenden Möglichkeiten nutzen und durch eigene Initiativen und Perspektiven zur Medienvielfalt beitragen. Die Auftragsergänzungen in § 26 Abs. 1 MStV haben fast wörtlich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgenommen, wonach die Anstalten insbesondere Inhalte aufgreifen sollen, die über die Standardformate hinausgehen oder diesen eine individuelle Note verleihen. Auch wurde in § 26 Abs. 1 MStV ergänzt, dass der Zugang aller Bevölkerungsgruppen zur Informationsgesellschaft gewährleistet werden soll, wobei besonderes Augenmerk auf Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, Menschen mit Behinderung und Familien zu legen ist. In der Gesetzesbegründung, die zur Auslegung des Gesetzes herangezogen werden kann, heißt es: „Damit verbunden ist gleichzeitig 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.“

Junges Publikum

Die Rundfunkkommission legt in ihrem Eckpunktepapier fest, dass das junge Publikum stärker in den Blick genommen werden soll. Auch dies ist als weitere Präzisierung der bereits durch den dritten Medienänderungsstaatsvertrag vorgenommenen Konkretisierungen zu werten. Die

Medienpolitik möchte, dass die Anstalten noch mehr für junge Menschen tun und betont den generationenübergreifenden Integrationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Mit einem besonderen Fokus auf Kinder und Familien könnte das Kinderprogramm KiKA gestärkt werden. Derzeit wendet der öffentlich-rechtliche Rundfunk lediglich ein Prozent seiner Ausgaben für Kinder auf. Während die Gesamteinnahmen der Sender 2023 bei rund zehn Milliarden Euro liegen sollen, werden die Ausgaben für KiKA mit 91,8 Millionen Euro angegeben (KEF 2024: 288). Im KEF-Bericht gibt es keine Darstellung darüber, was die einzelnen weiteren Kinderangebote der ARD-Anstalten, des ZDF sowie des Deutschlandradios kosten. Auch die Sender geben das nicht gesondert an. Gemessen an der Größe dieser Bevölkerungsgruppe ist das sicherlich ausbaufähig.

Auch wenn durch solche Auftragskonkretisierungen im Vergleich zu den geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben wenig Neues hinzukommt, kann durch die Schärfungen des Auftrags im Medienstaatsvertrag formal eine deutlichere Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Programme von privaten Sendern erreicht werden. Das stärkt die Unterscheidbarkeit, wie dies unter anderem vom Zukunftsrat eingefordert wird (ZR 2024: 13).

Non-lineare Inhalte und Medienkompetenz

Dabei belässt es das Eckpunktepapier jedoch nicht. Ein stärkerer Fokus auf das junge Publikum bedeute auch, dass personelle und finanzielle Ressourcen in die digitalen und partizipativen On-Demand-Formate verschoben werden müssten. Zudem sollten Angebote für junge Menschen

sowie Angebote zur Bildungs- und Medienkompetenz gestärkt werden.

Die Förderung der Medienkompetenz von Kindern liegt im gesetzgeberischen Trend. So heißt es seit der Novelle des rbb-Staatsvertrags 2023 in § 7 Abs. 1: „Der Rundfunk Berlin-Brandenburg hat bei der Gestaltung seiner Angebote das Wohl von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen. Hierzu gehört auch die Förderung ihrer Medienkompetenz.“ Dies erscheint sachgerecht. Denn trotz der zunehmenden Gefahren in der digitalen Kommunikationsumgebung sind bislang nur wenige überzeugende Programme zur Förderung der Medienkompetenz von Jugendlichen erkennbar. Zwar wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht die Schwächen der schulischen Medienkompetenzförderung ausgleichen können und sollen. Verfassungsrechtlich entspricht es aber dem Ziel der Rundfunkfreiheit, die (junge) Bevölkerung zur souveränen Mediennutzung zu befähigen.

Dieser Auftrag ist nicht neu, vielmehr wird er von den Rundfunkanstalten bereits als Teil des Bildungsauftrags verstanden. Die ARD schreibt auf ihrer Website, dass unterschiedliche Angebote zur Vermittlung von Medienkompetenz in den Bereichen Medienwissen und Medienkritik sowie Mediennutzung und Mediengestaltung realisiert werden, um „das Verständnis über Medien zu erweitern und den bewussten Umgang mit Medien zu fördern“ (ARD 2020). Beispiele sind etwa das Projekt school.fm des HR, in dem Schulen beim Aufbau eines eigenen Schulradios unterstützt werden. Der WDR bietet eine Medien-

werkstatt namens WDR Studio Zwei an: In Workshops wird Jugendlichen gezeigt, wie professionelle Radio- und Fernsehproduktionen entstehen. Zudem bieten die Anstalten Projektstage für Schulklassen aller Altersstufen an (ARD 2020).

Auch der Zukunftsrat empfiehlt, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu schärfen und fortzuentwickeln. Die Demokratie- und Gemeinwohlorientierung solle deutlicher und nachdrücklicher formuliert werden – mit dem Ziel, die Öffentlich-Rechtlichen stärker auf ihren Beitrag zur demokratischen Selbstverständigung zu verpflichten. Die Öffentlich-Rechtlichen sollten für alle da sein, die dauerhaft in Deutschland zuhause sind und als künftige Wähler*innen in Betracht kommen. Der Auftrag müsse auch die Möglichkeiten der digitalen Partizipation der Gesellschaft und ihrer Akteure in den Blick nehmen. Non-lineare Formate eignen sich besonders, um zur Selbstverständigung der Gesellschaft beizutragen. Auch solle der Auftrag hinsichtlich der Punkte „Eigenständigkeit und Unterscheidbarkeit“, „Unabhängigkeit“ und „Ausgewogenheit“, geschärft werden (ZR 2024: 13 ff.). Dörr merkt dazu richtigerweise an, dass diese Punkte nahezu vollständig im dritten Medienänderungsstaatsvertrag umgesetzt wurden und bereits geltendes Recht sind (vgl. oben) (Dörr 2024b). Dahingehend ist auch die Stellungnahme der ARD zu verstehen, die auf den dritten Medienänderungsstaatsvertrag verweist, in der Eigenständigkeit, Unabhängigkeit, Ausgewogenheit, Unterscheidbarkeit der Programme noch einmal geschärft worden seien (ARD 2024). Das ZDF verweist diesbezüglich auf das

Projekt ‚Ein ZDF für alle‘, dessen Ziel es ist, ‚alle‘ anzusprechen (Migranten, Stadt-Land, Alt-Jung) (ZDF-Fernsehrat 2024).

Neben dem allgemeinen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in §26 Abs. 1 formuliert der Medienstaatsvertrag einen separaten „Online-Auftrag“ (§ 30 MStV). Danach ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk beauftragt, mit seinen Onlineangeboten allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, Orientierungshilfe und Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation zu bieten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten zu fördern. Erst seit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag soll dieser Online-Auftrag nach „Maßgabe“ des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in § 26 Abs. 1 MStV erfüllt werden. Diese Regelungstechnik mit Verweisen zwischen dem linearen Auftrag und dem non-linearen Auftrag ist verwirrend und die Aufspaltung in linearen Auftrag und nicht-linearen Auftrag ist überholt. Der Auftrag könnte technologieoffen formuliert werden. Für die Kontrolle eines solchen technologieoffenen Auftrags könnte ein Public-Value-Test eingeführt werden, mit dem das Gesamtangebot unter Berücksichtigung der Interessen der privaten Medien evaluiert werden kann (Elliesen-Kliefoth/Hilker 2018). Ein solcher Test kann sich unter Verzicht auf ein marktökonomisches Gutachten auf die „gesellschaftliche Reichweite und Vielfalt der Sendeformate“ fokussieren und prüfen, ob und wie sie in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen (Elliesen-Kliefoth/Hilker 2018).



Empfehlung

Der Gesetzgeber sollte prüfen, einen technologieneutralen Auftrag für alle öffentlich-rechtlichen Angebote zu formulieren. Auf welche Weise der Auftrag erfüllt wird, wäre damit weitestgehend Aufgabe der Rundfunkanstalten. Diese müssten dann selbst entscheiden, welche Inhalte sie linear und welche non-linear anbieten möchten. Als Evaluationsinstrument kann ein Public Value Test gewählt werden.

3.3 ARD: Das Regionale sichtbar machen

Im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission heißt es weiter, dass der regionale Auftrag der ARD stärker sichtbar werden muss, sowohl „im Digitalen als auch unter modernisierten Strukturen“.

Unter diese „modernisierten Strukturen“ fiel mit Sicherheit eine gemeinsame Online-Plattform, wie sie von der Rundfunkkommission selbst gefordert wird (siehe Kapitel 4). Wenn sich mehrere Länderanstalten den begrenzten Platz einer gemeinsamen Benutzeroberfläche teilen, dann wird es umso wichtiger, dass die regionalen Angebote dort ausreichend sichtbar und auffindbar sind.

Das Vorhaben, den regionalen Auftrag der ARD stärker sichtbar zu machen, müsste im ARD-Staatsvertrag (ARD-StV) verankert werden.

Aktuell heißt es in §1 Abs. 1 ARD-StV lediglich, dass die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten gemeinsam das Fernsehvollprogramm Das Erste veranstalten. Eine Ergänzung könnte hier vorsehen, dass Das Erste explizit beauftragt wird, einen Überblick über das regionale Geschehen zu geben, ähnlich der Präambel im rbb-Staatsvertrag. Dort wird vorgegeben, dass in den Programmen und Mediatheken die Lebensrealitäten der Menschen in den Regionen abgebildet werden sollen.

Die Sicherung der regionalen Vielfalt auf einer öffentlich-rechtlichen Online-Plattform, z. B. einer gemeinsamen übergreifenden Mediathek, beinhaltet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Medium des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses fungiert. Dabei kann auch der Kulturauftrag gestärkt werden. Kultur ist stark im Regionalen verankert und kann gesellschaftspolitische Themen aufgreifen. Die Landesrundfunkanstalten der ARD können in der Produktion durch stärkere Kooperationen mit Kulturträgern profitieren. Das ZDF könnte hingegen Inhalte mit einem Fokus auf kulturelle Themen von nationaler und internationaler Bedeutung anbieten.

Auf einer gemeinsamen Online-Plattform sollten die Anstalten Inhalte mit besonderem gesellschaftlichem Mehrwert nutzergerecht präsentieren. Schon auf der ersten Auswahlebene der Benutzeroberfläche sollten kulturelle Inhalte angezeigt werden, und die Suche sollte regionsbezogen möglich sein. Die Auffindbarkeitsvorgaben für private Medienplattformen im Medienstaatsvertrag sollten erst recht für eine

öffentlich-rechtliche Plattform gelten. Neben algorithmischen Empfehlungen sollten auch stets redaktionelle Empfehlungen die kulturelle Vielfalt der Regionen sichtbar machen.

In der juristischen Kommentarliteratur wird davon ausgegangen, dass die unterschiedlichen Programmbereiche einen wesentlichen Teil der Vollprogramme ausmachen müssen, wobei eine Untergrenze von zehn Prozent diskutiert wird (Binder/Vesting 2018 zu „Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung“). Obwohl der dritte Medienänderungsstaatsvertrag die ‚Kultur‘ in diese Reihe prominent ergänzt hat, kommen Messungen auf niedrige Prozentzahlen für den Anteil der Kultur im Programm (Krüger 2019).

Ein Programm, das gesellschaftlichen Mehrwert bietet, setzt die Einbindung der Gesellschaft in die Programmplanung voraus, besonders bei kulturellen Inhalten, die regional orientiert sind. Die Bevölkerung sollte insbesondere durch die Evaluationsmöglichkeiten einer Plattform im Rahmen der Programmautonomie stärker in die Programmplanung einbezogen werden. Programmentscheidungen können etwa mit dem Publikum rückgekoppelt werden.

Mit der Finanzierung aus Rundfunkbeiträgen wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk dazu befähigt, wirtschaftlich unter Entscheidungsbedingungen zu handeln, die nicht vom Zwang der Refinanzierung des Programms bestimmt sind. In einer gewachsenen privaten Anbieterlandschaft ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk dazu angehalten, als Antriebsmotor für neue Inhalte und

Formate zu wirken. Auch dies gilt besonders für den kulturellen Bereich.

Der Reformvorschlag des Zukunftsrats betont ebenfalls die Bedeutung des Regionalen und schlägt vor, dass die Aufgaben der Intendant*innen der Landesrundfunkanstalten sich entsprechend ändern sollten (ZR 2024: 19 ff.). Sie sollten mehr Verantwortung für die Erfüllung des regionalen Auftrags erhalten. Dies würde den Föderalismus stärken und die Akzeptanz der öffentlich-rechtlichen Angebote in den Regionen erhöhen. So würde der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor Ort greifbarer und erlebbarer gemacht. Der Zukunftsrat sieht die Landesrundfunkanstalten der ARD in einem Zielkonflikt. Ihr Hauptaugenmerk sollte nicht primär auf das Programm Das Erste gerichtet sein, sondern vielmehr auf das regionale Angebot und dessen Zugänglichkeit vor Ort, beispielsweise durch öffentliche Veranstaltungen oder partizipative Formate. Wenn sich die Anstalten in Zukunft stärker auf ihre regionalen Perspektiven konzentrieren, könnten sie damit ihr demokratisches Fundament und ihre gesellschaftliche Akzeptanz stärken. Voraussetzung dafür ist aber, dass ihnen die entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.



Empfehlung

Eine Stärkung der Sichtbarkeit des regionalen Angebots der ARD ist medienpolitisch sinnvoll. Die ARD würde sich dadurch deutlicher vom ZDF unterscheiden. Damit dieser Weg beschritten werden kann, wäre es hilfreich,

den regionalen Auftrag der ARD konkreter zu definieren. Beispielsweise könnte als regionale Ebene der Landkreis (und kreisfreie Städte) festgeschrieben werden, für die dann alle wesentlichen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklungen abzubilden sind.

3.4 Qualitätsmaßstäbe

Das Eckpunktepapier der Rundfunkkommission sieht vor, dass die „Erfüllung des Auftrags der Öffentlich-Rechtlichen (...) durch gesetzlich festgelegte Qualitätsmaßstäbe und entsprechende Kriterien messbar gemacht und regelmäßig überprüft werden“ sollen. Die Anteile an Information im Gesamtangebot und das Erreichen aller Zielgruppen werden als Beispiele für eine solches Benchmarking genannt.

Dieses Vorhaben erinnert stark an das bereits mit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag eingeführte Qualitätsmanagement. Die Anstalten sind seither verpflichtet, ihren Auftrag regelmäßig und detailliert hinsichtlich Qualität und Quantität sowie der festgelegten Schwerpunkte zu überprüfen. Sie müssen alle zwei Jahre einen entsprechenden Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrages, über die Qualität und Quantität der bestehenden Angebote sowie die Schwerpunkte der jeweils geplanten Angebote erstellen und diesen den Landesparlamenten vorlegen. Die zuständigen Gremien (Rundfunkrat, Fernsehrat und Hörfunkrat) sind dafür verantwortlich, die Auftragserfüllung gemäß einem

festgelegten Verfahren zu kontrollieren. Zudem sollen diese Gremien Zielvorgaben für inhaltliche und formale Qualitätsstandards festlegen. Der Überprüfungsprozess soll dabei auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und der publizistischen Praxis basieren und standardisiert werden. Bereits im Vorfeld hatten Vertreter*innen der Gremien Bedenken geäußert, dass sie dieser Aufgabe schon organisatorisch nicht gewachsen seien. Deshalb bietet der Gesetzgeber hier Unterstützung durch die Möglichkeit an, externe unabhängige Expert*innen für die Erstellung und Kontrolle der Zielvorgaben hinzuzuziehen. Um die Vorgaben des dritten Medienänderungsstaatsvertrag umzusetzen, haben die Rundfunkräte unter Federführung der Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) bereits Qualitätskriterien entwickelt. Die Gremien von DLR und ZDF haben diese im Sommer 2023 verabschiedet, bei der ARD gelten sie seit Anfang 2024. Damit soll im Sinne einer Soll-ist-Kontrolle überprüfbar werden, inwieweit die Programme die zuvor definierten Qualitätskriterien erfüllen. Zudem hat die Geschäftsführung die Aufgabe, im Rahmen des Auftrags die Ziele konkret festzulegen, inklusive der Kriterien, nach denen die Zielerreichung zu überprüfen ist. Der Rundfunkrat ist aufgerufen, Hinweise und Empfehlungen zu geben.

Darüber hinaus sollen die Anstalten seit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag Maßnahmen ergreifen, um einen kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung über die Qualität, Leistung und Weiterentwicklung ihres Angebots zu führen. Ein Beispiel hierfür ist der ‚ARD-Zukunftsdialog‘, der auf freiwilliger Basis durchgeführt

wurde. Die Qualität der Angebote im Auge zu behalten ist ein naheliegendes Bedürfnis der Medienpolitik. Nur mit hochwertigen journalistischen Angeboten kann die Akzeptanz in der Bevölkerung sichergestellt werden.

Um die erst kürzlich eingeführten gemeinsamen Qualitätsstandards weiterzuentwickeln, könnte eine Änderung in §31 des Medienstaatsvertrags vorgenommen werden. ARD, ZDF und Deutschlandradio könnten dazu verpflichtet werden, selbst gemeinsame Kriterien zu formulieren. Diese Änderung würde den Auftrag an ARD, ZDF und Deutschlandradio konkretisieren, gemeinsame und überprüfbare programmatische Zielvorgaben zu etablieren. Dabei geht es um die Definition von Kriterien für Qualität und die Definition von Zielgruppen. Eine solche Initiative erscheint insbesondere vor dem Hintergrund einer gemeinsamen Plattformstrategie und der Intensivierung der Kooperationen zwischen den Anstalten sinnvoll. In einem System, in dem weitgehend alle Bürger*innen denselben Beitrag zahlen, gibt es keinen Grund dafür, dass die Qualitätsstandards der Angebote variieren sollten.



Empfehlung

Für die Weiterentwicklung der Qualitätsstandards im öffentlich-rechtlichen Rundfunk könnte es hilfreich sein, ARD, ZDF und Deutschlandradio zu verpflichten, gemeinsame *überprüfbare* Qualitätskriterien und Zielgruppen zu definieren.

3.5 Sportberichterstattung

Die Rundfunkkommission betont im Eckpunktepapier, dass die öffentlich-rechtliche Sportberichterstattung eine breite Palette von Sportarten abdecken sollte, einschließlich solcher, die kommerziell weniger vermarktet werden.

Laut dem 24. KEF-Bericht sendete Das Erste im Jahr 2022 43.106 Minuten Erstsportberichterstattung, was Kosten von etwa 431,7 Millionen Euro oder 10.014 Euro pro Minute entsprach. Das ZDF sendete 35.011 Minuten mit Kosten von 354,5 Millionen Euro, also 10.125 Euro pro Minute. Die Dritten Programme brachten es auf 58.696 Minuten zu Kosten von 78,6 Millionen Euro oder 1.339 Euro pro Minute.

Die Frage, ob und wie öffentlich-rechtliche Sender in den Kampf um teure Übertragungsrechte eingreifen sollten, wird kontinuierlich diskutiert. Zu den kostenträchtigsten Sportrechten gehören die Rechtepakete zur Fußball-Bundesliga der Herren, die meist als Zweitverwertungsrechte (nicht live, sondern Zusammenfassung am Abend) für die Sportschau und das Aktuelle Sportstudio genutzt werden. Die ARD-Radiosender haben hingegen Live-Übertragungsrechte. Hinzu kommen Kosten für Fußballwelt- und Europameisterschaft, Pokal und Länderspiele und Olympische Spiele. Die Übertragung eines Spiels der Fußball-Europameisterschaft der Herren kostet ca. 4,4 Millionen Euro (Nünning 2021).

Die Olympischen Spiele 2022, 2024, 2026, 2028 kosten ARD und ZDF 237 Millionen (Hartung

2024a). Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs hatte Sportkosten für das ZDF im Jahr 2022 in Höhe von 354,5 Millionen ermittelt. Derzeit betragen die Sportrechteausgaben etwa 10 Prozent des Budgets des ZDF, bei der ARD sind es etwa 8 Prozent (Hartung 2024a). Im Jahr 2022 liefen hier Kosten in Höhe von ca. 864 Millionen Euro auf (KEF 2024).

Sport hatte 2022 im Ersten einen Anteil von 8,2 Prozent am Programm, im ZDF von 6,7 Prozent. Dem 24. KEF-Bericht zufolge verursacht Sport allerdings Kosten in Höhe von 431,7 Millionen Euro (Das Erste) beziehungsweise 354,5 Millionen Euro (ZDF) – in Summe sind das 786,2 Millionen. Das sind 23,5 Prozent der Gesamtkosten ohne Wiederholungen (3.339,1 Mio), also fast ein Viertel. Die Ausgaben für Politik und Gesellschaft sowie Aktuelles im Ersten und im ZDF liegen in gleicher Größenordnung, füllen damit aber 41,1 Prozent (Das Erste) beziehungsweise 43,9 Prozent (ZDF) der Sendefläche. Sportrechte sind also vergleichsweise teuer. Die Kosten für die Übertragungsrechte großer Sportereignisse wie der Fußballweltmeisterschaft oder der Olympiade sind hoch, da diese auch für private Sender und Streaming-Dienste attraktiv sind. Diese Übertragungskosten nehmen im Sport einen großen Teil der Programmausgaben ein.

Bisher gibt es weder im Medienstaatsvertrag noch in den Gesetzen der einzelnen Anstalten spezielle Regelungen zur Sportberichterstattung. Die Rundfunkkommission schlägt nun im Eckpunktepapier vor, dass die Ausgaben für Sportrechte ein angemessenes Verhältnis zum

Gesamtaufwand des Programms nicht überschreiten dürfen, wobei der private Sportrechtemarkt zu berücksichtigen sei. Damit steht eine erstmalige gesetzliche Regelung dieser Frage im Raum. Die derzeitigen Selbstregulierungen der Anstalten scheinen der Medienpolitik nicht ausreichend. Das ZDF hat sich etwa eine Deckelung der Ausgaben für Sportrechte von 10 Prozent selbst auferlegt und hält diese nach Aussage des Intendanten auch ein (Hartung 2024b). Fraglich ist aber, ob der Bezug auf den Gesamtaufwand sinnvoll ist, wenn (Männer)Fußball am Sport ca. 25 Prozent vom Zeitvolumen ausmacht, aber mit bis zu 80 Prozent der Kosten zu Buche schlägt.

Eine ‚Sportrechtekostenbremse‘, die die Ausgaben für Sportrechte auf einen angemessenen Anteil am Gesamtprogrammaufwand beschränkt, könnte im Medienstaatsvertrag verankert werden. Es wäre dann die Aufgabe der Aufsichtsgremien, diese Vorgabe zu präzisieren und deren Einhaltung zu überwachen.

Die Formulierung einer Höchstgrenze für den Sportrechteerwerb müsste so formuliert sein, dass sie keine Einschränkung der Programmautonomie darstellen. Dies ließe sich bewerkstelligen, wenn es den Sendern in begründeten Ausnahmefällen erlaubt wäre, auch teurere Rechte zu erwerben. Die Sender müssten dann nachweisen, dass dies nicht zu einer Reduzierung der Vielfalt der Sportberichterstattung führt und darlegen, welches Publikum sie damit warum erreichen wollen.

Eine alternative Formulierung der ‚Sportrechtekostenbremse‘ könnte die Berücksichtigung des

privaten Sportrechtemarktes betonen. Denkbar wäre es, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorzuschreiben, grundsätzlich nur solche Sportrechte zu erwerben, für die ansonsten nicht geboten wird (zuletzt Fußballweltmeisterschaft der Frauen) oder erst auf dem Rechtemarkt für Zweitverwertungen tätig zu werden, also nicht die teuren exklusiven Rechte zu kaufen, sondern vom Exklusivrechteerwerber gegebenenfalls kooperativ kleinere Pakete zu kaufen.

Um diese Vorschläge verbindlich zu machen, müssten entsprechende gesetzliche Vorgaben im Medienstaatsvertrag formuliert werden. Bereits im dritten Medienänderungsstaatsvertrag wurden festgelegt, dass Unterhaltung nur zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehört, wenn sie ein spezifisches Profil erfüllt (§ 26 Abs. 1 Satz 9 MStV). Diese abstrakte Vorgabe müssen die Anstalten selbst auslegen. Wenn der Gesetzgeber nunmehr festlegt, dass die Ausgaben für den Sportrechteerwerb ein angemessenes Verhältnis zum Gesamtprogrammaufwand nicht überschreiten dürfen und der private Sportrechtemarkt zu berücksichtigen ist, könnte dies als sehr abstrakte Regelung verfassungskonform sein, insbesondere wenn Ausnahmen zulässig sind. Der Medienrechtler Frederik Ferreau hat darauf hingewiesen, dass die Bundesländer bereits im Rahmen des Beihilfenkompromisses gegenüber der Europäischen Kommission zugesagt haben, den Anteil der Sportberichterstattung in den Hauptprogrammen auf 10 Prozent des jährlichen Gesamtprogramms zu begrenzen (Ferreau 2024). Noch weitergehend könnten die Länder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beauftra-

gen, den Großteil der Sportberichterstattung und den damit verbundenen Rechteerwerb auf kommerziell weniger vermarktete Sportarten zu konzentrieren.

Wenn der Gesetzgeber nunmehr festlegt, dass die Ausgaben für den Sportrechteerwerb ein angemessenes Verhältnis zum Gesamtprogramm-aufwand nicht überschreiten dürfen und der private Sportrechtemarkt zu berücksichtigen ist, könnte dies als sehr abstrakte Regelung verfassungskonform sein, insbesondere wenn Ausnahmen zulässig sind.

Gegen eine solche gesetzlich aufgelegte Zurückhaltung am Sportrechtemarkt spricht die grundsätzliche Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. ARD und ZDF berufen sich darauf, dass ein großer Teil der Beitragszahler*innen es schlichtweg erwartet, dass sie Sportgroßereignisse zeigen und kein zusätzliches Pay-TV oder Streaming-Dienste abonniert werden müssen. Grundsätzlich denkbar ist zwar auch, diese Sportereignisse als frei auszustrahlende Großereignisse in §13 MStV festzuschreiben. Bisher gilt dies für: 1. Olympische Sommer- und Winterspiele, 2. bei Fußball-Europa- und -Weltmeisterschaften alle Spiele mit deutscher Beteiligung sowie unabhängig von einer deutschen Beteiligung das Eröffnungsspiel, die Halbfinalspiele und das Endspiel, 3. die Halbfinalspiele und das Endspiel um den Vereinspokal des Deutschen Fußballbundes, 4. Heim- und Auswärtsspiele der deutschen Fußballnationalmannschaft, 5. Endspiele der europäischen Vereinsmeisterschaften im

Fußball (Champions League, Europa League) bei deutscher Beteiligung. Aber diese Liste, in der sich Sportereignisse finden, die nicht ausschließlich im Pay-TV gezeigt werden dürfen, darf nicht überfrachtet werden. Es wird stets argumentiert, dass die Fußballbundesliga der Männer einen enormen gesellschaftlichen und kulturellen Stellenwert in Deutschland innehat und diesen Programmen eine hohe Attraktivität und Integrationskraft innewohnt. Dies wird in der Debatte jedoch von manchen in Frage gestellt (Hartung 2024a, Schaffrath 2024). Wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei Sportrechten ohne Begrenzung mitbietet, befürchten die privaten Sender eine Überbietungsspirale (Hartung 2024a). Zudem verweisen private Sender darauf, dass auch sie Sportübertragungen im Free-TV ermöglichen, und somit zum Integrationsauftrag beitragen. Außerdem könnten die öffentlich-rechtlichen Sender auch stärker das Recht auf Kurzberichterstattung nutzen. Dieses ist allerdings nicht kostenfrei und so ausgestaltet, dass ein Konsens mit den Rechteinhabern gefunden werden muss.



Empfehlung

Es empfiehlt sich, einen Kompromiss zu finden. Mit einem Zurückhaltungsgebot beim Erwerb von Sportrechten könnten die Anstalten zur Sparsamkeit in diesem preisintensiven Rechtemarkt angehalten werden. Gleichzeitig muss es schon aus Gründen der Programmautonomie möglich sein, bei gesellschaftlich hochrelevanten Sportveranstaltungen tiefer

in die Tasche zu greifen, weshalb Ausnahmen in begründeten Einzelfällen möglich sein müssen.

3.6 Non-lineare Mediennutzung

Die Rundfunkkommission kommt zu der Einschätzung, dass die non-lineare Mediennutzung deutlich stärker gewichtet werden muss. Dem stimmt auch grundsätzlich der Zukunftsrat zu (ZR 2024: 26). Auch die Anstalten teilen diese Einschätzung. Die Anstalten verweisen aber auch darauf, dass gleichzeitig viele Menschen das lineare Fernsehen nutzen und auf diesem Weg erreicht werden (ZDF) beziehungsweise ein Großteil der Nutzer*innen weiterhin linear Medien verfolgt.

Mit den jüngsten Reformen hat der Gesetzgeber die digitalen Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereits deutlich erweitert. Seit 2019 können die Anstalten ihre Inhalte erstmals länger als sieben Tage in den Mediatheken vorhalten. Zudem ist es ihnen nun gestattet, Programme speziell für Online-Veröffentlichungen zu produzieren, entweder als Online-First oder Online-Only. Außerdem dürfen die öffentlich-rechtlichen Sender seither auch auf Drittplattformen, wie sozialen Netzwerken, aktiv sein. Beispielsweise können die Sendungen heute show (ARD) und ZDF Magazin Royal regelmäßig neben der linearen TV-Ausstrahlung ihre Nutzungszahlen durch die zeitversetzte Onlinenutzung enorm steigern (Mantel 2023).

Um den non-linearen Bereich deutlich zu stärken, werden unterschiedliche Themen diskutiert.

Erweiterte publizistische Möglichkeiten im Onlinebereich

Wenn die Politik hier größere Schritte einfordert oder beauftragt, muss sie die Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Onlinebereich erweitern. Denn bei einer weiteren Verlagerung der Programme in den Onlinebereich ist zu bedenken, dass den Anstalten nach derzeitiger Rechtslage im publizistischen Wettbewerb Grenzen gesetzt sind. Beispielsweise gibt es zum Schutz der deutschen und europäischen Filmindustrie – und damit der Kulturförderung – Limitierungen hinsichtlich Spielfilm- und Serienproduktionen in den Mediatheken. Nur mit Auftragsproduktionen können die Anstalten frei verfahren. Seit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag haben die Anstalten mehr Spielraum in diesem Bereich. Für angekaufte europäische Serien und Filme ist der Sendungsbezug entfallen. Zudem dürfen nunmehr auch nicht-europäische Werke in den Mediatheken genutzt werden. Wiederum mit zeitlichen Einschränkungen.

Die kulturpolitischen Interessen sind bereits dadurch abgesichert, dass Unterhaltung einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen soll. Die im Vorfeld des dritten Medienänderungsstaatsvertrags diskutierte 10-Prozent-Grenze für nicht-europäische Werke in den Mediatheken sollte für einen Ausgleich mit den Interessen der Kulturförderung sorgen, ebenso wie die seit 2020 geltende Quote für Online-

Videotheken wie Netflix. Diese müssen 30 Prozent ihres Katalogs mit europäischen Werken füllen. Auch wenn die quantitative Begrenzung auf 10 Prozent es nicht in den Medienstaatsvertrag geschafft hat, so unterliegt die Mediathekennutzung angekaufter nicht-europäischer Werke limitierenden Voraussetzungen. Begegnet werden soll den Sorgen der deutschen und europäischen Filmindustrie, dass die Öffentlich-Rechtlichen vermehrt ihr Budget in nicht-europäische Produktionen investieren. In der Begründung zum dritten Medienänderungsstaatsvertrag heißt es zur Erläuterung der neuen Rechtslage: „Im Sinne der Profilschärfung ist die Präsentation nicht-europäischer Werke im Online-Angebot dabei auf solche begrenzt, die der ‚Bildung‘ oder ‚Kultur‘ nach den Definitionen des § 2 Abs. 2 Nr. 26 und Nr. 27 zuzurechnen sind. Die Zulässigkeit der Einbindung nicht-europäischer Werke im Online-Angebot wird zusätzlich daran geknüpft, dass sie in besonderem Maße dem öffentlich-rechtlichen Profil im Sinne des § 26 entsprechen oder zu diesem beitragen. In den Telemedienkonzepten sind hierzu allgemeine Grundsätze aufzustellen und regelmäßig zu überprüfen“ (Begründung 3. MÄStV).

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen können. Davon hängt auch die Akzeptanz in der Bevölkerung ab. In diesem Bereich müssten weitere Lockerungen erfolgen, um den Anstalten eine attraktives Online-Programm zu ermöglichen. Hier müssten konsequenterweise die Restriktionen für das non-lineare Ange-

bot fallen und mit den Vorgaben für das lineare Programm verbunden werden. Sonst sind bei zunehmender Verlagerung hin zu non-linearen Angeboten die Erfüllung des Kulturauftrags und die Programmautonomie gefährdet. In einer globalisierten Welt gehört es zum Kulturauftrag, auch nicht-europäische Werke restriktionslos (in den Mediatheken) zu zeigen. Auch entspricht es dem Auftrag, die internationale Verständigung zu fördern. Zudem erwarten die Nutzer*innen eine ‚Nachnutzung‘ des TV-Programms in den Mediatheken.



Empfehlung

Sämtliche Restriktionen im Onlinebereich sollten abgeschafft werden. Insbesondere sollten Begrenzungen der Nutzungsdauer der medialen Angebote von den Rundfunkanstalten im Rahmen der Programmautonomie selbst festgelegt werden.

Personalisierungsmöglichkeiten

Das Eckpunktepapier schlägt vor, interaktive/partizipative Angebote mit geeigneten „Personalisierungsmöglichkeiten“ einzuführen, um den offenen Meinungsbildungsprozess und breiten inhaltlichen Diskurs zu fördern (Rundfunkkommission der Länder 2024).

Seit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag findet sich im Medienstaatsvertrag erstmals eine Regelung zu den Empfehlungssystemen

der Rundfunkanstalten. Diese sollen „einen offenen Meinungsbildungsprozess und breiten inhaltlichen Diskurs“ ermöglichen (§ 30 Abs. 4 Satz 2 MStV). Diese vagen Vorgaben können die Anstalten im Rahmen ihrer Programmautonomie mit Leben füllen. Hinweise dazu, wie dies geschehen muss, liefert das Verfassungsgericht. Die Maximierung der Verweildauer der Nutzer*innen darf nicht oberstes Ziel der Algorithmen sein. Inhalte dürfen nicht ausschließlich auf Interessen und Neigungen der Nutzer*innen zugeschnitten werden. Es müssen also regelmäßig auch ‚unerwartete‘ Inhalte vorgeschlagen werden. Dies kann durch Partizipation geschehen, zum Beispiel indem Abstimmungsergebnisse der Nutzerschaft einfließen. So könnten Echokammern und Filterblasen vermieden werden. Die öffentlich-rechtlichen Empfehlungssysteme dürfen nicht von einseitigen Interessen oder der wirtschaftlichen Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt werden. Weiterhin muss es auch redaktionelle Empfehlungen geben. Die Pflicht der Anbieter*innen privater Online-Plattformen (Medienintermediäre bzw. Medienplattformen), ihre Empfehlungskriterien und Suchmaschinen transparent und nichtdiskriminierend auszugestalten, gilt für die Anstalten erst recht. Die Qualität der genutzten Daten muss hoch sein. Diese Anforderungen an die öffentlich-rechtliche Content-Moderation kommen nicht überraschend. In den Anstalten wurde bereits zum Thema ‚demokratische Algorithmen‘ gearbeitet, ebenso im europäischen Verbund der öffentlich-rechtlichen Anstalten (European Broadcasting Union).

Eng verwandt ist das Thema der Personalisierung durch Nutzeraccounts. Hier steht den Anstalten eine Gratwanderung bevor. Denn es ist davon auszugehen, dass die Nutzerschaft personalisierte Empfehlungen erwartet, die ihren Interessen entsprechen. So ist es auf den auch vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk bespielten Drittplattformen erlernt worden. Diese sind hochgradig nutzerfreundlich und technisch stets einwandfrei. Hierauf basiert zu großen Teilen der Erfolg von Streamingplattformen wie Netflix und Spotify – aber auch von sozialen Netzwerken. Zugleich bergen Personalisierungsmöglichkeiten Risiken. Sie beruhen zumeist auf der massenhaften Auswertung der Nutzerdaten. Welche Kriterien den Empfehlungen zugrunde liegen, ist zudem oft nicht nachvollziehbar. Wenn also der öffentlich-rechtliche Rundfunk Personalisierungsmöglichkeiten nutzen soll, um den offenen Meinungsbildungsprozess und breiten inhaltlichen Diskurs zu befördern, ist wiederum darauf zu achten, dass Empfehlungssysteme transparent und datenschutzkonform ausgestaltet werden. Für die Nutzer*innen sollte zu jedem Zeitpunkt erkennbar sein, warum bestimmte Inhalte angezeigt werden. Zudem muss die Sammlung und Auswertung der Nutzerdaten hohen datenschutzrechtlichen Anforderungen entsprechen.

Der ZDF-Fernsehrat fordert, die Möglichkeiten der Beteiligung der Nutzer*innen stärker im Medienstaatsvertrag zu verankern. Auch der Zukunftsrat empfiehlt, die Möglichkeiten der Personalisierung stärker zu nutzen beziehungsweise

in einer gemeinsamen Plattform-Gesellschaft zu entwickeln (ZR 2024: 26).



Empfehlung

Die im Medienstaatsvertrag enthaltene Regelung zu Empfehlungssystemen für Online-Content sollte für alle öffentlich-rechtlichen Anstalten um die Möglichkeit ergänzt werden, Content-Empfehlungen für Nutzer*innen zu personalisieren.

Stärkung des non-linearen Angebots

Mit der jüngsten Reform durch den dritten Medienänderungsstaatsvertrag erkennen die Länder den abnehmenden Stellenwert linearer Verbreitungskanäle an.

Infolgedessen werden sieben Sender aus dem verpflichtenden Angebot der linearen Ausstrahlung entfernt: Tagesschau 24, One, ARD-alpha, ZDFneo, ZDFinfo, Phoenix und der Kinderkanal (Kika). Die Anstalten erhalten durch § 32a MStV die Möglichkeit flexibel zu agieren. Sie können gemäß einem im Medienstaatsvertrag festgelegten Verfahren entscheiden, ob sie diese Programme weiterführen, einstellen oder durch andere ersetzen. Der Medienstaatsvertrag schreibt aber weiterhin vor, dass bestimmte lineare Fernsehprogramme zwingend ausgestrahlt werden müssen (Das Erste, die dritten Programme gemäß Landesrecht, das ZDF sowie die Kulturprogramme 3sat und ARTE, die von ARD und ZDF gemeinsam betrieben werden). Im Falle der Einstellung wird

der Sendebetrieb beendet und das Programm ersatzlos gestrichen. Die freiwerdenden Gelder können umgesteuert werden. Auch eine ‚Überführung‘ ist möglich. Unter Überführung versteht der Medienstaatsvertrag, dass die Inhalte eines Fernsehprogramms in Internetangebote umgewandelt werden, wenn die grundlegende thematisch inhaltliche Ausrichtung und die Zielgruppe beibehalten werden. Nach diesem Verfahren könnte beispielsweise ARD-alpha gestrichen werden oder in ein Onlineangebot mit oder ohne lineare Anteile überführt werden. Mit der neuen Regelung können die Anstalten die Spartenprogramme aus dem linearen TV herauslösen und gewinnen tatsächlich Flexibilität.

Die Rundfunkkommission fordert in ihrem Eckpunktepapier, dass die Anstalten diese Möglichkeiten der Flexibilisierung des dritten Medienänderungsstaatsvertrags nutzen müssen. Dazu sollte auch die Zusammenlegung und Streichung linearer Spartenkanäle gehören (etwa ZDFneo, ARD-alpha, tagesschau24, EinsFestival). Diese Sender hatte die Medienpolitik vor rund 20 Jahren beauftragt, um die Digitalisierung voranzutreiben. Statt darauf zu warten, dass die Anstalten diese Möglichkeiten nutzen, könnte die Politik die Anstalten auch direkt zur Abschaltung einiger Kanäle verpflichten. Der 2023 gewählte Ansatz zielt aber gerade darauf ab, den Anstalten in diesem Punkt Autonomie zu belassen. Bei allen Bemühungen, dass non-lineare Programm zu stärken, besteht die verfassungsmäßige Pflicht, die Vollprogramme weiter zu betreiben, solange noch eine breite Bevölkerung lineare Fernsehprogramme schaut. Die Daten und die Expertise,

diese Kippunkte abzuspannen, liegen den Anstalten grundsätzlich vor.

Im Eckpunktepapier fordert die Rundfunkkommission auch die Überprüfung der Hörfunkangebote. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk betreibt 69 Radiosender. Diese Anzahl wird in politischen Debatten regelmäßig hinterfragt. Die Regelungen des Medienstaatsvertrags zur Zusammenlegung und Streichung der linearen Spartenkanäle gelten allerdings nur für die Fernsehangebote. Erste Landesgesetzgeber sind auch für den Hörfunkbereich tätig geworden und haben in den Anstalts-Gesetzen ähnliche Regelung einzuführen, so etwa in § 5 rbb-StV für die Überführung von Hörfunkangeboten.

Ebenfalls fordert die Rundfunkkommission im Eckpunktepapier die *Überprüfung der Online-Angebote* (z. B. Apps). Nach eigenen Angaben hatte die ARD (ohne FUNK) im Dezember 2023 659 Accounts bei YouTube, Instagram, Facebook, X und TikTok. Der MDR hat über 150 Podcast-Angebote. Nach Angaben der ARD ist es das langfristige Ziel, die Anzahl der Accounts deutlich zu reduzieren.



Empfehlung

Wenn die Rundfunkanstalten nicht die Kraft aufbringen, lineare Spartenkanäle zu streichen oder zusammenzulegen, sollte die Medienpolitik den Anstalten diese Entscheidung durch Gesetzgebung abnehmen. Ähnlich sollte mit den Online-Angeboten verfahren werden.

Plattformstrategie (dritter MÄStV)

Zuletzt war vermehrt von Bestrebungen zu lesen, als Alternative und Gegengewicht zu den proprietären Kommunikationsräumen der globalen Onlineplattformen ein „gemeinwohlorientiertes Kommunikationsnetzwerk“ oder ein „gemeinwohlorientiertes Ökosystem im Bereich der Medien“ zu etablieren (Kalbhenn 2022). Auch der Koalitionsvertrag enthält einen Prüfauftrag für eine technologieoffene, barrierefreie und europaweite Medienplattform und eine digitale europäische Kulturplattform (Koalitionsvertrag 2021). Ein solches Projekt unter Führung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Angriff zu nehmen, wäre auf Linie des Bundesverfassungsgerichts. Einen ersten Schritt hin zu einer solchen gemeinwohlorientierten Plattform hat der Gesetzgeber schon 2019 veranlasst und die Anstalten beauftragt, dass die öffentlich-rechtlichen Online-Angebote miteinander sowie mit Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur verlinkt und vernetzt werden (§ 30 Abs. 4 Satz 4 MStV). Hier bestehen noch erhebliche Spielräume.

Deshalb ist der Gesetzgeber mit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag einen Schritt weiter gegangen. In § 30 Abs. 1 MStV heißt es, dass die Anstalten Telemedienangebote „unter Einbeziehung einer gemeinsamen Plattformstrategie“ anbieten. Die Einbindung von Online-Angeboten in die Plattformstrategie soll Voraussetzung sein, wenn Fernsehsender ganz oder teilweise ins Internet überführt werden (§ 32a Abs. 2 Satz 3 MStV).

Was aber ist unter einer „gemeinsamen Plattformstrategie“ zu verstehen? Aktuell ergänzen

ARD und ZDF ihr ‚Streaming-Netzwerk‘ (Zusammenspiel von ARD-Mediathek und ZDF-Mediathek) um Inhalte von ARTE, 3Sat, Phoenix und FUNK.

‚Gemeinsam‘ bedeutet, gerade im Bereich der Mediatheken, ein echtes Gemeinschaftsangebot unter Einbeziehung aller Rundfunkanstalten zu schaffen. Dies ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Gegengewicht zu den durch die Netz- und Plattformökonomie zu monopolartigen Anbietern aufgestiegenen sozialen Netzwerken und anderen Online-Plattformen im Bereich der Inhalteanbieter-, Verbreiter- und Vermittler bilden soll.

Das Wort ‚Strategie‘ definiert der Duden als genauen Plan des eigenen Vorgehens, „der dazu dient, ein [...] Ziel zu erreichen, und in dem man diejenigen Faktoren, die in die eigene Aktion hineinspielen könnten, von vornherein einzukalkulieren versucht.“ Für das Ziel der Erfüllung des Auftrags mithilfe einer Online-Plattform unter Einbezug der föderalen Vielfalt verlangt der Gesetzgeber einen weit in die Zukunft gerichteten Plan für Inhalte, Struktur und Technik sowie finanzielle Aspekte. Entscheidend ist aber, die Entwicklung des gesamten Medienökosystems einzukalkulieren, insbesondere die Entwicklung anderer Plattformen. Deren Entwicklung und Geschäftsmodelle sind dynamisch.

Um der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einem wirksamen Gegengewicht zu den profitorientierten privaten Online-Plattfor-

men gerecht zu werden, bräuchte es eine entsprechend ‚schwere‘ gemeinsame öffentlich-rechtliche Plattform. Dies wird zukunftsentscheidend sein, ist aber kein einfaches Unterfangen.



Empfehlung

Die Bündelung aller öffentlich-rechtlicher Angebote auf einer Online-Plattform sollte geprüft werden. Im Sinne eines Public Open Spaces könnten europäische Partner und solche aus dem kulturellen Bereich einbezogen werden.

Drittplattformstrategie

Für Presse und Rundfunk ist der Umgang mit den Sozialen Netzwerken ein herausforderndes Thema. Während die Rundfunkkommission im Eckpunktepapier dazu schweigt, empfiehlt der Zukunftsrat, dass die öffentlich-rechtlichen Sender ihre Inhalte auf globalen Plattformen nur anbieten, um Zielgruppen zu erreichen, die sie anderweitig schwer ansprechen könnten. Dies soll zudem vorrangig dem Zweck dienen, diese Nutzer*innen auf die eigenen Dienste überzuleiten. Mindestens sollten durch gezielte Verlinkungen die Übergänge zu den eigenen Angeboten erleichtert werden (ZR 2024: 27). Damit will der Zukunftsrat den Umgang mit Drittplattformen in der Autonomie der Anstalten belassen und keine Vorgaben dazu machen.

Die Länder haben sich aber im Rahmen des dritten Medienänderungsstaatsvertrags zu diesem

Thema positioniert. Seither heißt es in §26 Abs. 1 Satz 10 MStV, dass die Angebote der Anstalten dort wahrnehmbar sein sollen, wo die Nutzung dieser Angebote üblicherweise besonders hoch ist. Bei bestimmten Inhalten kann das für eine Drittplattform sprechen. Für die Verfolgung dieser Strategie spricht schon der Auftrag, Angebote für alle Nutzer*innen zu machen.

Andererseits lässt sich eine solche Drittplattformstrategie leicht kritisieren. Die Attraktivität bereits dominanter Plattformen wird dadurch mit beitragsfinanzierten Inhalten weiter gesteigert. Die Anstalten räumen den Plattformen kostenlose Nutzungsrechte an den Inhalten ein, die dort (zumindest indirekt) monetarisiert werden. Die kommerzielle Logik der privaten Online-Plattformen lässt sich nicht immer mit den Prinzipien des gemeinwohlorientierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks vereinen. Es ergeben sich Probleme in den Bereichen Jugendmedienschutz, Datenschutz und der Einhaltung des Werbe- und Sponsoringverbots. Denn diese Plattformen arbeiten weitestgehend zu ihren eigenen Bedingungen. Nicht zuletzt sind die Anstalten abhängig von den algorithmischen Empfehlungssystemen, über die auf den Plattformen die Content-Moderation nach kommerziellen Gesichtspunkten vollzogen wird.



Empfehlung

Dem Zukunftsrat ist beizupflichten, die Drittplattformstrategie in der Programmautonomie der Anstalten zu belassen.

Zusammenlegung der Mediatheken

Eine große Frage ist zudem eine mögliche Zusammenlegung der Mediatheken aller öffentlich-rechtlicher Anstalten zu einer gemeinsamen Plattform. Dies würde weit über die mit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag eingeführte „gemeinsame Plattformstrategie“ hinausgehen. Dabei belässt es aber zunächst das Eckpunktepapier der Rundfunkkommission. Lediglich in organisatorischer Hinsicht soll eine selbständige, gemeinsame Organisationseinheit geschaffen werden, die ein gemeinsames technisches Plattformsystem schafft (dazu mehr in Kapitel 4.3).

Der Zukunftsrat positioniert sich nicht zu der Frage, ob „am Ende eine einzige Plattform mit einem einheitlichen Angebot für alle Öffentlich-Rechtlichen in Deutschland existiert oder ob es sinnvoll ist, auch langfristig möglichst unterschiedliche, jedoch intelligent orchestrierte Zugänge zu den öffentlich-rechtlichen Angeboten zu ermöglichen“ (ZR 2024: 27). Dies werde sich zeigen, beziehungsweise werde von den Nutzer*innen entschieden.

Denkbar wäre es aber, die bereits gesetzlich fixierte „gemeinsame Plattformstrategie“ per Gesetzgebung weiterzuentwickeln und ARD, ZDF und Deutschlandradio zu beauftragen, ihre Mediatheken in einer gemeinsamen inhaltlichen Plattform/Mediathek zusammenzuführen. Eine solche gemeinsame öffentlich-rechtliche Plattform wird seit geraumer Zeit unter Wissenschaftler*innen diskutiert. Dabei wird regelmäßig das Leitbild eines Open Public Spaces formuliert (Holznagel/Kalbhenn 2021).

Ziel einer solchen Initiative kann es auch sein, europaweit Public Value Anbieter auf einer Plattform zu versammeln. Unter dem Dach der European Broadcasting Union, der Vereinigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Europa, könnten das naheliegenderweise andere europäische öffentlich-rechtliche Medien sein. Es werden gerade mit dem European Media Freedom Act europaweite Mindeststandards für öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeführt. Aber auch Museen und Universitäten könnten ihre Inhalte der Allgemeinheit zur Verfügung stellen (Elliesen-Kliefoth/Hilker 2018).

Das ZDF positioniert sich regelmäßig gegen eine gemeinsame Inhalteplattform. Als Argument wird unter anderem vorgetragen, dass es an entscheidungsfähigen Ansprechpartner*innen bei der ARD fehle, was gerade im nicht-linearen Bereich (Online) wichtig sei, um schnell und effektiv zu arbeiten. Es verweist aber auf die europaweite Initiative „Public Social Space“ und die Entwicklung von transparenten öffentlichen Algorithmen.

Eine Angst der Anstalten ist es, dass sie auf einer gemeinsamen Inhalteplattform ihre publizistische Sichtbarkeit und Autonomie einbüßen. Die Beauftragung einer gemeinsamen Plattform muss daher flankiert werden. Es könnte etwa festgeschrieben werden, dass die föderale Vielfalt abgebildet werden muss (siehe Kapitel 3.1) und dass regelmäßig evaluiert wird, ob und wie dies funktioniert und zur Meinungs- und Willensbildung beiträgt.

Eine Folgefrage ist, ob weiterhin eine Vielzahl an Apps möglich sein soll. Der Zukunftsrat geht davon aus, dass es im „elementaren Interesse der Öffentlich-Rechtlichen“ ist, die Zahl der Mediatheken, Audiotheken, Mobil-Applikationen und sonstigen Streamingdienste zu senken (ZR 2024: 27). Auch hier könnte die Rundfunkkommission regulativ eingreifen und die Zahl der Apps begrenzen.

Eine noch weitergehende Möglichkeit besteht darin, wie dies zuletzt immer wieder diskutiert wurde, auch privaten Medien einen Zugang zur Plattform zu gewähren. Wie dies genau ausgestaltet sein könnte, ist aber noch unklar. Nötig wäre ein Schulterschluss mit den privaten Anbietern. Zu klären wäre, nach welchen Regeln die Inhalte auf der gemeinsamen Plattform kuratiert werden, wobei hier auf die Erfahrungen der ARD-Mediathek zurückgegriffen werden kann, die ja bereits eine Vielzahl an Anstalten unter einem Dach sichtbar macht. Medienrechtlich wäre dies ein Großprojekt, vergleichbar mit der Einführung des privaten Rundfunks in den 1980ern.



Empfehlung

Die Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann auch in einer gemeinsamen Mediathek sichtbar gemacht werden. Diese hätte gegenüber einem „zersplitterten Angebot“ eine erhöhte Attraktivität und für Beitragszahler*innen einen echten Mehrwert. Regionale Vielfalt ließe sich über Lokalisierungsfunktio-

nen oder Nutzereinstellungen abbilden. Auch die Einbindung privater Medieninhalte und der europäischen Partner sollte geprüft werden. Solange die Frage einer gemeinsamen Inhalteplattform offenbleibt, sollten sich zumindest alle Mediatheken auf eine gemeinsame Technik einigen (siehe dazu Kapitel 4.3).

3.7 Weitere Reformideen im Bereich Auftrag und Angebote

Das Eckpunktepapier der Rundfunkkommission sowie der Bericht des Zukunftsrats enthalten eine Vielzahl an Vorschlägen. Naturgemäß können oder wollen diese Gremien nicht alle medienpolitischen Themen ansprechen. Teilweise geht es bei den offen gelassenen Fragen um Probleme, die sich derzeit (noch) nicht stellen, teilweise wurde gerade erst ein medienpolitischer Kompromiss gefunden. Der Vollständigkeit halber seien einige weitere Reformideen genannt.

Lokale Berichterstattung durch ÖRR

Eine flächendeckende lokale Berichterstattung im Onlinebereich ist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk über die sogenannte Negativliste verboten. Diese Regelung soll die lokalen Presseverlage vor einer publizistischen Konkurrenz durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk schützen. Zwar hat Deutschland eine im europäischen Vergleich robuste lokale Medienvielfalt, aber es gibt bereits Erosionstendenzen (Verza et al. 2024). Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums, der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien

sowie der Landesmedienanstalt Thüringen konstatieren evidente Probleme: Die Auflagenzahlen sinken seit Jahren konstant, Anzeigeneinnahmen brechen weg, Papierpreise steigen, Redaktionen werden zusammengelegt (Ukrow/Cole 2020, Niederprüm et al. 2022, DIW ECON 2023). Die Studien kommen zu dem grundsätzlichen Ergebnis, dass eine Förderung der Presseverlage sinnvoll ist (Niederprüm et al. 2022). Sollte eine lokale Berichterstattung irgendwann einmal nicht mehr am Markt herzustellen sein, besteht jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht die Möglichkeit, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit der lokalen Berichterstattung zu beauftragen (Kalbhenn 2024).

Auch der Zukunftsrat schlägt vor, dass besonders in medial unterversorgten Regionen die Bereitstellung von „gemeinschaftsbildenden digitalen Orten“ gegebenenfalls mit Bereitstellung von Drittinhalten erfolgen soll (ZR 2024: 12). Ferreau sieht es gar als verfassungsrechtlich geboten, dass in Regionen, die medial unterversorgt sind, eine Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sichergestellt werden müsse (Ferreau 2024). Dazu könne auch in einzelnen Regionen eine lokale Berichterstattung erfolgen, die schließlich nicht „flächendeckend“ und damit nicht generell untersagt sei.



Empfehlung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte eigenproduzierte Inhalte in gewissem Umfang

zuvor akkreditierten lokalen Medien zur Verfügung stellen, um deren Angebote aufzuwerten. Zudem sind Vorkehrungen zu treffen, damit in medial unterversorgten Regionen die Grundversorgung mit lokaler Berichterstattung sichergestellt werden kann.

Presseähnlichkeit

Nach dem Medienstaatsvertrag (§ 30 Abs. 7 S. 1) sind dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk presseähnliche Telemedienangebote verboten. Telemedien sind im Schwerpunkt mittels Bewegtbild oder Ton zu gestalten, wobei der Text nicht im Vordergrund stehen darf (§ 30 Abs. 7 S. 2 MStV). Unberührt von dem Verbot bleiben unter anderem Angebotsübersichten, Schlagzeilen, Sendungstranskripte sowie bestimmte inhaltliche Aufbereitungen (§ 30 Abs. 7 S. 4 und 5 MStV). Das Geschäftsmodell der Presseverlage soll so geschont werden. Mit dieser Regelung gehen Unsicherheiten und Einschränkung der redaktionellen Gestaltungsmittel und der Programmautonomie einher. Dies wirkt in der modernen Medienwelt ebenso unzeitgemäß und unsachgemäß, wie die bereits abgeschaffte Regel, dass die Inhalte der Mediatheken nach sieben Tagen gelöscht werden mussten. Nicht zuletzt sind Texte ein wichtiges Instrument zur barrierefreien Berichterstattung sowie für die Auffindbarkeit der Angebote.



Empfehlung

Das Verbot der Presseähnlichkeit sollte abgeschafft werden. Der Fokus sollte gesetzgebe-

risch auf Kooperationen zwischen Presse und Rundfunk gelegt werden. Rechtsstreitigkeiten wie zuletzt wegen der vermeintlichen Presseähnlichkeit der App Newszone des SWR verschwenden Ressourcen auf allen Seiten.

Innovationen

Keine Vorschläge finden sich im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission zu Innovationen durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Der Zukunftsrat behandelt das Thema Innovationen nicht gesondert, setzt aber voraus, dass die Öffentlich-Rechtlichen überdurchschnittlich innovativ sein müssen und Standards für hochwertige und substantielle Angebote setzen sollen (ZR 2024: 13). An anderer Stelle heißt es, die Landesrundfunkanstalten sollten im Bereich Hörfunk den Anspruch haben, Innovationsführer zu sein. Auch sieht der Zukunftsrat Innovation neben Kriterien wie Verlässlichkeit, Wahrhaftigkeit, Vielfalt, Verständlichkeit, Transparenz und Zugänglichkeit als Bewertungskriterien für die Erfüllung des Auftrags (ZR 2024: 33).

Es stellt sich die Frage, ob und wie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglicht werden kann, innovativ zu sein. Grundsätzlich ist er von den Zwängen des Marktes befreit und kann eigene Impulse setzen. Jedoch unterliegt er vielerlei Restriktionen, gerade im für zukünftige Innovationen so wichtigen Onlinebereich. Genannt sei nur der völlig überfrachtete und ausufernde Dreistufentest für neue und wesentlich geänderte Telemedienangebote der Anstalten. Die

Gremien prüfen dabei, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht, zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und welcher finanzielle Aufwand erforderlich ist. Dieses Verfahren ist langwierig, bürokratisch und alles andere als flexibel. Es basiert auf alten europarechtlichen Vorgaben und soll die Interessen der kommerziellen Medienanbieter schützen. Dieses Problem hat auch der Gesetzgeber erkannt und mit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag einen sogenannten Probetrieb für Telemedien eingeführt. Dies war ein erster Schritt zur Abschaffung des Dreistufentests. Um dem Bedürfnis nach Flexibilität auf Seiten der Anstalten entgegenzukommen, können neue oder wesentlich geänderte Telemedienangebote nun für die Dauer von maximal sechs Monaten probeweise betrieben werden (§ 32 Abs. 8 MStV). Dies muss dem Erkenntnisgewinn dienen, welche neuen Telemedienangebote benötigt werden oder um neuartige technische und oder journalistische Konzepte zu erproben. Um zu verhindern, dass der Probetrieb der Einführung eines Onlineangebotes gleichkommt, müssen die Nutzerzahlen im Probetrieb durch technische Maßnahmen beschränkt werden.

Aufgrund seiner öffentlichen Finanzierung bietet sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk zudem an, technologische Standards zu setzen. Etwa Algorithmen, die nach gemeinwohlorientierten Prinzipien funktionieren. Hierfür müsste die Politik den Rahmen schaffen. Eine gemeinsame Plattformgesellschaft (dazu Kapitel 4.3) könnte damit beauftragt werden, technische Standards

für den Medienbereich zu entwickeln, die der gesamten Medienlandschaft zugutekommen. Vorbild wäre das Institut für Rundfunktechnik (IRT).



Empfehlung

Um Innovationskräfte zu entfesseln und die Programmautonomie der Anstalten zu betonen, sollte das Dreistufentestverfahren abgeschafft werden. Geprüft werden sollte die vollständige Flexibilisierung des Auftrags, ohne Vorgaben zu Verbreitungswegen zu machen – weder für das lineare noch für das non-lineare Angebot. Dies setzt voraus, dass die Anstalten auch bereit sind, zum Beispiel Spartenkanäle einzusparen. Eine gemeinsame Plattformgesellschaft sollte gemeinwohlorientierte technische Standards für den Medienbereich entwickeln.

Fremdsprachige Inhalte im Inland (DW)

Geflüchtete, Migrant*innen und ausländische Fachkräfte, die sich im deutschen TV-Angebot informieren möchten, stoßen oft auf Sprachbarrieren, da die verfügbaren Inhalte überwiegend auf Deutsch angeboten werden. Zudem sind die fremdsprachigen TV-Angebote der Deutschen Welle (DW) im Inland, wie beispielsweise in Flüchtlingsunterkünften, durch die Nichtverfügbarkeit im Kabelnetz schwer zugänglich.

In einer Zeit der Globalisierung und massenhaften Migration erscheint die strenge Begrenzung der Deutschen Welle auf ausländische Märkte

nicht mehr zeitgemäß. Die Deutsche Welle sollte ihre fremdsprachigen Angebote auch im Inland verbreiten dürfen, um so ein Integrationsangebot zu machen und ein Gegengewicht zu Desinformation zu schaffen (Holznagel 2024). Dafür hat die Deutsche Welle eine wertvolle Expertise und Redaktionen in 30 Sprachen. Der Deutschen Welle kann durch eine Änderung des DW-G rechtssicher ermöglicht werden, fremdsprachige Angebote, die sich an Menschen im Fluchtprozess, Angehörige diplomatischer Missionen und die Gruppe der Reisenden richten, auch im Inland zu verbreiten. Einzelheiten könnte die Deutsche Welle in ihrer Aufgabenplanung festlegen. Dieses Instrument dient dazu, die Angebote der Deutschen Welle auf neue Zielgruppen oder Zielgebiete einstellen zu können. In der Aufgabenplanung können die Zielgruppen und die Ausgestaltung der Angebote festgelegt werden. In Leitlinien wäre zum Beispiel niederzulegen, welche Voraussetzungen an einen vorübergehenden Aufenthalt zu stellen sind, wie die Repräsentationsfunktion erfüllt werden kann oder in welcher Sprache das Angebot verbreitet wird. Überdies könnte dargelegt werden, welche Gegenstände das Angebot haben muss. Dies ist hinreichend verbindlich und belässt eine ausreichende Flexibilität, um auf nicht absehbare Fluchtbewegung reagieren zu können (Holznagel 2024).

Das Programm der Deutschen Welle ist ein gutes Beispiel, um die Komplexität des Rechtemanagements im öffentlich-rechtlichen Verbund aufzuzeigen. So ist die Deutschen Welle zur Bestückung ihres Programms in besonderem Maße auf Inhalte der Landesrundfunkanstalten angewiesen („Programmaustausch“). Die Deutsche Welle benötigt aber stets die Rechte zur weltweiten Nutzung der Inhalte. Diese liegen aber regelmäßig nicht vor, weil sie von den ARD-Anstalten in der Regel nicht benötigt werden.



Empfehlung

In einer Zeit der Globalisierung und massenhaften Migration erscheint die strenge Begrenzung der Deutschen Welle auf ausländische Märkte nicht mehr zeitgemäß. Innerhalb der öffentlich-rechtlichen Sender sollten der Deutschen Welle grundsätzlich die Sende- und Onlinerechte von Eigenproduktionen und Auftragsproduktionen zustehen, wenn nicht in Einzelfällen etwa das Bedürfnis nach Exklusivität dagegen spricht. Gerade im Dokumentationsbereich sollten die Sende- und Onlinerechte für die Deutschen Welle immer mit eingekauft werden.

4 Reform von Organisation und Struktur

Unter dem Titel „Effizientere Organisation & Strukturen“ werden im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission Reformvorschläge für die Zusammenarbeit der Anstalten untereinander gemacht. Nach der jetzigen Rechtslage genießen die öffentlich-rechtlichen Anstalten weitestgehende Autonomie, wie sie im Tagesgeschäft die Zusammenarbeit mit anderen Anstalten organisieren. Zusammenarbeiten der Anstalten sind die Ausnahme, nicht der Regelfall.

Häufig haben die Anstalten für einen Aufgabenbereich ihre eigenen IT-Systeme, die nicht mit den anderen Anstalten kommunizieren können. In den letzten Jahren wurde die Zusammenarbeit verstärkt. Man ist beispielsweise seit dem Jahr 2024 dabei, ein gemeinsames SAP-System aufzusetzen.

Die Aufsichtsgremien stimmen sich in der sogenannten Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) ab. Komplexe Abstimmungsprozesse sind in der ARD an der Tagesordnung. Es gibt beispielsweise die sogenannten Gemeinschaftseinrichtungen (GSEA) der Landesrundfunkanstalten. Dazu gehören unter anderem gemeinsame Internetpräsenzen wie DasErste.de oder ARD.de, das Deutsche Rundfunkarchiv, das Institut für Rundfunktechnik sowie die ARD.ZDF Medienakademie. An zahlreichen dieser Gemeinschaftseinrichtungen ist auch das ZDF beteiligt. Kritisiert wird hier eine

behäbige Organisation, und eine Struktur, in der viele Aufgaben doppelt wahrgenommen werden. Der Zukunftsrat bezeichnet die ARD als „langsam und schwerfällig“ (ZR 2024: 21).

Entsprechend zielen die Reformpläne der Rundfunkkommission und des Zukunftsrats auf Effizienzsteigerungen durch schlankere Organisation, indem etwa Mehrfachstrukturen abgebaut werden sollen und Anreize oder Pflichten zur Zusammenarbeit geschaffen werden.

4.1 Verpflichtende Zusammenarbeit

Im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission wird vorgeschlagen ARD, ZDF und Deutschlandradio zur Zusammenarbeit zu verpflichten.

Eine grundsätzliche gesetzliche Zusammenarbeitspflicht existiert derzeit nicht und widerstrebt den auf ihre Autonomie bedachten Anstalten. Eine moderate gesetzliche Aufforderung zur Zusammenarbeit findet sich im DLR-Staatsvertrag. Dort heißt es in § 5 Abs. 1: „Die Körperschaft arbeitet unter Wahrung ihrer journalistischen und redaktionellen Eigenständigkeit eng mit ihren Mitgliedern zusammen“. Eine Zusammenarbeitspflicht kann im Medienstaatsvertrag für alle öffentlich-rechtlichen Anstalten festgeschrieben werden und sollte aus rundfunkrechtlicher Sicht wie § 5 Abs. 1 DLR-StV die journalistische und

redaktionelle Eigenständigkeit achten, um die grundgesetzlich garantierte Programmautonomie nicht unzulässig einzuschränken.

In Betracht kommen dann vor allem Zusammenarbeiten in technischer und infrastruktureller Hinsicht. Technische Anlagen (Kameras etc.) und Gebäude oder Räumlichkeiten (Studios etc.) können grundsätzlich unter Wahrung der Programmautonomie der Anstalten geteilt werden. Eine technische Zusammenarbeit widerspricht auch nicht dem Ziel, die kulturell-föderale Vielfalt sichtbarer zu machen.

Auch bei der redaktionellen Arbeit wäre eine Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen möglich, ohne dadurch die kulturell-föderale Vielfalt und journalistisch-redaktionelle Eigenständigkeit zu gefährden. In sogenannten Kompetenzzentren haben die Öffentlich-Rechtlichen bereits begonnen, die redaktionelle Zusammenarbeit in die Tat umzusetzen (siehe Kapitel 4.2). SWR-Intendant Kai Gniffke versprach im April 2024 in einer Anhörung im Landtag Rheinland-Pfalz zeitnahe Beschlüsse für Kooperationen innerhalb der ARD-Gemeinschaft, bei den Hörfunkwellen und bei der Herausbildung inhaltlicher Schwerpunkte.

Für die Radiosender der ARD wird eine sehr weitgehende verpflichtende Zusammenarbeit diskutiert, nämlich gemeinsame Mantelprogramme, beziehungsweise gemeinsam gestaltete Abend- und Nachtschienen für die Info-, Kultur- und Klassikradios sowie Landeswellen. Hierbei geht es darum, bestimmte Programmflächen im Radio-

programm über alle ARD-Wellen hinaus zu vereinheitlichen. Denkbar sind etwa gemeinsame Nachrichtensendungen oder Musikflächen, wobei bereits erste Schritte in den Anstalten unternommen werden. Dazu müssten zunächst die Sendepläne der Regionalsender aufeinander abgestimmt werden. Mit einer solchen Vereinheitlichung, so der Gedanke, ließen sich Kosten sparen. Die Sender sollen danach ab einer bestimmten Uhrzeit das Programm von dem federführenden Sender übernehmen. Zugespitzt wäre es möglich, dass dann statt 72 verschiedener öffentlich-rechtlicher Radiowellens auf UKW nur noch fünf verschiedene zu hören sind (Info, Kultur, Klassik, Jugend, Landeswelle). Das Prinzip ist aus dem Bereich der Lokalzeitungen bekannt, wo es grundsätzlich weiterhin einen Lokalteil gibt, während der Politik-, Wirtschafts- und Sportteil zentral produziert werden. Hier droht jedoch die regionale Vielfalt über einen längeren Zeitraum am Tag abgebaut zu werden. Ähnlich funktioniert auch das private Lokalradio in Nordrhein-Westfalen, das wohl nur noch durch diese kosteneinsparenden Mantelprogramme flächendeckend finanziell funktionsfähig ist. Doch gibt es auch Stimmen, die eine zentrale Zulieferung mit Inhalten kritisch sehen: Der Medienwissenschaftler Horst Röper sieht darin eine große Einbuße an Vielfalt (Röper 2022). Eine offene Frage ist zudem, wie groß die Einsparungen in diesem Bereich überhaupt sein können. Zahlen dazu liegen derzeit nicht vor. Die Senderechte müssen dann nicht mehr regional, sondern bundesweit vergütet werden.

Eine weitere Debatte, die unter der Überschrift Zusammenarbeitspflicht geführt wird, betrifft so-

genannte Content-Pools. Derzeit haben alle Anstalten eine eigene Lizenzabteilung, welcher die Rechteverwaltung und Rechteprüfung obliegt. Wenn der BR für einen Beitrag auf Videomaterial aus einem Beitrag des WDR zurückgreifen möchte, so ist dies schon lange über den sogenannten Programmaustausch von ARD, ZDF und DLR möglich. Jedes Material wird aber von den Lizenzabteilungen aufwendig auf die Rechtelage geprüft (Urheberrechte, Bildrechte, etc.).

Der Zukunftsrat tritt ebenfalls für „Shared Services in den Verwaltungsbereichen, zum Beispiel beim Immobilienmanagement“ und für einen intensiveren Austausch von Programmen und Angeboten ein (ZR 2024: 17), ohne dies aber weiter zu konkretisieren.

Das ZDF verweist auf bereits bestehende Kooperationen in der Aus- und Fortbildung durch die gemeinsame Medienakademie. Das ZDF formuliert als Voraussetzungen für Kooperationen, dass diese wirtschaftlich effizient sind, die Strategiefähigkeit nicht eingeschränkt werden darf und die publizistische Autonomie bewahrt bleibt.

Wenn es darum geht, die öffentlich-rechtlichen Anstalten auf Zusammenarbeit und Kooperation zu verpflichten, ist auch der Bundesgesetzgeber gefordert. Um die kartellrechtlichen Rechtsunsicherheiten auszuräumen, welche bei Kooperationen entstehen können, sollte die zwölfte GWB-Novelle genutzt werden, um für Kooperationen, die mit erheblichen Effizienz- und Verbrauchervorteilen verbunden sind, Bereichsaus-

nahmen im öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk einzuführen (Hartung 2024c). Dies wäre mit dem Ziel der Medienvielfalt vereinbar.



Empfehlung

Gemeinsame vereinheitlichte Datenbanken und Content-Pools sollten es anstaltsübergreifend ermöglichen, Videomaterial und andere Inhalte schneller und effektiver auszutauschen. Aus einem gemeinsam verwalteten Materialkatalog wäre für die Redaktionen schnell ersichtlich, welches Material bereits vorhanden ist. Bei der BBC gibt es zudem einen Content-Pool, aus dem sich auch zuvor akkreditierte private und lokale Nachrichtendienste bedienen können.

4.2 Keine Mehrfachstrukturen

Des Weiteren wird im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission der Abbau von ‚unnötigen‘ Mehrfachstrukturen vorgeschlagen. Ausnahmen soll es nur dann geben, wenn die Auftragserfüllung nachweislich gefährdet wird oder keine Kosteneffizienz zu erwarten ist.

Der Zukunftsrat spricht an vier Stellen über „unnötige und kostspielige“ (ZR 2024: 16) Mehrfachstrukturen, deren Wegfall zu „signifikanten Einsparungen“ (ZR 2024: 33) führen könne. Während die Rundfunkkommission den Abbau von Mehrfachstrukturen eher als grobes Ziel ausgibt, schlägt der Zukunftsrat die Schaffung einer

ARD-Anstalt als Dachorganisation der Landesrundfunkanstalten vor (ZR 2024: 21ff.).

Auch in medienpolitischen Debatten wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk immer wieder vorgeworfen, Mehrfachstrukturen aufgebaut zu haben. Anlass für solche Kritik bieten Großereignisse, bei denen mehrere Sender parallel berichten und ihre jeweilige Infrastruktur nutzen. In solchen Fällen spart eine Zusammenarbeit nachweislich Kosten und geht nicht zu Lasten der Auftragserfüllung. Bei der Fußballweltmeisterschaft der Herren in Katar haben ARD und ZDF bereits intensiver als sonst zusammengearbeitet. Beim Wintersport wird dies seit Jahren praktiziert. Auf den Prüfstand könnte etwa das öffentlich-rechtliche Netzwerk an Auslandskorrespondent*innen und Auslandsstudios. Auch durch die verstärkte Zusammenarbeit im IT- und Rechtsbereich können Mehrfachstrukturen vermieden werden (siehe Kapitel 4.1).

Bereits in Angriff genommen hat die ARD das Thema Kompetenzzentren. Ziel ist es, bestimmte Themen wie Klima, Verbraucher*innen, Gesundheit, Wissen, Bildung sowie Schule, Reisen, Künstliche Intelligenz und die Gemeinschaftsredaktionen Kochen & Kulinarik, Religion und Hörspiel – die keine regionalen Besonderheiten aufweisen und im gesamten Bundesgebiet gleich sind – zentral zu produzieren, statt viele kleinere Redaktionen mit diesen Themenzuschnitten zu betreiben. Hiermit hat die ARD bereits auf freiwilliger Basis angefangen und erste Kompetenzzentren eingerichtet. Die ersten Kompetenzzentren wurden bereits vorgestellt, und zwar für die The-

men Gesundheit, Verbraucher und Klima. Allein im Bereich Verbraucher*innen sollen so im Jahr rund 200 Magazinbeiträge eingespart werden. Durch solche Pool-Lösungen rechnen die Anstalten mit Einsparungen von insgesamt 50 Millionen Euro (Tieschky 2024), die in nicht-lineare Angebote umgeschichtet werden sollen. Dabei wurden diese Berechnungen bislang nicht konkret untersetzt. Es ist unklar, was die einzelnen Sender konkret reduzieren können.

Auch wenn die Kompetenzzentren die Programmautonomie berühren, so sprechen doch gute Gründe dafür, die Kräfte zu bündeln. Denn eine Mehrfachbearbeitung derselben Themen kostet Ressourcen, die effektiver eingesetzt werden können. Gegen die Bildung von Kompetenzzentren kann vorgebracht werden, dass die Anstalten regionale Kompetenzen verlieren. In großen Bundesländern kann das Wetter sehr unterschiedlich sein und es kann regionale Besonderheiten in der medizinischen Versorgung geben. Die Bildung von Kompetenzzentren spricht aber nicht dagegen, die ‚zentralen Informationen‘ durch regionale Informationen anzureichern.

Außerhalb des Programms liegen höchstwahrscheinlich weiterhin eine Vielzahl an Mehrfachstrukturen in den Bereichen Technik und Verwaltung vor. In vielen Anstalten wurden lange Zeit IT-Lösungen in Eigenregie beauftragt oder gebastelt. Es entstehen Folgekosten, wenn beispielsweise IT-Systeme nicht mit denen der anderen Anstalten kommunizieren. Allein durch die anstaltsübergreifende Einführung von SAP hoffen die Anstalten nach eigener Aussage auf

Einsparungen von 100 Millionen Euro bei Investitionen von 59 Millionen Euro (Tieschky 2024).



Empfehlung

Unnötige Mehrfachstrukturen, insbesondere im technischen Bereich und der Verwaltung sollten schleunigst abgebaut werden. Im redaktionellen Bereich ist die Programmautonomie zu achten, Vielfalt sollte dadurch nicht eingebüßt werden.

4.3 Gemeinsame technische Plattform

Nicht nur sollten bestehende Mehrfachstrukturen abgebaut werden, es sollten auch keine neuen Mehrfachstrukturen aufgebaut werden. So ist es nur konsequent, dass die Rundfunkkommission in ihrem Eckpunktepapier auch den Aufbau einer selbständigen gemeinsamen Organisationseinheit für Technik anvisiert. Diese soll die Aufgabe haben, ein gemeinsames technisches Plattformsystems zu entwickeln und zu betreiben.

Auch der Zukunftsrat empfiehlt den Aufbau einer „gemeinsamen, rechtlich verselbständigten Gesellschaft für die Entwicklung und den Betrieb einer technologischen Plattform, die alle Technologien für digitale Plattformen und Streaming vereinheitlichen und betreibt“ (ZR 2024: 26).

Das ZDF sieht im derzeitigen Streaming-Netzwerk die vom Zukunftsrat empfohlene gemein-

same technologische Plattform als bereits umgesetzt an. Das ZDF stellt als Voraussetzung für eine stärkere Zusammenarbeit mit ARD auch in diesem Bereich die Forderung auf, es müsse eine gemeinsame Kultur geben, sowie definierte Zuständigkeiten, planbare Teams und eine eindeutige Steuerung (ZDF-Fernsehrat 2024). Auch die ARD führt dazu aus, dass bereits jetzt die ARD die Empfehlungstechnologie vom ZDF übernehme und das ZDF die Player-Tools von ARD. Gemeinsam arbeite man an Metadatenstandards. Zudem arbeite man an einer gemeinsamen Suche und ein gemeinsamer Login stehe kurz vor Einführung. Die Schaffung einer gemeinsamen Gesellschaft für Technik wird von der ARD grundsätzlich begrüßt (ARD 2024).

Dem Eckpunktepapier der Rundfunkkommission zufolge soll der Aufbau einer gemeinsamen Plattformgesellschaft nur der erste Schritt sein. Konkreter werden sie aber nicht. Allerdings ist gut vorstellbar, dass sämtliche Produktions- und Kommunikationsprozesse auf eine gemeinsame technische Plattform ausgelagert werden und dort beispielsweise auch ein gemeinsamer Content-Pool inklusive Rechtedatenbank (siehe Kapitel 4.1) verwaltet wird.

Der Direktor des Mainzer Medieninstitutes, Dieter Dörr, weist darauf hin, dass ein gemeinsames Unternehmen wohl umsatzsteuerpflichtig sei und dies geprüft werden müsse (Dörr 2024b). Er spricht sich aber dafür aus, eine solche Plattformgesellschaft zu beauftragen, und einen nationalen öffentlichen Kommunikationsraum zu schaffen. Der ehemalige Justiziar des SWR, Her-

mann Eicher, sieht in diesem Punkt Zukunftsrat und Rundfunkkommission auf einer Linie. Die Idee, eine gemeinsame Gesellschaft zur Entwicklung und Betrieb einer technologischen Plattform zu gründen, sei eins zu eins übernommen worden.

Die Anstalten sind nicht untätig geblieben. Jüngst haben ARD und ZDF bekanntgegeben, die Zusammenarbeit an einem gemeinsamen technischen Plattformsystem zu intensivieren und eine gemeinsame Tochterfirma zu gründen. Sie fordern aber nunmehr selbst noch eine gesetzliche Grundlage dafür.



Empfehlung

Eine gemeinsame technische Plattform sollte im Medienstaatsvertrag beauftragt werden. Um keine Zeit zu verlieren, sollten dazu Fristen gesetzt werden. Vor dem Hintergrund der digitalen Transformation und dem Abwandern der Programme und Inhalte ins Digitale ist die vorhandene Technik ein entscheidender Faktor. Die gemeinsame technische Plattform muss mit entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestattet und darf nicht daran gehindert werden, innovative Lösungen zu erarbeiten. Die Organisationseinheit soll konkret den Auftrag bekommen, ein gemeinsames technisches Plattformsystem zu entwickeln und zu betreiben. Mittelfristig kann daran gedacht werden, die Plattformgesellschaft auch mit der Entwicklung von technischen Standards im digitalen Rundfunkbereich

zu beauftragen, wie es einst das Institut für Rundfunktechnik tat.

4.4 Organisation statt Koordination

Weiter schlägt die Rundfunkkommission im Eckpunktepapier vor, dass innerhalb der ARD „Organisation an die Stelle aufwendiger Koordination“ treten solle. Die Länder würden den ARD-Staatsvertrag in diesem Sinne überarbeiten. Dazu sollen Verantwortungen eindeutig festgelegt, der Angebotsauftrag definiert und eine effektive Aufsicht etabliert werden.

Bisher ist die ARD als bloße Arbeitsgemeinschaft organisiert, sodass es keine zentrale Entscheidungsinstanz gibt. Vielmehr gibt es in der ARD eine Vielzahl an Gemeinschaftseinrichtungen (GSEA), wie etwa die Internetangebote DasErste.de oder ARD.de. Dies bedeutet einen erheblichen Koordinierungsaufwand, der nach dem Willen der Bundesländer reduziert werden soll. Nach dem bestehenden ARD-Staatsvertrag werden der Arbeitsgemeinschaft kaum Vorgaben gemacht. Dort heißt es lediglich, dass die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten die tägliche Dauer des gemeinsamen Programms sowie Art und Umfang ihrer Beteiligung vereinbaren. Der*die Programmleiter*in erarbeitet das Programm in regelmäßigen Konferenzen mit den Intendant*innen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten oder ihren Beauftragten. Soweit eine Einigung nicht zustande kommt, kann der*die Programmleiter*in den Landesrundfunkan-

stalten im Rahmen der Vereinbarung nach §2 ARD-StV Auflagen machen. Kommt eine Landesrundfunkanstalt den Auflagen nicht nach, so hat sie die Kosten einer angemessenen Ersatzleistung zu tragen. Diese derzeitige Regelung lässt eine Menge Luft für eine konkretere Beauftragung.

Der Zukunftsrat wirft der ARD enorme Ineffizienz vor. Er bemängelt eine fehlende Strategie, ein fehlendes oberstes Entscheidungsgremium, fehlende einheitliche Technik und ein fehlendes einheitliches Rechnungswesen. Der Zukunftsrat geht weit über die von der Rundfunkkommission geplante Überarbeitung des ARD-Staatsvertrages hinaus. Er erkennt Mehrfachstrukturen und Ineffizienz als Hauptproblem der ARD. Um die ARD entscheidungs- und strategiefähig sowie effizient zu gestalten, schlägt er vor, die ARD von den Landesrundfunkanstalten zu lösen und als eigenständige ARD-Anstalt zu etablieren (ZR 2024: 19 ff.). Die Landesrundfunkanstalten sollen sich dabei auf die regionale Berichterstattung konzentrieren, während die ARD zentral für übergeordnete Aufgaben zuständig wäre. Der Vorschlag des Zukunftsrats beinhaltet auch ein Organisationsschema für die ARD, das die föderalen Wurzeln durch eine „erweiterte Geschäftsleitung“ berücksichtigt, welche die Koordination zwischen der ARD und den Landesrundfunkanstalten übernimmt.

Verfassungsrechtlich spricht nichts dagegen, für die ARD eine neue Organisationsstruktur zu etablieren. Bislang fehlt der ARD ein eigenständiger Auftrag und eine eindeutige Rechtsform.

Die ARD-Anstalt könnte die Arbeit einer Vielzahl von Kommissionen, Arbeitsgruppen und Koordinationsstellen zentral bündeln, was zu klaren Zuständigkeiten und effizienteren Abstimmungsprozessen führen würde. Die Umsetzung dieses Vorschlags scheint in der Medienpolitik allerdings bereits durchgefallen zu sein. Die Länder und ihre Rundfunkanstalten zeigen sich traditionell unwillig, Einfluss an eine zentrale ARD-Anstalt abzutreten. Hier zeigt sich der Interessenkonflikt zwischen dem Ziel einer Effizienzsteigerung der ARD-Anstalten und dem Interesse der Länder, ihrer Rundfunklandschaft selbst zu gestalten.

Andere Kritiker*innen sehen in der Neugründung einer ARD-Anstalt einen erheblichen Mehraufwand (Dörr 2024b) oder kritisieren, dass damit neue Schnittstellen geschaffen würden (Eicher 2024). Es müsse genauestens über Folgen einer solchen Konstruktion nachgedacht werden. Etwa sei die vom Zukunftsrat vorgeschlagene erweiterte Geschäftsleitung mit der Aufgabe der Koordination der ARD-Anstalt und den Landesrundfunkanstalten wohl geeignet, alle Vorteile einer ARD-Anstalt zunichtezumachen, weil Entscheidungsprozesse dadurch komplexer würden (Eicher 2024). Die ARD selbst verweist darauf, dass zunächst eine konkrete Ausgestaltung des Vorschlags erarbeitet werden müsse, bevor sie sich hierzu äußern könne (ARD 2024).

Unabhängig davon, wie man zur Gründung einer ARD-Anstalt steht, kann die von der Rundfunkkommission angestrebte Überarbeitung des ARD-Staatsvertrags jedoch als erster Schritt zu

einer Reduzierung des Koordinierungsaufwands innerhalb der ARD gewertet werden. Insbesondere da sie deutlich schneller umzusetzen sein wird, als eine Anstaltsneugründung.



Empfehlung

Die Gremiovorsitzendenkonferenz (GVK) sollte mit Rechten und Pflichten ausgestattet werden. Dieses bestehende Gremium kann genutzt werden, um weitere Standards im Sendeverbund zu setzen und die ARD mehr zu einer strategiefähigen Organisation zu formen.

4.5 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission heißt es, dass die Grundsätze der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ als Prinzip für die Geschäftsführung gestärkt und betont werden müssen. Als Beispiele werden verpflichtende Wirtschaftlichkeitsprüfungen, verpflichtend zu erstellende Personalkonzepte sowie Kosten- und Leistungsrechnungen genannt.

Mit dem vierten Medienänderungsstaatsvertrag, der 2023 als Reaktion auf die Geschehnisse um die ehemalige rbb-Intendantin Patricia Schlesinger beschlossen wurde und zum 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist, ist der Gesetzgeber in diesem Bereich bereits tätig geworden. Nun wird der Grundsatz betont, dass die Haushaltsführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wirtschaft-

lich und sparsam zu gestalten ist und gleichzeitig die Aufsicht durch die Gremien verstärkt. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten müssen, unter Einbindung ihrer zuständigen Gremien, einheitliche und vergleichbare Kriterien entwickeln, die eine Bewertung und vergleichende Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Ressourceneffizienz ermöglichen. Solche vergleichbaren Kriterien können etwa die Kosten pro Sendeminute sein, wie sie bereits von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs ausgewertet werden. Auch könnten die Angebote in den Mediatheken mit Kriterien wie Anzahl der Streams (und Zahl der vollständigen Abrufe und durchschnittliche Dauer eines Abrufs) vergleichbar gemacht werden. Personalkonzepte müssen die Beschäftigtenstrukturen (Feste und Freie) sichtbar machen. Eine Bewertung und Steuerung sollen durch Übersichten über längere Zeiträume hinweg möglich werden. Denn auch eine effektive Kontrolle durch die Gremien erfordert, dass diese fähig sind, die Vor- und Nachteile von finanziellen Entscheidungen abzuwägen und auf Basis von Wirtschaftlichkeitsanalysen, harmonisierten Benchmarks und anstaltsübergreifenden Vergleichen Synergie- und Einsparpotenziale zu erkennen. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs gibt in ihren Berichten bereits regelmäßig Empfehlungen zu möglichen Kriterien, die bei der Festlegung der Standards durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und deren Gremien berücksichtigt werden sollten.

Diese Regelung im Medienstaatsvertrag kann weiter ergänzt werden um die in den Eckpunkten der Rundfunkkommission genannten Punkte (ver-

pflichtende Wirtschaftlichkeitsprüfungen, verpflichtend zu erstellende Personalkonzepte sowie Kosten- und Leistungsrechnungen). Die bereits im vierten Medienänderungsstaatsvertrag angelegten verpflichtenden Wirtschaftlichkeitsprüfungen samt Kosten- und Leistungsrechnungen sollten heutzutage eine Selbstverständlichkeit sein. Daraus können sich auch weitere Sparanreize ergeben. Wichtig erscheinen auch Personalkonzepte für eine längerfristige Planung. Kosten- und Leistungsrechnungen dienen ebenfalls einer Effizienzsteigerung und können ebenfalls anstaltsübergreifend durchgeführt werden. Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen und mittelfristigen Fachkräftemangels, sollten Personalkonzepte auch Perspektiven für die Beschäftigten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eröffnen.

Der Zukunftsrat stellt fest, dass die Demokratie- und Wertorientierung der Öffentlich-Rechtlichen eine besondere Identifikation der Beschäftigten mit der spezifischen Aufgabe erfordert und fordert eine neue Führungskultur und Personalplanung (ZR 2024: 28). Ähnliches hatte zuletzt auch der 24. KEF-Bericht bemängelt. Danach konnte das ZDF keine Personalplanung vorlegen, obwohl im Berichtszeitraum bis Ende 2024 rund 1.000 Mitarbeiter*innen aus dem ZDF ausscheiden.



Empfehlung

Um die Prinzipien ‚Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit‘ zu stärken, sollten im Medienstaatsvertrag mindestens verpflichtende Wirt-

schaftlichkeitsprüfungen, verpflichtend zu erstellende Personalkonzepte sowie Kosten- und Leistungs-Rechnungen festgelegt werden.

4.6 Weitere Reformidee im Bereich Organisation und Struktur

Stärkung der parlamentarischen Mitsprache

Die Rundfunkkompetenz liegt bei den Ländern. Diese organisieren und regeln den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch Staatsverträge, entweder einzeln für Landesrundfunkanstalten oder gemeinsam für Mehrländeranstalten wie den NDR oder den MDR. Diese Staatsverträge bedürfen der Zustimmung der Landesparlamente. Die Kündigung solcher Verträge unterliegt nicht dem Parlamentsvorbehalt, sondern kann von der Exekutive, in vielen Ländern sogar nur vom Ministerpräsidenten, eigenständig vorgenommen werden. In den Ländern mit einer eigenen Rundfunkanstalt entscheiden die Parlamente über jede Gesetzesveränderung zu dieser Rundfunkanstalt mit.



Empfehlung

Vor diesem Hintergrund sollte die entsprechenden Regelungen, die in den Länderverfassungen festgehalten sind, so angepasst werden, dass auch die Kündigung von Staatsverträgen der Zustimmung der Parlamente bedarf.

5 Reform von Leitung und Aufsicht

Ein weiterer Reformkomplex betrifft die Bereiche Leitung und Aufsicht. Im Grundsatz werden die öffentlich-rechtlichen Anstalten von den Intendant*innen geleitet. Die Aufsicht unterteilt sich in die Programmaufsicht, für die die jeweiligen Rundfunkräte zuständig sind, sowie die Aufsicht für das Wirtschaftlich-technische, wofür die Verwaltungsräte zuständig sind.

Bei Leitung und Aufsicht handelt es sich um Felder, die zuletzt im rbb-Staatsvertrag vor dem Hintergrund des dortigen Leitungs- und Aufsichtsversagens novelliert wurden. Es hat sich gezeigt, dass der Verwaltungsrat des rbb seine Aufgaben nicht oder nur unvollständig erfüllt hat. Insbesondere der Vorsitzende des Verwaltungsrats hatte in enger Kooperation mit der Intendantin die Richtung vorgegeben. Als Reaktion darauf haben die Länder im vierten Medienänderungsstaatsvertrag die Zusammensetzung der Verwaltungsräte professionalisiert. Danach besteht der Verwaltungsrat nun aus Expert*innen verschiedener Fachbereiche, darunter Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft, Recht sowie Medienwirtschaft oder Medienwissenschaft. Expertise für Medientechnologie und Journalismus fehlt allerdings. Diese bundeseinheitlichen Vorgaben wurden bereits in einigen Anstaltsgesetzen aufgegriffen (rbb-StV, SR-G), in anderen Anstaltsgesetzen galten diese Vorgaben bereits

(z. B. WDR-G). Zudem wurde die Einführung von Compliance-Management-Systemen verpflichtend gemacht. ARD-weit steht die Einführung eines Corporate Governance Kodex bevor, der die Best-Practice-Grundsätze für die Unternehmensführung des Bundes an die spezifischen Anforderungen des öffentlich-rechtlichen Systems anpasst.

Im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission wird eine Stärkung des Prinzips der kollegialen Leitung sowie eine Anpassung des bestehenden Vergütungssystems befürwortet. Zu diesen Punkten hat der Zukunftsrat weitergehende Vorschläge erarbeitet. Er stellt fest, dass die Öffentlich-Rechtlichen die Veränderungsbereitschaft im Innern weiter fördern müssen. Dafür empfiehlt der Zukunftsrat eine Reihe von Maßnahmen, um die Managementkompetenz zu steigern, Fortbildung zu verbessern und mehr Externe zu gewinnen. Ein gutes Angebot brauche gute Köpfe (ZR 2024: 28 ff.). Ein von vornherein auf niedrige Gehälter abzielender „Gehaltspopulismus“ helfe nicht weiter. Nötig seien vielmehr funktionsadäquate Gehälter.

Die ARD teilt die Feststellungen des Zukunftsrats zur verbesserungswürdigen Führungskultur nicht und verweist darauf, dass die Aufsicht durch den vierten Medienänderungsstaatsvertrag nochmals gestärkt und professionalisiert

wurde (ARD 2024). Eine Stärkung und Professionalisierung der Aufsicht durch den vierten Medienänderungsstaatsvertrag stellt auch Dörr fest (Dörr 2024b).

5.1 Kollegiale Leitung

Nach dem Führungsversagen beim rbb ist die Intendantenverfassung in der medienpolitischen Debatte unter Beschuss geraten. Die Intendantenverfassung orientiert sich an der Erzielung programmlicher Vielfalt und eindeutigen Hierarchien. Bekannt ist dieses Konzept auch aus der Führung künstlerischer Einrichtungen wie Opern und Theater. Zudem ist die Intendanz stark in die Repräsentation der jeweiligen Institution involviert. Ein weiteres Merkmal dieser Verfassung ist die Gruppenverfassung, die eng mit der Intendantenverfassung verknüpft ist und aus dem Neuaufbau des Rundfunks nach dem Krieg entstanden ist. Die programmliche Vielfalt wird durch einen Rundfunkrat überwacht, der sich aus Vertreter*innen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zusammensetzt.

Am Konzept der Intendantenverfassung wird bereits seit längerem kritisiert, dass zu viel Macht auf einer Person konzentriert ist. Polemisiert wird gegen Feudalherrscher und Sonnenkönige. Dieser Kritik scheint sich die Rundfunkkommission widmen zu wollen. In ihrem Eckpunktepapier heißt es, dass die Länder Elemente einer kollegialen Leitung der Anstalten unter besonderer Berücksichtigung der Gewährleistung des Funktionsauftrages stärken wollen. Hierfür sind mehrere Optionen denkbar.

Eine bestehende Intendantenverfassung kann durch ‚kollegiale Elemente‘ ergänzt werden. Direktor*innen können dann die Leitung von Teilbereichen weitgehend selbständig übernehmen. Mit dem*der Intendant*in sind diese lediglich zu koordinieren. Solche abgeschwächten Intendantenverfassungen würden aber das Letzt- und Alleinentscheidungsrecht sowie die alleinige Betriebs- und Programmverantwortung bei den Intendant*innen belassen. Vorteil einer solchen Regelung ist, dass Entscheidungen schnell getroffen werden können (Holznagel/Kalbhenn 2023).

Schließlich kann die Intendantenverfassung auch vollständig durch einen grundsätzlich kollegialen Vorstand ersetzt werden (Direktoriumsverfassung). Der Vorsitzende wäre dann wie in einer Aktiengesellschaft gleichberechtigter Teil der Geschäftsführung. Für die Beschlussfassung wäre ein bestimmtes Prinzip zu wählen (Einstimmigkeit; Letztentscheidungsrecht; Vetorecht) (Holznagel/Kalbhenn 2023).

Ein solches Modell besteht bei Radio Bremen und wurde jüngst auch beim Saarländischen Rundfunk eingeführt (§ 14 SR-G). Das Direktorium wird als Kollegialorgan konstituiert. Auffallend ist, dass es dort nur noch zwei Direktor*innen (Verwaltung/Technik sowie Programm/Information) geben soll. Den Mitgliedern des Direktoriums wird ein Geschäftsbereich zur selbstständigen Leitung in eigener Verantwortung zugewiesen. Im Übrigen bleibt es bei der Gesamtverantwortung der Intendanz (§ 14 Abs. 3 SR-G). Einzelheiten sollen in einer Geschäftsordnung geregelt

werden (Holznagel/Kalbhenn 2023). Die Gesetzesbegründung zur Novelle des saarländischen Gesetzesentwurfs bezieht sich auf die Stärkung von Compliance, Transparenz und Kontrollmechanismen durch den vierten Medienänderungsstaatsvertrag und will diese Entwicklung aufgreifen und „maßgeblich“ weiterführen. Im Gesetzgebungsverfahren zur Novelle des SR-Gesetzes wurde darauf hingewiesen, dass solche Modellwechsel mit einer Zunahme der Organisationskomplexität einhergehen können. Durch erweiterte Zuständigkeiten des Verwaltungsrats und neue Kontrollmechanismen verkompliziert sich auch die Aufsichtsstruktur. Die gleichzeitige Ausrichtung auf Effizienz und Wirtschaftlichkeit soll sicherstellen, dass die Organisation nicht nur modernen Governance-Prinzipien entspricht, sondern auch finanziell nachhaltig agiert (Holznagel/Kalbhenn 2023).

Mit der Novellierung des rbb-Staatsvertrags 2023 hat sich auch der rbb-Gesetzgeber von einer reinen Intendantenverfassung verabschiedet. Zwar gibt es nach wie vor eine*n Intendant*in. Diese*r benötigt nun aber für Entscheidungen die Mehrheit der Geschäftsleitung. Andererseits kann die Geschäftsleitung aber keine Beschlüsse gegen den Willen der*des Intendant*in fassen. Auch hier wird die Gesetzesänderung damit begründet, das Risiko von möglichen Compliance-Verstößen zu verringern und intern die Verantwortung besser zu teilen.

Bei der Frage der Leitung der Rundfunkanstalten besteht Übereinstimmung zwischen der Rundfunkkommission und den Empfehlungen des Zu-

kunftsrats. Auch dem Zukunftsrat schwebt eine kollegiale Geschäftsleitung vor, die aus mehreren Personen besteht, einschließlich eines*r Vorsitzenden und eines*r Verantwortlichen für „den Auftrag“ (ZR 2024: 17 ff.). Dieses Gremium soll grundsätzlich kollegial entscheiden, wobei dem*der Vorsitzenden nur in Ausnahmefällen als Ultima Ratio ein Letztentscheidungsrecht eingeräumt wird. Dies geht über die Regelungen des rbb-Staatsvertrags hinaus, der den*die Intendant*in zwar in ein Direktorium einbindet, ihm*ihr jedoch ein Vetorecht gegenüber den Entscheidungen des Direktoriums zusichert.

Dörr kritisiert, dass der Zukunftsrat übersehen würde, dass alle Satzungen und Geschäftsordnungen der Anstalten vorsehen, dass Direktor*innen ihre Geschäftsbereiche in eigener Verantwortung leiten und den Intendant*innen lediglich ein Letztentscheidungsrecht zukomme (Dörr 2024b). Danach würde der Zukunftsrat nur eine modifizierte Intendantenverfassung vorschlagen. Vor einer solchen kollegialen Führung könne nur gewarnt werden. Der Gesetzgeber habe diese Führungsform für Radio Bremen wieder abgeschafft, weil sie sich als ineffektiv erwiesen hätte. Auch verweist Dörr auf das Bundesverfassungsgericht, das festgestellt habe, dass sich die kollegiale Führung im Falle von Radio Bremen nicht bewährt habe. Das Bundesverfassungsgericht hatte die Verfassungsbeschwerde von Radio Bremen gegen die Ersetzung der kollegialen Führung durch eine Intendantenverfassung seinerzeit nicht zur Entscheidung angenommen. Zur Begründung hieß es, dass angesichts der Existenzbedrohung von Radio Bremen zügig eine

Strukturveränderung angezeigt sei (Bundesverfassungsgericht 1999).

Eicher weist darauf hin, dass bei Einführung einer kollegialen Geschäftsleitung klare Verantwortungszuweisungen aufgestellt werden müssten und Vor- und Nachteile (bis hin zu Unterschriftserfordernissen) gut abzuwägen seien (Eicher 2024). Die ARD enthält sich einer Bewertung, weist aber ebenfalls darauf hin, dass eine eindeutige Verantwortungszuweisung sichergestellt werden müsse (ARD 2024).

Verfassungsrechtlich sind Umgestaltungen in der Führungsstruktur von Rundfunkanstalten grundsätzlich zulässig. Der Landesgesetzgeber hat weitreichende Befugnisse zur Ausgestaltung der Organisationsstruktur des Rundfunks. Einmal getroffene Strukturentscheidungen sind nicht bindend. Auch tief in die bestehende Organisation eingreifende Änderungen sind zulässig, wenn die Änderung durch einen stichhaltigen sachlichen Grund gerechtfertigt und erforderlich ist. Wenn mit der Einführung eines Direktoriums die Compliance verbessert werden soll, wie sich aus der Gesetzesbegründung des SR-Gesetzes ergibt, steht dies im Einklang mit den Zielen der Rundfunkfreiheit (Holznagel/Kalbhenn 2023).

Vereinzelt wird die Direktoriumsverfassung auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht kritisiert. In der Aufgabenteilung der Geschäftsführung zwischen Intendanz, Verwaltungs- und Programm- direktor wird ein Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit gesehen, weil damit die Handlungsfä-

higkeit der Anstalten beeinträchtigt würden. Das hängt aber stark von der Ausgestaltung der Direktoriumsverfassung ab. Etwa von der Anzahl und dem Zuschnitt der Direktionen. Angesichts der Reformprozesse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dürften die Direktor*innen im Bereich Verwaltung und Technik aber auch im Bereich Programm genug zu tun haben. Sinnvoll könnte es sein, ein Direktorium zu schaffen, das sich mit künstlicher Intelligenz im Rundfunkbereich beschäftigt. Es ist jedenfalls in Anbetracht der angekündigten großen Reformen angezeigt, eine effiziente Führungsstruktur zu schaffen.



Empfehlung

Die Einführung der kollegialen Geschäftsführung für alle Rundfunkanstalten sollte geprüft werden. Es ist zu empfehlen, den Intendant*innen eine Letztentscheidungsbefugnis in allen zentralen Fragen einzuräumen (Holznagel/Kalbhenn 2023).

5.2 Vergütungssystem

Die Gehälter der Leitungspersonen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk sorgen regelmäßig für Debatten. Die Rundfunkkommission formuliert in ihrem Eckpunktepapier, dass für die außertariflichen Leitungs- und Führungsfunktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein Vergütungssystem entwickelt werden soll, das sich grundsätzlich am Gehaltsgefüge des öffentlichen Sektors orientiert. Gleiches hatte auch schon die

Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs in ihrem 23. Bericht vorgeschlagen.

Dieses Reformfeld wurde zuletzt im SR-Gesetz und im rbb-Staatsvertrag geregelt. In § 16 Abs. 6 SR-G ist vorgeschrieben, dass die Höhe des Grundgehalts die Besoldungsgruppe R 10 in der jeweils geltenden Fassung nicht übersteigen soll. Soweit diese Grenze dennoch überschritten wird, ist dies vom Verwaltungsrat zu begründen. Die Begründung ist dem Rechnungshof vorzulegen. Er kann hierzu Stellung nehmen. Das SR-Gesetz erfasst nur das Grundgehalt. Aussagen zu Zuschüssen für die Altersversorgung, Übergangsgeldern, Gehaltssteigerungen im Verlaufe der Tätigkeit und ähnlichem enthält das Gesetz nicht. Solche Elemente können aber einen beträchtlichen Bestandteil der Entlohnung ausmachen. Im SR-Gesetz fallen sie lediglich unter die Transparenzregelung (§ 19 Abs. 6 SR-G).

Auch der rbb-Staatsvertrag (§ 41) sieht nunmehr vor, dass sich das Grundgehalt des*der Intendant*in an der Besoldungsgruppe B 11 für Beamte orientiert.

Strittig ist, ob ein Gehaltsdeckel hinreichend flexibel ist, um effektive Leitungsstrukturen in einem dynamischen Medienmarkt zu gewährleisten. Der Zukunftsrat empfiehlt keine Deckelung der Gehälter (ZR 2024: 29). Er sieht es als Aufgabe der Gremien, für funktionsadäquate Gehälter zu sorgen. Im Bericht des Zukunftsrats heißt es, dazu: „Ein von vornherein auf niedrige Gehälter abzielender ‚Gehaltspopulismus‘ hilft ebenso wenig weiter wie eine tendenzielle Angleichung

an privatwirtschaftliche Verhältnisse“ (ZR 2024: 30).

Grundsätzlich wäre es dem Gesetzgeber möglich, im Medienstaatsvertrag Vorgaben zum Vergütungssystem zu machen. Denkbar ist die Festlegung verbindlicher Maßstäbe, wie der Besoldungsgruppe B11 beim rbb. Alternativ könnten die Anstalten mit der Fixierung eines Vergütungssystems, inklusive der viel diskutierten Versorgungsleistungen, beauftragt werden. Wichtig erscheint aber vor allem, dass das Vergütungssystem transparent und für Beitragszahler*innen nachvollziehbar gestaltet ist, wie das der ORF zeigt (ORF 2023). Ebenso, dass die Versorgungsleistungen in einem angemessenen Verhältnis zu Dauer und Umfang der Tätigkeit stehen. Um zu verhindern, dass ein Gehaltsdeckel die Personalfindung unmöglich macht, sollten Ausnahmeregelungen für Einzelfälle mitgedacht werden.

5.3 Aufsichtsstrukturen

Das Eckpunktepapier der Rundfunkkommission enthält keine Zielwerte für eine Reform der Aufsicht. Das Stichwort fällt allerdings in der Überschrift von Punkt drei des Eckpunktepapiers („Good Governance, Leitungs- und Aufsichtsstrukturen“).

Auf den ersten Blick verwundert es, dass keine konkreten Schritte zu einer Reform der Aufsicht des ÖRR angekündigt werden. Es wäre zu erwarten gewesen, dass dieses Thema angesichts des Versagens der Aufsicht beim rbb in den Fokus der Reformdebatte rückt. Allerdings hat der Ge-

setzgeber hierzu bereits im Jahr 2023 mit dem vierten Medienänderungsstaatsvertrag erste Reformschritte angestoßen. Die Novellen des SR-Gesetzes sowie des rbb-Staatsvertrags zeigen, wie dieses Thema weiterentwickelt werden kann. Zudem hat der Zukunftsrat weitgehende Vorschläge unterbreitet.

Der vierte Medienänderungsstaatsvertrag hat für alle verbindliche Standards in den Bereichen Compliance, Gemeinschaftseinrichtungen, Beteiligungsunternehmen, Gremienaufsicht und Interessenkollision gesetzt. Nunmehr sind die Landesrundfunkanstalten der ARD, das ZDF und das Deutschlandradio verpflichtet, ein wirksames Compliance-Management-System nach anerkannten Standards zu unterhalten und fortlaufend zu aktualisieren. Jede Anstalt muss eine unabhängige Compliance-Stelle oder einen Compliance-Beauftragten einsetzen, die regelmäßig sowohl an den*die Intendant*in als auch an den Verwaltungsrat berichten. Bei direkter Betroffenheit eines Aufsichtsgremiums ist auch dort zu berichten. Zudem ist eine Ombudsperson als externe Anlaufstelle für vertrauliche Hinweise zu Rechts- und Regelverstößen einzurichten (§ 31b MStV). Auch die Gemeinschaftseinrichtungen und Mehrheitsbeteiligungsunternehmen sind verpflichtet, regelmäßig über Themen wie Transparenz und Compliance an die zuständigen Aufsichtsgremien zu berichten. Bei anderen Beteiligungen wird von den Rundfunkanstalten erwartet, dass sie eine ähnliche Berichterstattung anstreben. Die Berichterstattung erfolgt auch an die jeweils federführende Anstalt bei Gemeinschaftseinrichtungen und an alle betei-

ligten Rundfunkanstalten bei Beteiligungsunternehmen (§ 31c MStV).

Da es 148 Gemeinschaftseinrichtungen und Mehrheitsbeteiligungsunternehmen der ARD gibt (Stand 2021, vgl. 24. KEF-Bericht: 276), sollte der Gesetzgeber darauf achten, für diese ebenfalls die Aufsichtsanforderungen hochzuziehen. Auch sollte in diesem Bereich die Transparenz erhöht werden, denn mit Internetrecherchen ist hier bisher nicht viel herauszufinden (wirtschaftliche Daten, Besetzung von Aufsichtsgremien etc.).

Regelmäßig wird in der Debatte darauf hingewiesen, dass ehrenamtlich tätige Personen mit der Kontrolle des Rundfunks überfordert seien. Es seien schwere juristische, wirtschaftliche und technische Fragen zu beantworten, die im Zuge der Digitalisierung noch an Komplexität gewonnen haben. Weiter heißt es etwa, der „Umgang mit Milliardensummen, mit Medienrecht, mit Europarecht, Kenntnisse über das Funktionieren von Algorithmen, von Plattformen, die Einschätzung von Nutzen und Risiken von Künstlicher Intelligenz erfordern spezielle Kenntnisse, die zu erlangen selbst für hauptamtlich Tätige nicht leicht ist“ (Dörr 2024b). Deshalb vertritt Dörr die Ansicht, dass nur ein Expertengremien eine effiziente und regelkonforme Aufsicht garantieren könne (Dörr 2024b). Auch dies wurde bereits im vierten Medienänderungsstaatsvertrag aufgegriffen. Danach müssen die Aufsichtsgremien der ARD, des ZDF und des Deutschlandradios sowohl personell als auch strukturell in der Lage sein, ihre Aufgaben umfassend zu erfül-

len. Dies beinhaltet, dass die Verwaltungsräte über Mitglieder mit ausreichenden Kenntnissen in Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft, Recht und Medienwirtschaft oder Medienwissenschaft verfügen, dass die Mitglieder regelmäßige Fortbildungen erhalten, und dass die Gremien über angemessen ausgestattete Geschäftsstellen verfügen, deren Mitarbeiter*innen nur den Weisungen der Gremienvorsitzenden unterstehen (§ 31d MStV). Mitglieder eines Aufsichtsgremiums dürfen keine wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen haben, die ihre Aufgabenerfüllung gefährden könnten. Sie dürfen nicht an Entscheidungen mitwirken, bei denen ein möglicher Interessenkonflikt ihre Unparteilichkeit in Frage stellen könnte. Bei Anzeichen für solche Interessenkonflikte müssen Vorsitzende oder Stellvertreter*innen informiert werden. Das betroffene Mitglied muss relevante Tatsachen unverzüglich melden. Über den Ausschluss eines Mitglieds aus dem Gremium wird ohne dessen Mitwirkung entschieden (§ 31e MStV).

Diese neuen Vorgaben aus dem Medienstaatsvertrag wurden zuletzt bei den Reformen des SR-Gesetzes und des rbb-Staatsvertrags umgesetzt und weitergeführt. Die Novelle des SR-Gesetzes bemüht sich, die Arbeitsfähigkeit der Gremien zu verbessern, etwa durch die Verkleinerung des Rundfunkrates und eine Dynamisierung der Gremienzusammensetzung. Zudem soll für den Rundfunk- und Verwaltungsrat jeweils eine Geschäftsstelle eingerichtet werden, die angemessen mit Personal- und Sachmitteln auszustatten sind. Im Gesetzgebungsverfahren wurde noch darauf hingewiesen, dass der Ge-

setzgeber das Merkmal der Angemessenheit konkretisieren sollte, weil in den letzten Jahren der Bedarf an juristischem und ökonomischem Sachverstand erheblich gestiegen sei und weiter zunehmen werde. Dies gelte vor allem, wenn die Compliance-Anforderungen in den Anstalten umgesetzt werden müssen (Nachhaltigkeits- und Diversitätsberichte, Risikovorsorge und Strategieplan, etc.) (Holznagel/Kalbhenn 2023). Vor diesem Hintergrund wird die Geschäftsstelle insbesondere für den Verwaltungsrat vermehrt Vorprüfungen vornehmen müssen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn die Mitglieder der Geschäftsstelle über entsprechende Qualifikationen verfügen.



Empfehlung

Es ist sinnvoll, in allen Anstaltsgesetzen festzuschreiben, dass die Geschäftsstellen der Rundfunk- und Verwaltungsräte über je eine*n bis zwei Ökonom*innen und eine*n Jurist*in verfügen (Holznagel/Kalbhenn 2023).

Im Gesetzgebungsverfahren zum SR-Gesetz wurde darauf hingewiesen, dass eine Pflicht der Geschäftsleitung zu einer ausreichenden Informationsvorsorge gegenüber dem Aufsichtsrat eingeführt werden könnte (Holznagel/Kalbhenn 2023). So komme es vor, dass Vorgänge den Gremien vorenthalten werden. Beispielsweise ließe sich die Berichtspflicht der Intendanz an den Verwaltungsrat erweitern. Um die Leistung des Verwaltungsrats zu kontrollieren, könnten

regelmäßige Effizienzprüfungen eingeführt werden. So ließe sich einer mangelnden Aufsichtseffizienz entgegenwirken (Holznagel/Kalbhenn 2023). Auch die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit sollte, dort wo dies rechtlich möglich ist, weiter erhöht werden.

Mit der Novelle des rbb-Staatsvertrags wurden Zuständigkeiten innerhalb der Gremien stringenter definiert. Der Verwaltungsrat hat sich vorrangig mit Fragen der Wirtschaft und Technik zu beschäftigen, programmliche Themen sind dem Rundfunkrat zugewiesen. Eine deutlichere Aufgabenteilung soll auch eine spezialisierte Betrachtung der jeweiligen Bereiche gewährleisten. Zudem wurde ein Anspruch der Gremienmitglieder auf Fortbildung diskutiert, um sie für ihre Aufgaben weiter zu qualifizieren. Auch neue Transparenzregeln sollen die Nachvollziehbarkeit der Gremienarbeit sichern. Der neue rbb-Staatsvertrag umfasst auch spezifische Compliance-Regeln, die mit erweiterten Berichtspflichten (Risikoanalyse, Verhaltenskodex gegen Korruption, Veröffentlichungspflicht für den Jahresbericht, Strategieplan) und organisatorischen Vorkehrungen (Einrichtung einer Compliance-Stelle, Ombudsmann als externe Anlaufstelle, verbesserte Ausstattung der Innenrevision) verknüpft sind. Es werden zudem zwei Geschäftsstellen errichtet (je eine für Rundfunkrat und Verwaltungsrat).

Auch die GVK hat gerade Grundsätze der guten Unternehmens- und Verbandsführung entwickelt („ARD Public Corporate Government Codes“). Diese sollten zügig in den Anstalten umgesetzt

werden, um den angestauten Nachholbedarf in diesem Bereich aufzuholen.

Der Zukunftsrat schlägt signifikante Änderungen im allgemeinen Organisationsschema des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor, die auch die Aufsichtsgremien betreffen. Es wird vorgeschlagen, die Rundfunkanstalten durch einen pluralistisch besetzten Medienrat, einen fachlichen Verwaltungsrat und eine kollegiale Geschäftsleitung zu strukturieren (ZR 2024: 16 ff.). Die Kompetenzen des Verwaltungsrats sollen gestärkt werden. Der Medienrat, der stark an die Rundfunkräte erinnert, solle aus 16 vom Landtag gewählten und 32 zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen bestehen. Zu Recht kritisiert Ferreau, dass dabei versäumt wird, den staatlichen Einfluss auf die Anstalten zu reduzieren und damit die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu stärken (Ferreau 2024). Die im ZDF-Urteil festgelegte Obergrenze von einem Drittel staatlicher Vertreter*innen werde so zementiert. Dabei, so Ferreau, sei die Begründung dahinter – dass staatlicher Einfluss nur dann ausreichend begrenzt sei, wenn jedem staatlichen Mitglied mindestens zwei nicht-staatliche Mitglieder gegenüberstehen – nicht überzeugend. Denn das Verfassungsgericht hätte in seiner ZDF-Entscheidung nicht berücksichtigt, dass „staatliche Akteure aufgrund ihrer parteipolitischen Bindungen und blockweisem Auftreten die Entscheidungsfindung der Gremien besonders beeinflussen können. Zudem könnten gesellschaftliche Akteure enge Verbindungen zu staatlichen Stellen haben.“ (Ferreau 2024).

5.4 Weitere Reformideen im Bereich Leitung und Aufsicht

Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK)

Der Medienstaatsvertrag erwähnt die Gremienvorsitzendenkonferenz mit keinem Wort. Im ARD-Staatsvertrag heißt es lediglich, dass die Gremienvorsitzendenkonferenz die Gremienkontrolle der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten koordiniert. Sie spielt aber in der täglichen Praxis der Anstalten eine große Rolle, beispielsweise im Bereich Koordination und Vereinheitlichung. Wenn die Medienpolitik den Vorschlag des Zukunftsrats ablehnt, eine ARD-Anstalt zu gründen, kann der Wunsch nach einheitlichen Standards auch über die GVK führen. Dieser Institution könnten im Medienstaatsvertrag oder im ARD-Staatsvertrag entsprechende Rechte und Pflichten übertragen werden.



Empfehlung

Im Medienstaatsvertrag oder im ARD-Staatsvertrag könnte die GVK damit beauftragt werden, für die Anstalten in bestimmten Bereichen einheitliche Standards zu setzen. So wurde es zuletzt mit dem ARD Public Corporate Government Code gemacht. Damit die GVK dies auch umsetzen kann, wäre es außerdem wichtig sie mit entsprechender Expertise auszustatten.

Maximale Transparenz (Vergütungen, Rechteeverträge, Programmmittel)

Regelmäßig wird gefordert, die Transparenz der Anstalten weiter zu erhöhen. Mit dem vierten Me-

dienänderungsstaatsvertrag wurden neue Transparenzpflichten eingeführt. § 31 MStV verpflichtet die Anstalten zu größtmöglicher Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit. Veröffentlicht werden soll die Organisationsstruktur, einschließlich der Zusammensetzung der Gremien und ihrer eingesetzten Ausschüsse, alle Satzungen, Richtlinien, Geschäftsordnungen sowie sonstige Informationen, die von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt sind. Auch zu veröffentlichen sind die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Bezüge ihrer jeweiligen Intendant*innen und Direktor*innen unter Namensnennung. Dies ist bereits ein großer Schritt in Sachen Transparenz.

Weiterhin für die Öffentlichkeit unklar sind insbesondere die Bereiche Rechteeverträge und Programmmittel. Hierzu lassen sich selbst dem aktuellen 24. KEF-Bericht kaum Anhaltspunkte entnehmen. Diese Kennzahlen sind aber auch für die Beitragszahler*innen von Relevanz. Auch über die GSEA ist mit Internetrecherchen kaum etwas herauszufinden. Hier könnte eine Pflicht zur Veröffentlichung bestimmter Kennzahlen eingeführt werden (Anzahl Mitarbeiter*innen, Einnahmen/Ausgaben, etc.).



Empfehlung

Es sollte für maximale Transparenz gesorgt werden. Denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird mit einer öffentlichen Abgabe finanziert, woraus sich laut Paul Kirchhof gesteigerte Transparenzpflichten ergeben. Jeder Beitragsschuldner habe „einen Anspruch

darauf, zu wissen, was mit seinem Geld geschieht, welche Sendung für welche Summen gekauft und produziert wird“ (Kirchhof 2013).

Regelmäßige (externe) Evaluierung des Gesamtangebots

Mit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag wurden die Gremien verpflichtet, in Richtlinien inhaltliche und formale Qualitätsstandards für die Angebote festzulegen sowie standardisierte Prozesse zu deren Überprüfung einzuführen (§ 31 Abs. 4 MStV). Die Einführung von Qualitätsstandards und ihre regelmäßige Überprüfung ist zu begrüßen. Regelmäßig wird in der Debatte um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk seine mangelnde Qualität oder aber seine hohe Qualität ins Feld geführt, ohne dass sich dies fundiert belegen ließe. Hier kann ein Ansatz entstehen, diese Debatte kriteriengeleitet zu führen. Als Schwachpunkt kann aber gewertet werden, dass es sich um eine rein interne Festlegung und Prüfung von Kriterien handelt.



Empfehlung

Ergänzend zu einer internen Überprüfung könnte eine regelmäßige externe Evaluierung des Gesamtangebots der Öffentlich-Rechtlichen eingeführt werden. So könnte umfassend und mit einer Außenperspektive die Fra-

ge untersucht werden, wie die Anstalten den Auftrag erfüllen.

Stärkere Einbeziehung von Beitragszahler*innen

Ebenfalls wird regelmäßig gefordert, die Beitragszahler*innen stärker in die Planung des Programms einzubeziehen. Mit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag hat der Gesetzgeber bereits den Dialog mit der Bevölkerung für die Anstalten verpflichtend gemacht. Nach § 31 Abs. 6 MStV treffen die Anstalten Maßnahmen, um sich in einem kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung, insbesondere über Qualität, Leistung und Fortentwicklung des Angebots, auszutauschen. Wie genau dies geschieht, ist den Anstalten im Rahmen ihrer Programmautonomie überlassen.



Empfehlung

Denkbar wäre es beispielsweise, einen Rat der Beitragszahler*innen einzurichten, dessen Mitglieder nach dem Losprinzip festgelegt werden. Die modernen Kommunikationstechnologien lassen hier auch Online-Meetings zu, so dass der Verwaltungsaufwand geringgehalten werden kann. Ähnliche Konzepte der Bürgerbeteiligung hat gerade der Bundestag zum Thema Ernährung durchgeführt (Bürgerrat).

6 Reform der Finanzierung

Am Ende geht es im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission um das Thema Finanzierung. Dort findet sich zum Punkt der Finanzierung der Hinweis, dass die Länder über die Beitragsstabilität und das Verfahren zur Beitragsfestsetzung intensiv beraten hätten. Außerdem versichern die Länder, das Verfahren der Beitragsfestsetzung unter Einbeziehung der Vorschläge des Zukunftsrats zu prüfen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags und das dreistufige Festsetzungsverfahren in seiner Rundfunkentscheidung 2018 bestätigt. Das Verfahren hat aber Schwächen und das Zustimmungserfordernis der Landtage kann je nach politischer Lage immer wieder dafür sorgen, dass das Beitragsfestsetzungsverfahren politisch torpediert wird. Dass hier Handlungsbedarf besteht, ist spätestens nach der verweigten Zustimmung von Sachsen-Anhalt im Dezember 2020 zur vorgeschlagenen Beitragserhöhung evident. Dies ist auch aktuell wieder zu sehen, wenn Ministerpräsidenten öffentlich den Anstalten empfehlen, eine Beitragserhöhung nicht erneut beim Bundesverfassungsgericht einzuklagen. Ziel muss es sein, das Verfahren zu entpolitisieren, um die Staatsfreiheit und die Programmautonomie der Anstalten zu schützen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss im Jahr 2021 Optionen aufgezeigt, das System auf Mehrheitsent-

scheidungen der Länder, Rechtsverordnungen der Landesregierungen oder ein Indexmodell umzustellen (Bundesverfassungsgericht 2021).

Fraglich ist auch, ob Werbung in den Onlineangeboten zur Aufrechterhaltung der Mischfinanzierung erlaubt werden soll. Bei der letzten größeren Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den dritten Medienänderungsstaatsvertrag im Jahr 2023 wurde das Thema der Finanzierung explizit auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Damals wurden aber neue Maßstäbe zur Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung gesetzt. Diese sollen anstaltsübergreifend mithilfe der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs so aufbereitet werden, dass die Aufsichtsgremien eine bessere Beurteilungsgrundlage haben.

6.1 Das Beitragsfestsetzungsverfahren

Die Reform des Beitragsfestsetzungsverfahrens ist der einzige Punkt im Eckpunktepapier, bei dem die Rundfunkkommission auf die Empfehlungen des Zukunftsrats verweist. Deshalb kommt seinen Vorschlägen medienpolitisch ein besonderes Gewicht zu. Gleichzeitig werden sie aber verfassungsrechtlich durchaus kontrovers diskutiert.

Der Zukunftsrat schlägt im Bereich der Beitragsfestsetzung einen Paradigmenwechsel vor (ZR 2024: 31ff.). Alle zwei Jahre soll die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs anhand „geeigneter Parameter“ bewerten, inwiefern die Anstalten ihren Auftrag erfüllt und dabei Mittel effizient eingesetzt haben (ex-post-Bewertung). Wenn der Auftrag nicht vollständig erfüllt wird, soll es auch zu Abschlägen kommen. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs soll um Fachleute aus dem Bereich Kommunikationswissenschaften, Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftsprüfung ergänzt werden. Das Verfahren habe vor allem den Vorteil, Anreize zur konsequenten Auftragserfüllung zu setzen. Kriterien könnten sein: Verlässlichkeit, Wahrhaftigkeit, Vielfalt, Innovation, Verständlichkeit, Transparenz und Zugänglichkeit. Für Onlineangebote soll auch die Nutzung und die Interaktion mit dem Angebot etwa durch Verweildauern, Abrufzahlen, Kommentierungen oder Shares einbezogen werden.

Zudem soll der Beitrag nach den Vorstellungen des Zukunftsrats indexiert, also an einen Index (etwa Preisindex für Lebenshaltung oder rundfunkspezifischer Index) gekoppelt werden. Der Beitrag würde sich dann mit dem Index entwickeln und parallel angepasst werden. Die Idee, den Beitrag zu indexieren, ist nicht neu und wurde bereits vom Bundesverfassungsgericht als taugliches Modell ins Spiel gebracht. Als großen Vorteil einer Indexierung erhofft man sich eine „Entpolitisierung“ der Beitragsfestsetzung. Dabei weist Ferreau darauf hin, dass die „Indexierung ihrerseits fortwährend zur Vermeidung von Un-

ter- oder Überkompensationen überprüft“ werden müsse (Ferreau 2024). Schepers warnt, dass für den Fall einer nachträglichen Korrektur der fortgeschriebenen Beitragshöhe der politische und gesellschaftliche Druck auf das Beitragsfestsetzungsverfahren und die Landesparlamente erhöht ist und auch in einem Indexverfahren die Möglichkeit sachwidriger Einflussnahme auf den Finanzbedarf der Anstalten besteht (Schepers 2023). Es sei auch darauf hinzuweisen, dass die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs schon in den Bereichen Personal, Programm und Sachaufwand mit je einem Index arbeitet. Mehr als 80 Prozent des Beitrags werden indexgestützt ermittelt (Schepers 2023).

Das Vorhaben, eine ex-post-Bewertung einzuführen, wird verfassungsrechtlich kritisch gesehen. Dörr sieht darin eine Programmkontrolle, die gegen die Programmautonomie verstoße (Dörr 2024a). Auch nach Ansicht von Ferreau bliebe dann vom Recht der Anstalten auf Entfaltung einer „journalistisch-publizistischen Eigenrationalität und Kreativität“ nicht mehr viel übrig (Ferreau 2024). Auch Schulz sieht es aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur bedarfsgerechten Finanzierung als rechtlich unmöglich an, dass den Anstalten bei Schlechterfüllung Beiträge abgezogen werden (Schulz 2024). Eicher weist zunächst darauf hin, dass eine „finanzielle Sanktionierung einer mangelhaften Auftragserfüllung durch Abschläge grundsätzlich schon jetzt durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs („Rationalisierungsfaktor“) möglich“ sei. Zudem würde die Qualitätsprüfung bereits von den Gremien

vorgenommen (Eicher 2024). Eicher hat aber auch grundsätzliche Bedenken. So sei es nicht logisch, die Schlechterfüllung des Auftrags mit einer Mittelkürzung zu belegen, weil dann die Auftragserfüllung in Zukunft noch schwerer möglich beziehungsweise gefährdet sei. Zudem sei eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Auftragserfüllung nur schwer vorstellbar. Einigkeit besteht wohl dahingehend, dass auch bei einer allgemeinen Indexierung von Zeit zu Zeit eine Ex-ante-Bewertung notwendig ist, weil sich die Einnahmensituation und die Ausgabensituation ändern können.

Die ARD weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Möglichkeit, die zur Verfügung stehenden Mittel innerhalb eines Gesamtbudgets flexibel zu verwenden, die Gestaltungsmöglichkeiten der ARD erhöhen würde (ARD 2024).



Empfehlung

Für geringe Beitragserhöhungen sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, den Beitrag ohne Einbeziehung der Landesparlamente anzupassen (sogenanntes „Rationalisierungsmodell“, siehe Glossar, S. 78).

6.2 Beitragsstabilität

Separat vom Thema des Beitragsfestsetzungsverfahrens nennt das Eckpunktepapier der Rundfunkkommission das Thema Beitragsstabilität, das im medienpolitischen Diskurs seit geraumer Zeit einen hohen Stellenwert hat. Dabei wird

dieses Thema an kein konkretes Reformvorhaben geknüpft. Vielmehr durchzieht das Thema Beitragsstabilität alle Reformvorhaben im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission. Das Ziel der Beitragsstabilität ist damit ein übergeordnetes Ziel, dass durch die einzelnen Maßnahmen erreicht werden soll. Dies ist etwa beim Abbau von Mehrfachstrukturen ebenso einleuchtend, wie bei einer verpflichtenden Kooperation zwischen den Anstalten.

Die Berichte der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs enthalten regelmäßig konkrete Empfehlungen an die Anstalten hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Diese Empfehlungen sind nicht verbindlich und eine Nichtbefolgung bleibt für die Anstalten letztlich ohne direkte Rechtsfolgen.

Das Ziel von Einsparungen zur Beitragsstabilität ist für die Anstalten mit Kürzungen im Programm und beim Personal verbunden. Freiwillig sind solche Einsparungen kaum zu erwarten. Es ist zu überlegen, ob für die Anstalten Anreize gesetzt werden können, mittelfristig Einsparungspotenziale zu erschließen. Diese können mit kurzfristigen Investitionen verbunden sein, etwa im Bereich der Vereinheitlichung von Technik. Konkrete Vorschläge sind in der Debatte aber nicht ersichtlich. Denkbar ist etwa, den Anstalten zu erlauben, in gewissem Umfang aus dem ‚Ersparten‘ auch Rücklagen zu bilden und diese für Innovationen in Programm und Technik einzusetzen.

Die Stabilität des Beitrags kann des Weiteren durch anderweitige Einnahmen der Anstalten abgesichert werden. Eine große Zukunftsfrage,

zu der sowohl Rundfunkkommission als auch Zukunftsrat schweigen, ist es, ob es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestattet werden sollte, auch in seinen Onlineangeboten Werbung zu schalten. Zwar wird regelmäßig argumentiert, dass es gerade die Werbefreiheit sei, die die öffentlich-rechtlichen Programme von denen der Privaten unterscheidet. Andererseits besteht derzeit weder im Radio noch im TV eine Werbefreiheit für die Öffentlich-rechtlichen. Wenn diese allerdings vermehrt in das Internet abwandern, reduzieren sich die Werbeeinnahmen immer weiter und verschwinden irgendwann komplett auf der Einnahmeseite. In diesem Bereich besteht früher oder später Regelungsbedarf. Bedacht werden muss dabei unter anderem, dass derzeit die Werbebudgets bereits massiv zu den großen Technologiekonzernen abgewandert sind. Bei ARD und ZDF mit ihren begrenzten Werbeflächen sind die Fernsehwerbeeinnahmen noch weiterhin stabil.



Empfehlung

Um die Beitragsstabilität zu verbessern, könnte der Gesetzgeber für größere Verbindlichkeit der KEF-Empfehlungen sorgen. So könnten zum Beispiel entsprechende Berichtspflichten eingeführt und die Vorgabe gemacht werden, dass Abweichungen von den KEF-Empfehlungen begründet werden müssen. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs könnte beauftragt werden, stichprobenartig außerhalb der Berichtszeiträume einzelne Bereiche auf die Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gezielt zu prüfen, entweder selbst oder mithilfe externer Wirt-

schaftsprüfer. Außerdem sollten Anreize zum Sparen geschaffen werden. Zudem sollten die Möglichkeiten von Onlinewerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk geprüft werden.

6.3 Weitere Reformideen im Bereich Finanzierung

Kommerzielle Tätigkeiten

Der Zukunftsrat stellt fest, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in unterschiedlichem Umfang Tochtergesellschaften des privaten Rechts unterhalten und Produktionen selbst an von ihnen beherrschte Gesellschaften des privaten Rechts auslagern (ZR 2024: 36). Dies wird als übliche und flexible Vorgehensweise eingestuft – aber auf Stimmen verwiesen, die vor einer ‚Flucht ins Privatrecht‘ und der Kommerzialisierung des Angebots warnen. Der Zukunftsrat empfiehlt daher, anhand der Beteiligungs- und Kooperationsberichte, Art und Ausmaß der Beteiligungen grundsätzlich zu klären. Gerade angesichts des Ziels der Beitragsstabilität können die kommerziellen Tochtergesellschaften hilfreich sein. Durch ihr Agieren auf internationalen Märkten können die Sender zusätzliche Einnahmen erzielen, die den Rundfunkbeitrag stabil halten oder senken.

Landesmedienanstalten

Der Zukunftsrat sieht die Finanzierung der Landesmedienanstalten durch den Rundfunkbeitrag kritisch. Der Zukunftsrat kann keine Nähe der Tätigkeiten (Zulassung und Aufsicht über den privaten Rundfunk) zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk erkennen. Das Bundesverfassungs-

gericht hat sich mit dieser Frage zuletzt beschäftigt und die Verwendung des Beitrags zur Finanzierung der Landesmedienanstalten begründet und bestätigt. Danach handelt es sich bei den Landesmedienanstalten um dem „Staat gegenüber rechtlich verselbständigte und von ihm unabhängige Organisationseinheiten, die ihre Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung ausüben. Die von ihnen ausgeübte Aufsicht über den privaten Rundfunk kommt auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugute. Weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundversorgung gewährleistet, sind die Anforderungen an die Zulassung privater Rundfunkanbieter im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in seiner objektiv-rechtlichen Komponente geringer. Auch der private Rundfunk ist jedoch – wenn auch anders und weniger als der öffentlich-rechtliche – zu gleichgewichtiger Vielfalt verpflichtet. Der Gesetzgeber muss daher Maßnahmen treffen, die dazu bestimmt und geeignet sind, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern. Denn das Rundfunksystem muss in seiner Gesamtheit dem verfassungsrechtlich Gebotenen im Rahmen des Möglichen entsprechen. Damit kommt die durch die Zulassungs- und Aufsichtsregelungen bezweckte Verhinderung von Meinungsvormacht einzelner Träger, aber auch die Sicherung des gebotenen Minimums an gegenständlicher Breite und Meinungsvielfalt im Privatfunk allen Rundfunkteilnehmern zugute.“ (Bundesverfassungsgericht 2018).

Duale Rundfunkordnung

Wenn es um die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geht, ist damit auch die Frage aufgeworfen, wie die duale Rundfunkordnung angesichts der massiven Verschiebungen im digitalen Bereich fortentwickelt werden sollte. Hier geht es medienpolitisch vor allem darum, wie die digitalen Plattformen in den Regulierungsrahmen einbezogen werden. Dies ist bislang noch nicht vollständig passiert. Die Regulierungsvorschläge gehen teilweise sehr weit. So denkt etwa Novy darüber nach, einen Teil des Rundfunkbeitrags an gemeinwohlorientierte Projekte Dritter außerhalb der klassischen Senderstrukturen fließen zu lassen (Novy 2024). Diese sollten dann beauftragt und finanziert werden, um etwa eine öffentlich-rechtliche Medienplattform mit Inhalten zu ergänzen. Denkbar ist auch, die sozialen Netzwerke in die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzubeziehen. Hierher gehört auch die Debatte um einen Public Open Space – gegebenenfalls auf europäischer Ebene (Holznagel/Kalbhenn 2021) – sowie eine kooperative Medienordnung (Gostomzyk et al. 2021).



Empfehlung

Erweiterte Kooperationsmöglichkeiten mit dem privaten Rundfunk und der Presse sollten in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht geprüft werden.

7 Fazit und medienpolitische Stellungnahme

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss reformiert werden. Darin besteht Einigkeit. Dies ist die Aufgabe der Länder, die dazu einen weiten Gestaltungsspielraum haben. Die Länder haben hierzu für den Herbst 2024 den Entwurf eines Reformstaatsvertrags angekündigt, der auch die Vorschläge des Zukunftsrats berücksichtigen soll.

Dabei ist die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein komplexes Unterfangen, das wohl niemals abgeschlossen sein wird. Erste wichtige Reformvorhaben wurde aber bereits mit dem dritten und vierten Medienänderungsstaatsvertrag in den Jahren 2023 und 2024 durchgeführt. Der Auftrag der Rundfunkanstalten wurde fokussiert, der Nutzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das Gemeinwohl betont und ein erweitertes Qualitätsmanagement eingeführt (3. MÄStV). Zudem wurde die Aufsicht professionalisiert und an hohe Compliance-Standards gebunden (4. MÄStV). Die Landesrundfunkanstalten im Saarland und in Berlin-Brandenburg wurden parallel dazu ebenfalls reformiert.

Der nun geplante Reformstaatsvertrag ist eine Chance, die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks längerfristig abzusichern. Erschwert wird das aktuelle Reformvorhaben durch das Einstimmigkeitsprinzip der föderalen Medienordnung. Alle Landesparlamente müssen dem

Reformstaatsvertrag zustimmen. Zudem werden mal wieder reflexartig medienpolitische Reformüberlegungen verfassungswidrig mit dem aktuellen Beitragsfestsetzungsverfahren verknüpft. Die Anstalten zeigen sich zwar grundsätzlich reformbereit und betonen, dass sie sich bereits mitten im Reformprozess befänden, kritisieren aber die Vorschläge des Zukunftsrats. So erscheint es schwer, dass ein ‚großer Wurf‘ gelingt.

Optimistisch stimmt hingegen das Eckpunktepapier der Rundfunkkommission. Über die darin festgelegten Ziele einer Reform besteht weitestgehend medienpolitische Einigkeit. Das Eckpunktepapier deutet auf sinnvolle Reformvorhaben hin, mit denen es gelingen kann, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in Zukunft seinen verfassungsrechtlichen Auftrag als Vielfalt sicherndes und Orientierung bietendes Gegengewicht erfüllen kann.

Ganz entscheidend wird der Erfolg im Nichtlinearen sein. Zentral ist dabei die Frage, wie die bereits beauftragte gemeinsame Plattformstrategie konkret aussehen soll. Sinnvoll erscheint dabei der Vorschlag des Zukunftsrats, in den Mittelpunkt der ARD-Mediathek vor allem die Inhalte der Landesrundfunkanstalten zu stellen. Die öffentlich-rechtlichen Empfehlungsalgorithmen können dann auf regionale Vielfalt programmiert

werden und den Nutzer*innen die Inhalte der jeweils räumlich nächsten ARD-Anstalt mithilfe von Lokalisierungsfunktionen anzeigen.

Der Zukunftsrat schlägt vor, eine gemeinsame Plattformgesellschaft für Entwicklung und Betrieb einer gemeinsamen technologischen Plattform von ARD, ZDF und Deutschlandradio zu gründen. Dieser Vorschlag sollte unbedingt umgesetzt werden. Über diese Konstruktion kann die Zusammenarbeit innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestärkt werden. ARD, ZDF und Deutschlandradio sollten im Nicht-linearen zudem eine engere Zusammenarbeit mit dem ORF und dem SRG anstreben.

Sachgerecht erscheint es auch, Public-Value-Inhalte von Museen und Universitäten auf einer gemeinsamen Plattform einzubinden. Hierbei können auch Kooperationen mit privaten Medien geprüft und in Pilotprojekten getestet werden. Kooperationen können Kräfte bündeln und das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Gegengewicht im Internet schaffen. Viele kleine Plattformen haben wegen der im Internet herrschenden Netz- und Plattformlogik gegen dominante Plattformen wenig Chancen.

Um die Innovationskraft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu entfesseln, sollten sämtliche Restriktionen im Onlinebereich abgeschafft werden. Begrenzungen der Nutzungsdauer sollten von den Rundfunkanstalten im Rahmen der Programmautonomie festgelegt werden. Auch der Dreistufentest sollte komplett abgeschafft wer-

den. Gerade im digitalen Bereich sind Flexibilität und Beweglichkeit wichtig, die durch langwierige und bürokratische (Genehmigungs-) Verfahren gehemmt werden.

Ebenfalls sollte das die Onlineaktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschränkende Verbot der Presseähnlichkeit abgeschafft werden. Es ist im Zeitalter nahezu vollständig konvergenter Medienangebote nicht mehr zeit- und sachgemäß und widerspricht dem Ziel der Barrierefreiheit. Wenn die Rundfunkanstalten nicht die Kraft aufbringen, lineare Spartenkanäle zu streichen oder zusammenzulegen, sollte die Medienpolitik den Anstalten diese Entscheidung durch Gesetzgebung abnehmen.

Fingerspitzengefühl müssen die Länder im Bereich der Sportrechte zeigen. Sinnvoll erscheint es, mit einem Zurückhaltungsgebot den Anstalten Anreize zur Sparsamkeit in diesem Bereich zu setzen. Dabei bietet es sich an, die bereits vom ZDF praktizierte Selbstbegrenzung (10 Prozent des Programmaufwands) im Medienstaatsvertrag festzuschreiben. Gleichzeitig muss es schon aus Gründen der Programmautonomie möglich sein, bei gesellschaftlich hochrelevanten Sportveranstaltungen tiefer in die Tasche zu greifen, weshalb Ausnahmen in begründeten Einzelfällen möglich sein müssen.

Ebenfalls sollte es der Deutschen Welle rechtsicher ermöglicht werden, ihre fremdsprachigen Inhalte auch in Deutschland zu verbreiten. Dies kann zum einen die Integration fördern sowie

die Grundversorgung der Bevölkerung mit Informationen in diversen Sprachen verbessern. Zum anderen können auch die Inhalte der Deutschen Welle ein spezifisches Gegengewicht zu im Internet grassierenden Desinformationen darstellen. Innerhalb der öffentlich-rechtlichen Sender sollten der Deutschen Welle grundsätzlich die Sende- und Onlinerechte von Eigenproduktionen und Auftragsproduktionen zustehen, wenn nicht in Einzelfällen etwa das Bedürfnis nach Exklusivität dagegen spricht. Gerade im Dokumentationsbereich sollten die Sende- und Onlinerechte für die Deutsche Welle im Sinne einer Kooperationspflicht immer mit eingekauft werden.

Zudem sind Vorkehrungen zu treffen, um in zukünftig medial unterversorgten Regionen auch die Grundversorgung mit lokaler Berichterstattung sicherstellen zu können. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann etwa eigenproduzierte Inhalte in gewissem Umfang zuvor akkreditierten lokalen Medien zur Verfügung stellen, um deren Angebote aufzuwerten und zu stabilisieren. Gemeinsame vereinheitlichte Datenbank und Content-Pools sollten es anstaltsübergreifend ermöglichen, Videomaterial und andere Inhalte schneller und effektiver auszutauschen. Aus einem gemeinsam verwalteten Materialkatalog wäre für die Redaktionen schnell ersichtlich, welches Material bereits vorhanden ist.

Um diese und andere Reformen in den Anstalten umzusetzen, sollten die Länder zudem sorgfältig prüfen, ob eine Direktoriumsverfassung nicht heutzutage die zeitgemäßere Verfassung

darstellt. Im Falle der Umstellung der Anstaltsverfassungen sollte dies auch mit Schulungen für die Gremienvertreter*innen begleitet werden, um diese für die neuen Rahmenbedingungen fit zu machen. Wenn es um die Besetzung der Aufsichtsgremien geht, sollte verstärkt auf Personen mit Erfahrung aus dem Bereich der Mitbestimmung gesetzt werden.

Ein wichtiges Reformfeld ist zudem die Anpassung des Beitragsfestsetzungsverfahrens. Für geringe Beitragserhöhungen sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, den Beitrag ohne Einbeziehung der Landesparlamente anzupassen („Rationalisierungsmodell“). Der Gesetzgeber könnte zudem für eine größere Verbindlichkeit der KEF-Empfehlungen sorgen, zum Beispiel indem er hierzu entsprechende Berichtspflichten einführt und Abweichungen der Anstalten von den KEF-Empfehlungen begründet werden müssen. Die KEF könnte auch beauftragt werden, stichprobenartig außerhalb der Berichtszeiträume einzelne Bereiche auf die Einhaltung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gezielt zu prüfen, entweder selbst oder mithilfe externer Wirtschaftsprüfer*innen. Es sollten insgesamt weitere Anreize zum Sparen geschaffen werden.

Auch sollte weiterhin für maximale Transparenz gesorgt werden. Denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird mit einer öffentlichen Abgabe finanziert.

Für die Bemühungen um einen Entwurf für einen Reformstaatsvertrag im Herbst 2024 ist

zu hoffen, dass die Medienpolitik dabei alle gesellschaftlichen Kräfte mitnehmen kann und die Beitragszahler*innen und die Mitarbeiter*innen der öffentlich-rechtlichen Anstalten mit einbezieht. Diese können im Reformprozess wertvolle Impulse liefern, sind aber kaum organisiert und werden daher leicht übersehen. Denkbar wäre es dabei, einen Beitragszahler-rat (Mitgliedschaft per Losverfahren) zu etablieren, der als ständiges Gremium Impulse zu Programm und Technik liefert. Parallel dazu sollten die Bedürfnisse der Beitragszahler*innen stärker über Feedback-Kanäle abgefragt werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann nur kontinuierlich weiterentwickelt werden, wenn auch die Außenperspektive bei den Reformvorhaben berücksichtigt wird. Dies macht auch die Vorschläge des Zukunftsrats so wertvoll. Der große Erfolg der amerikanischen Streamingdienste lässt sich auch damit erklären, dass diese konsequent großen Mengen an Nutzerdaten erheben und hinsichtlich der Bedürfnisse ihrer Kund*innen auswerten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte dies auf gemeinwohlorientierte und datenschutzkonfor-

me Weise auch tun und sich somit konsequent an den (vielfältigen) Bedürfnissen der Beitragszahler*innen weiterentwickeln.

Um auch die Expertise der Mitarbeiter*innen stärker einbeziehen zu können, könnte ebenfalls ein Zukunftsrat aus den Kreisen der festen und freien Mitarbeiter*innen eingerichtet werden, der in einem strukturierten Verfahren Impulse zur Weiterentwicklung liefert.

Eines ist sicher: Selbst, wenn mit dem Reformstaatsvertrag im Herbst ein ‚großer Wurf‘ gelingt, Stillstand ist auch nach einer Reform keine Option. Für die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks braucht es eine permanente gemeinsame Kraftanstrengung vieler Beteiligter. Neben den Mitarbeiter*innen und Beitragszahler*innen, den Intendant*innen und Aufsichtsgremien, der Wissenschaft und den gesellschaftlichen Gruppen, bleiben aber die Bundesländer die zentralen Akteure. Sie müssen den rechtlichen Rahmen setzen, damit sich die demokratischen Potenziale des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entfalten können.

Literaturverzeichnis

Alle im Literaturverzeichnis aufgeführten Online-Quellen wurden zuletzt am 30. Juni 2024 geprüft.

Primärquellen

ARD 2020: Vermittlung von Medienkompetenz; abrufbar unter: <https://www.ard.de/die-ard/aufgaben-der-ard/Medienkompetenz-100>.

ARD 2024: Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zu den Vorschlägen des Zukunftsrats zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/5619-V-18.pdf>.

Freistaat Bayern 2024: Protokollerklärung des Freistaat Bayerns zu den von der Rundfunkkommission bei ihrer Klausur am 25./26. Januar 2024 verabschiedeten Eckpunkten; abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/BY_Protokollerklaerung_zum_RFK-Beschluss_25.-26.1.24.pdf.

KEF 2024: 24. Bericht der KEF; abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/24._KEF-Bericht.pdf.

Koalitionsvertrag 2021: Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP; abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

MDR 2024: MDR-Rundfunkrat Antrag zu Sparplänen; abrufbar unter: <https://www.flurfunk-dresden.de/2024/05/06/bericht-von-der-220-sitzung-des-mdr-rundfunkrat>.

Rundfunkkommission der Länder 2024, Eckpunkte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/RFK_25.-26-1-24_Eckpunkte_zur_Reform_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks.pdf.

WDR-Rundfunkrat 2024: Programmschemata für WDR 3 und WDR 5; abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/unternehmen/rundfunkrat/sitzungen/newsletter-326.html>.

ZDF-Fernsehrat 2024: Stellungnahme zu den Vorschlägen des Zukunftsrats; abrufbar unter: <https://www.presseportal.de/pm/75548/5736245>.

ZR 2024: Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf.

Studien und Artikel

ARD/ZDF 2023: Onlinestudie; abrufbar unter: https://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2023/MP_24_2023_Onlinestudie_2023_Bewegt_bild_final.pdf.

René Bocksch 2024: Statistik der Woche; abrufbar unter: <https://www.heise.de/hintergrund/Statistik-der-Woche-Die-drei-grossen-Player-des-Video-Streamings-9621241.html>.

DIW ECON 2023: Die Situation der lokalen Presse in Deutschland und ihre Herausforderungen im Zeitalter der Digitalisierung; abrufbar unter: https://www.kulturstaaatsministerin.de/SharedDocs/Downloads/DE/2023/2023-03-31-gutachten-zur-situation-der-lokalen-presse-data.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Dieter Dörr 2024a: Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Probleme und Perspektiven; abrufbar unter: <https://www.medienpolitik.net/aktuelle-themen/aktuelle-themen/finanzierung-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks-probleme-514>.

Dieter Dörr 2024b: Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zu den Vorschlägen des Zukunftsrates zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/5626-V-18.pdf>.

Hermann Eicher 2024: Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zu den Vorschlägen des Zukunftsrates zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/5630-V-18.pdf>.

Imke Elliesen-Kliefoth/Heiko Hilker 2018: Qualität statt Quote; abrufbar unter: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Artikel/2-18_Online-Publ_Medien.pdf.

Evangelischer Pressedienst 2024: Gniffke bekennt sich zu weitreichenden Reformen; abrufbar unter: https://medien.epd.de/article/1089?pk_campaign=bas_medien_newsletter_20240411&pk_source=newsletter&pk_kwd=20240411.

Frederik Ferreau 2024: Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; in: Kommunikation & Recht 2024, Deutscher Fachverlag, Frankfurt a. M., S. 229 ff.

Tobias Gostomzyk/Otfried Jarren/Frank Lobigs/Christoph Neuberger 2021: Kooperative Medienplattformen in einer künftigen Medienordnung; abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1929884/c5a25bec078cb6846f8ab7a6ca88e80a/2021-06-16-medienbericht-wissenschaftliches-gutachten-data.pdf?download=1>.

Helmut Hartung 2024a: Die „Fußballisierung“ ins Abseits stellen; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.04.2024.

Helmut Hartung 2024b: Die Autonomie des ZDF muss gewahrt bleiben; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.03.2024.

Helmut Hartung 2024c: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) muss geändert werden, um eine engere Kooperationen im Medienbereich zu ermöglichen; abrufbar unter: <https://www.medienpolitik.net/aktuelle-themen/ein-laengst-ueberfaelliger-schritt-522>.

Sascha Hölig 2023: Reuters Digital News Report; abrufbar unter: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023/germany>.

Bernd Holznapel 2024: Möglichkeiten und Grenzen der Verbreitung von Angeboten der Deutschen Welle im Inland, C.H. Beck, München.

Bernd Holznapel/Jan Kalbhenn 2021: Media Law Regulation of Social Networks – Country Report: Germany in: Perspectives on Platform Regulation; abrufbar unter: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748929789-261/media-law-regulation-of-social-networks-country-report-germany?page=1>.

Bernd Holznapel/Jan Kalbhenn 2023: Stellungnahme zur SRG-Novelle im Landtag Saarbrücken, nicht veröffentlicht.

Jan Kalbhenn 2022: Digitale Transformation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; in: MMR – Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung, Heft 1/2022, S. 106 ff.

Jan Kalbhenn 2024: Digitalisierung lokaler Medien, Mohr Siebeck, Tübingen.

Jan Kalbhenn/Christian Schepers 2021: Öffentlich-rechtliche Telemedien und digitale Plattformen; in: Kommunikation & Recht, Heft 5/2021, S. 316 ff.

KEK 2023: Mediennutzung; abrufbar unter: <https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediennutzung>.

Paul Kirchhof 2013: Der Rundfunkbeitrag ist wie eine Kurtaxe, Interview in der Frankfurter Allgemeine Zeitung; abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/recht-steuern/paul-kirchhof-der-rundfunkbeitrag-ist-wie-eine-kurtaxe-12030778.html>.

Udo Krüger 2019: Profile deutscher Fernsehprogramme 2018. Tendenzen der Angebotsentwicklung zur Gesamt- und Hauptsendezeit; in: Media Perspektiven, Heft 4/2019, S. 179 ff.

Uwe Mantel 2023: Zeitversetzte Nutzung für heute show immer wichtiger; abrufbar unter: https://www.dwld.de/zahlenzentrale/92460/zeitversetzte_nutzung_fuer_heuteshow_immer_wichtiger/?utm_source=&utm_medium=&utm_campaign=&utm_term=.

Antonia Niederprüm/Jürgen Kühling/Maximilian Dürr/Petra Junk/Marie-Christin Papen/Cathrin Söllner/Jana Stuck 2022: Erforderlichkeit und Möglichkeit Presseförderung; abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Technologie/erforderlichkeit-und-moeglichkeit-einer-bundesfoerderung-fuer-die-pressewirtschaft.html>.

Volker Nünning 2021: Fußballrechte deal von ARD und ZDF mit Telekom genehmigt; in: Medienkorrespondenz 11/2021.

Leonard Novy 2024: Reform und Teilhabe; abrufbar unter: <https://daff.tv/leonard-novy-reform-und-teilhabe>.

ORF 2023: Transparenzbericht 2023; abrufbar unter: https://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=147&pvi_id=2411&pvi_medientyp=t.

Oliver Quiring/Marc Ziegele/Tanjev Schultz/Nayla Fawzi/Nikolaus Jakob/Ilka Jakobs/Christian Schemer/Daniel Stegmann/Christina Viehmann 2024: Zurück zum Niveau vor der Pandemie – Konsolidierung von Vertrauen und Misstrauen. Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2023; abrufbar unter: https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_9_2024_Mainzer_Langzeitstudie_Medienvertrauen_2023.pdf.

Horst Röper 2022: Zeitungsmarkt 2022: Weniger Wettbewerb bei steigender Konzentration; abrufbar unter: https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2022/2206_Roeper.pdf.

Horst Röper 2024: Gefährdung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die AfD; abrufbar unter: https://www.blog-der-republik.de/gefaehrdung-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks-durch-die-afd-gastbeitrag-von-horst-roeper/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=blog-der-republik-newsletter-vom-13-september-2022_3.

Michael Schaffrath 2024: „Keine Verpflichtung zur Übertragung der Bundesliga“ (Interview mit medienpolitik.net); abrufbar unter: <https://www.medienpolitik.net/aktuelle-themen/keine-verpflichtung-zur-uebertragung-der-bundesliga-513>.

Christian Schepers 2023: Das öffentlich-rechtliche Programm und seine Finanzierung, Duncker & Humblot, Berlin.

Wolfgang Schulz 2024: Wenig Zukunft, viel Rat?; abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/zukunftsrat-oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-wolfgang-schulz>.

Claudia Tieschky 2024: Wenn die ARD Vollgas gibt; in: Süddeutsche Zeitung vom 10./11.02.2024.

Jörg Ukrow/Marc D. Cole 2020: Aktive Sicherung von lokaler und regionaler Vielfalt, Vistas Verlag, Leipzig.

Sofia Verza/Tijana Blagojev/Danielle Borges/Jan Kermer/Matteo Trevisan/Urbano Reviglio 2024: Uncovering news deserts in Europe (LM4D 2024); abrufbar unter https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2024/02/CMPF_Uncovering-news-deserts-in-Europe_LM4D-final-report.pdf.

Reinhart Binder/Thomas Vesting 2018: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage, C.H. Beck, München.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Bundesverfassungsgericht 1961: Erstes Rundfunkurteil, abrufbar unter: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv012205.html>

Bundesverfassungsgericht 1999, Erfolgreiche Verfassungsbeschwerde von „Radio Bremen“; abrufbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/1999/bvg99-009.html>.

Bundesverfassungsgericht 2007: Rundfunkgebühren verfassungswidrig festgesetzt; abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/09/rs20070911_1bvr227005.html.

Bundesverfassungsgericht 2014: ZDF-Urteil: Normenkontrollanträge gegen den ZDF-Staatsvertrag überwiegend erfolgreich; abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bvf000111.html.

Bundesverfassungsgericht 2018: Vorschriften zur Erhebung des Rundfunkbeitrages für die Erstwohnung und im nicht privaten Bereich verfassungsgemäß, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180718_1bvr167516.html.

Bundesverfassungsgericht 2021: Erfolgreiche Verfassungsbeschwerden zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/07/rs20210720_1bvr275620.html.

Gesetze und Staatsverträge

3. MÄStV: Dritter Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag), in Kraft seit: 01.07.2023.

4. MÄStV: Vierter Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Vierter Medienänderungsstaatsvertrag), in Kraft seit: 01.01.2024.

ARD-StV: ARD-Staatsvertrag; abrufbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000000196

Begründung 3. MÄStV: Begründung zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag); abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/3_MAESTV_Begruendung_final.pdf.

DLR-StV: Staatsvertrag über die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ (Deutschlandradio-Staatsvertrag – DLR-StV); abrufbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000000282

MStV: Medienstaatsvertrag; abrufbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/MStV>

rbb-StV: rbb-Staatsvertrag; abrufbar unter: https://bravors.brandenburg.de/vertraege/rbb_staatsvertrag

RB-G: Radio-Bremen-Gesetz; abrufbar unter: https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=7525468,1

SR-G: Gesetz über den Saarländischen Rundfunk; abrufbar unter: <https://recht.saarland.de/bssl/document/jlr-SRGS2023rahmen>

WDR-G: WDR-Gesetz; abrufbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000000044

ZDF-StV: ZDF-Staatsvertrag; abrufbar unter: https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/ZDF_StV

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| ARD | Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland |
| BR | Bayerischer Rundfunk |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| DLR | Deutschlandradio |
| DW | Deutsche Welle |
| GSEA | Gemeinschaftseinrichtungen der ARD |
| GVK | Gremienvorsitzendenkonferenz |
| HR | Hessischer Rundfunk |
| KEF | Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks |
| MDR | Mitteldeutscher Rundfunk |
| NDR | Norddeutscher Rundfunk |
| RB | Radio Bremen |
| SR | Saarländischer Rundfunk |
| SWR | Südwestrundfunk |
| WDR | Westdeutscher Rundfunk |
| ZDF | Zweites Deutsches Fernsehen |

Glossar

Anstaltsgesetz: Landesgesetz oder bei Mehrländeranstalten ein Staatsvertrag, der den anstalts-spezifischen Auftrag definiert und konkrete Vorgaben zur Struktur und Organisation der Anstalt enthält.

Beihilfenkompromiss: 2007 zwischen der BRD und der EU geschlossen. Betrifft die Finanzierungsregeln für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland. Ziel war es, sicherzustellen, dass die staatliche Unterstützung in Einklang mit den EU-Beihilferegeln steht. Deutschland verpflichtete sich, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks klarer zu definieren, um genau festzulegen, welche Dienste als Teil des öffentlichen Auftrags gelten und daher durch staatliche Mittel finanziert werden dürfen. Die BRD verpflichtete sich des Weiteren zur Einführung des Dreistufentests (siehe unten) und zudem zu mehr Transparenz und Berichterstattung sowie zur Begrenzung der kommerziellen Aktivitäten.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG): Oberstes Gericht, das regelmäßig mit seinen Rundfunkentscheidungen die Mediengesetzgebung prägt.

Dreistufentest: Aufwendiges Verfahren, das dazu dient, neue und veränderte Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender daraufhin zu überprüfen, ob sie zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehören, inwiefern sie den Markt beeinflussen und wie sie finanziert werden. Dies soll eine übermäßige Beeinträchtigung des Wettbewerbs verhindern.

FUNK: Online-Content-Netzwerk von ARD und ZDF. Verbreitet Inhalte für die Zielgruppe 14–29 Jahre über Plattformen wie YouTube, TikTok, Instagram etc.

GSEA: Gemeinschaftseinrichtungen der ARD. Zum Beispiel DasErste.de.

KEF: Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten. Unabhängiges Expertengremium mit zentraler Rolle in der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hauptaufgabe ist es, den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (wie ARD, ZDF und Deutschlandradio) objektiv und transparent zu prüfen und zu bewerten. Sie gibt Empfehlung zum Rundfunkbeitrag ab, ob und in welchem Umfang der Rundfunkbeitrag angepasst werden sollte, um den festgestellten Finanzbedarf zu decken. Regelmäßig berichtet die KEF über ihre Feststellungen.

Medienstaatsvertrag: Der Medienstaatsvertrag ist das zentrale Gesetz, in dem bundesweit einheitliche Vorgaben für den privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemacht werden. Auftrag und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden hierin geregelt.

Medienänderungsstaatsvertrag: Änderungsgesetz zur Novellierung des Medienstaatsvertrags. Dies geschieht regelmäßig.

Presseähnlichkeit: Nach § 30 Abs. 7 MStV dürfen Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht presseähnlich sein. Das heißt, dass sie im Schwerpunkt mittels Bewegtbild oder Ton zu gestalten sind, wobei Text nicht im Vordergrund stehen darf. Angebotsübersichten, Schlagzeilen, Sendungstranskripte, Informationen über die jeweilige Rundfunkanstalt und Maßnahmen zum Zweck der Barrierefreiheit bleiben unberührt. Diese Regel soll die Presse schonen.

Rationalisierungsmodell: Beim Rationalisierungsmodell erfolgt eine reguläre Bedarfsanmeldung durch die Anstalten bei der KEF. Die KEF prüft diese Anmeldung wie bisher auf Basis des Indexgestützten Integriertes Prüf- und Berechnungsverfahren und ermittelt auf dieser Grundlage den Finanzbedarf der Anstalten sowie die erforderliche Beitragshöhe. Diese so ermittelte Beitragshöhe wird verglichen mit einer Fortschreibung des Beitrags auf Basis des Verbraucherpreisindexes abzüglich eines Rationalisierungsabschlages. Wenn die neu ermittelte Beitragshöhe den rechnerisch fortgeschriebenen Beitrag nicht überschreitet, kann dieser ohne Zustimmung der Landtage festgelegt werden.

Rundfunkkommission der Länder: Die Rundfunkkommission der Länder in Deutschland spielt eine wichtige Rolle in der Koordination und Harmonisierung der Medienpolitik zwischen den einzelnen Bundesländern. Sie besteht aus den für den Rundfunk zuständigen Minister*innen oder Senator*innen der Länder. Diese Kommission ist ein zentrales Organ, das sich mit der Entwicklung und Umsetzung des Rundfunkrechts befasst, welches aufgrund der Kulturhoheit der Länder eine Angelegenheit der einzelnen Bundesländer ist.

| Synopsis der Reformvorschläge | | | |
|-------------------------------|--|---|--|
| Themenbereich | Rundfunkkommission (in Klammern Fundstelle im Eckpunktepapier) | Zukunftsrat (in Klammern Fundstelle im Bericht des Zukunftsrats) | Empfehlungen des Autors (in Klammern Seite in dieser Studie) |
| Auftrag und Angebot | | | |
| Kulturell-föderale Vielfalt | In den Auftrag aufnehmen (S. 2) | Akzeptanz in den Regionen durch ARD-Anstalt (S. 21) | Kulturell-föderale Vielfalt im MStV verankern (S. 19) |
| Angebot für ‚alle‘ | Fokus auf junge Leute Personell und finanziell auf On-Demand-Formate umschichten Bildung- und Medienkompetenz (S. 2) | Bildungsauftrag erweitern Mehr Non-lineare Formate Demokratieauftrag schärfen (S. 11, 12) | Technologieneutralen Auftrag für alle Angebote des ÖRR formulieren (Public Value Test als Evaluationsinstrument) (S. 24) |
| ARD: Regional sichtbar machen | Regionaler Auftrag der ARD sichtbarer auch im Digitalen (S. 2) | Eigene ARD-Anstalt schaffen, dabei auf Regionalität fokussieren (S. 19 ff.) | Regionale Fokussierung der ARD gesetzlich beauftragen (S. 26) |
| Qualitätsmaßstab | Gesetzlich festgelegte Qualitätsmaßstab (S. 2) | „Eigenständigkeit und Unterscheidbarkeit“ der Angebote (S. 13) | Gemeinsame Qualitätsmaßstäbe für alle ÖRR-Anstalten vorschreiben (S. 27) |
| Sportberichterstattung | Ausgaben für Sportrechte in angemessenem Verhältnis zum Gesamtaufwand (S. 2) | Sportarten außerhalb der Großereignisse fördern (S. 13) | Zurückhaltungsgebot beim Erwerb von Sportrechten mit Ausnahmemöglichkeit (S. 30) |
| Non-lineare Mediennutzung | Zusammenlegung und Streichung von digitalen Spartenkanälen Überprüfung Hörfunkangebote Überprüfung Online-Angebote Personalisierungsmöglichkeiten nutzen (S. 2) | Public-Service-Algorithmen (S. 26) Unübersichtliches Hörfunkangebot überprüfen (S. 24) | Sämtliche Restriktionen im Onlinebereich abschaffen (S. 32) Personalisierte Content-Empfehlungen sollte möglich sein (S. 34) Gesetzgeber kann Vorgaben zur Zusammenlegung oder Streichung von Spartenkanälen machen (S. 35) Bündelung aller öffentlich-rechtlichen Angebote auf einer Online-Plattform prüfen (S. 36) Drittplattformstrategie sollte in der Autonomie der Anstalten verbleiben (S. 37) Gemeinsame Mediathek (S. 38) |

| | | | |
|---|---|--|---|
| Weitere Reformideen im Bereich Auftrag und Angebote | | „Innovation“ als Kriterium eines neuen Angebotsauftrags (S. 33) | <p>Vorkehrungen treffen, um in unterversorgten lokalen Gebieten eine Grundversorgung mit Berichterstattung sicherzustellen (S. 40)</p> <p>Verbot der Presseähnlichkeit abschaffen (S. 40)</p> <p>Gemeinsame Plattformgesellschaft mit technischen Innovationen beauftragen (S. 41)</p> <p>Verbreitung von Deutsche-Welle-Inhalten im Inland rechtssicher ermöglichen (S. 42)</p> <p>Die Deutsche Welle sollte grundsätzlich die Sende- und Onlinerecht von Eigen- und Auftragsproduktionen bekommen (S. 42)</p> |
| Organisation und Struktur | | | |
| Verpflichtende Zusammenarbeit | Zusammenarbeit verpflichtend, es sei denn Auftragserfüllung gefährdet oder keine Kosteneffizienz (S. 3) | Kooperationen wie etwa shared services (S. 17) | Zusammenarbeitspflicht zwischen den Anstalten gesetzlich normieren; redaktionelle Autonomie wahren (S. 45) |
| Keine Mehrfachstrukturen | Mehrfachstrukturen abbauen (S. 3) | Abbau von Mehrfachstrukturen durch Schaffung einer ARD-Anstalt (S. 16, 21) | Unnötige Mehrfachstrukturen abbauen (S. 47) |
| Gemeinsame technische Plattform | Gemeinsame technisches Plattformsystem | Gründung einer gemeinsamen Plattformgesellschaft (S. 26) | Gründung einer gemeinsamen Plattformgesellschaft (S. 48) |
| Organisation statt Koordination | ARD-StV überarbeiten hinsichtlich klarer Verantwortung, Auftragsauftrag, effektive Aufsicht (S. 3) | Effizienzgewinne durch Schaffung einer ARD-Anstalt (S. 21) | GVK mit Rechten und Pflichten ausstatten (S. 50) |
| Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit | Als Prinzip der Geschäftsführung, inklusive verpflichtender Wirtschaftlichkeitsprüfung, Personalkonzepte, Kosten-Leistungsrechnung (S. 3) | | Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gesetzlich konkreter ausgestalten (S. 51) |
| Weitere Reformidee im Bereich Organisation und Struktur | | | Parlamentarische Mitbestimmung stärken (S. 51) |

| Leitung und Aufsicht | | | |
|---|--|--|--|
| Kollegiale Leitung | Elemente kollegialer Leitung stärken (S. 3) | Kollegiale Geschäftsleitung (S. 17 ff.) | Kollegiale Geschäftsführung prüfen (S. 55) |
| Vergütungssystem | Orientierung am Gehaltsgefüge des öffentlichen Sektors (S. 3) | Funktionsadäquate Entlohnung statt Gehaltspopulismus (S. 29 f.) | |
| Aufsichtsstrukturen | | Schaffung von Medienräten ähnlich Rundfunkräte (S. 18) | Separate Geschäftsstellen einführen für Rundfunk- und Verwaltungsräte (S. 58) |
| Weitere Reformideen im Bereich Leitung und Aufsicht | | | GVK im MStV damit beauftragen, einheitliche Standards zu setzen (S. 60) Für Maximale Transparenz beim ÖRR sorgen (S. 60) Regelmäßige externe Evaluierungen des Gesamtangebots des ÖRR einführen (S. 61) Stärkere Einbeziehung von Beitragszahler*innen (Rat der Beitragszahler*innen) (S. 61) Mitarbeiter*innen in den Reformprozess einbinden (S. 70) |
| Finanzierung | | | |
| Beitragsfestsetzungsverfahren | Wechsel des Finanzierungsverfahrens prüfen, unter Einbeziehung des Zukunftsrats (S. 3) | Paradigmenwechsel: Ex-post statt ex-ante-Bewertung (S. 31) | Geringe Beitragserhöhungen sollten ohne Einbeziehung der Länderparlamente möglich sein („Rationalisierungsmodell“) (S. 64) |
| Beitragsstabilität | Beraten (S. 3) | Im Rahmen einer Indexierung (S. 33) Frage der Werbung im ÖRR bleibt offen (S. 36) | KEF-Empfehlungen mehr Verbindlichkeit einräumen (S. 65) Onlinewerbung prüfen (S. 65) |
| Weitere Reformideen im Bereich Finanzierung | | Frage der dualen Rundfunkordnung ist offen (S. 36) | Kooperationen mit Privaten prüfen (S. 66) |
| Quelle: Eigene Darstellung. | | | |

Hinweis zum Autor

Dr. Jan Christopher Kalbhenn, LL.M., ist Professor für Öffentliches Recht an der Hochschule des Bundes in Münster.

Er studierte Rechtswissenschaften und Völkerrecht in Osnabrück, Stockholm und Amsterdam.

Sein Referendariat absolvierte er am Kammergericht Berlin mit Stationen bei der Staatsoper Berlin, dem Deutschlandradio und dem Börsenverein des Deutschen Buchhandels.

Von 2014–2018 war er Syndikusanwalt bei der Deutschen Welle, dem Auslandsrundfunk der Bundesrepublik Deutschland.

Von 2018–2024 war Jan Kalbhenn Geschäftsführer am Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht an der Universität Münster (ITM) bei Prof. Dr. Bernd Holznagel.

Er forscht im Bereich des Medienrechts insbesondere zu den Themen Plattformregulierung, Künstliche Intelligenz, Hatespeech und Desinformation sowie öffentlich-rechtlicher Rundfunk.

Im Wintersemester 2023/24 war er Vertretungsprofessor für Medienrecht an der Hochschule Darmstadt.

An der Fachhochschule Münster und der Hochschule München war er Lehrbeauftragter für Urheberrecht, Datenschutzrecht, Medienrecht und Kulturrecht.

Er ist Mitherausgeber des Handbuchs Kulturpolitik.

Zu erreichen ist der Autor unter kalbhenn@uni-muenster.de

- Nr. 68 Engagiert und gefährdet. Ausmaß und Ursachen rechter Bedrohungen der politischen Bildung in Sachsen (Thomas Laux, Teresa Lindenauer)
- Nr. 67 Viel Kraft – wenig Biss. Wirtschaftsberichterstattung in ARD und ZDF (Henrik Müller, Gerret von Nordheim)
- Nr. 66 Reklame für Klimakiller. Wie Fernseh- und YouTube-Werbung den Medienstaatsvertrag verletzt (Uwe Krüger, Katharina Forstmair, Alexandra Hilpert, Laurie Stührenberg)
- Nr. 65 Schlecht beraten? Die wirtschaftspolitischen Beratungsgremien der Bundesregierung in der Kritik (Dieter Plehwe, Moritz Neujeffski, Jürgen Nordmann)
- Nr. 64 Arbeitswelt und Demokratie in Ostdeutschland. Erlebte Handlungsfähigkeit im Betrieb und (anti)demokratische Einstellungen (Johannes Kiess, Alina Wesser-Saalfrank, Sophie Bose, Andre Schmidt, Elmar Brähler & Oliver Decker)
- Nr. 63 Konzerne im Klimacheck. ‚Integrated Business Reporting‘ als neuer Ansatz der Unternehmensberichterstattung (Lutz Frühbrodt)
- Nr. 62 Auf der Suche nach Halt. Die Nachwendegeneration in Krisenzeiten (Simon Storks, Rainer Faus, Jana Faus)
- Nr. 61 Desiderius-Erasmus-Stiftung. Immer weiter nach rechts außen (Arne Semsrott, Matthias Jakobowski)
- Nr. 60 Vom Winde verdreht? Mediale Narrative über Windkraft, Naturschutz und Energiewandel (Georgiana Banita)
- Nr. 59 Radikalisiert und etabliert. Die AfD vor dem Superwahljahr 2024 (Wolfgang Schroeder, Bernhard Weßels)
- Nr. 58 Antisemitismus. Alte Gefahr mit neuen Gesichtern (Michael Kraske)
- Nr. 57 Gut beraten? Zur Rolle der Zivilgesellschaft in Sachverständigengremien (Siri Hummel, Laura Pfirter)
- Nr. 56 Mehr Wählen wagen? Ungleichheiten beim „Wählen ab 16“ und ihre Folgen (Thorsten Faas, Arndt Leininger)
- Nr. 55 Arbeitsdruck – Anpassung – Ausstieg. Wie Journalist:innen die Transformation der Medien erleben (Burkhard Schmidt, Rainer Nübel, Simon Mack, Daniel Rölle)
- Nr. 54 Mediale Routinen und Ignoranz? Die Sahel-Einsätze der Bundeswehr im öffentlichen Diskurs (Lutz Mükke)
- Nr. 53 Das Verblässen der Welt. Auslandsberichterstattung in der Krise (Marc Engelhardt)
- Nr. 52 Soziale Rhetorik, neoliberale Praxis. Eine Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik der AfD (Stephan Pühringer, Karl M. Beyer, Dominik Kronberger)

- Nr. 51 Desiderius-Erasmus-Stiftung. Politische Bildung von Rechtsaußen (Arne Semsrott, Matthias Jakubowski)
- Nr. 50 Künstliche Intelligenz und die Zukunft der Arbeit. Die digitale Transformation in den (sozialen) Medien (Derya Gür-Seker)
- Nr. 49 Alternative Fakten im Gespräch. AfD-Diskussionen auf Facebook (Hannah Trautmann, Nils C. Kumkar)
- Nr. 48 Aufstocker im Bundestag IV. Bilanz der Nebenverdienste der Abgeordneten in der 19. Wahlperiode (Sven Osterberg)
- Nr. 47 Tragische Einzelfälle? Wie Medien über Gewalt gegen Frauen berichten (Christine E. Meltzer)
- Nr. 46 Wenn Politik Presse macht. Gastbeiträge von Politiker*innen in ausgewählten Tageszeitungen (Marvin Oppong)
- Nr. 45 30 Jahre staatliche Einheit – 30 Jahre mediale Spaltung. Schreiben Medien die Teilung Deutschlands fest? (Lutz Mücke)
- Nr. 44 „Alleine ist man zerbrechlich“. Perspektiven auf die Interessenvertretung von Arbeitnehmer*innen in Ost und West (Simon Storks, Jana Faus, Rainer Faus)
- Nr. 43 Streitfall Vermögenssteuer. Defizite in der Medienberichterstattung (Hendrik Theine, Andrea Grisold)
- Nr. 42 Mauer in den Köpfen? Einstellungen zur deutschen Einheit im Wandel (Aylene Heller, Ana Nanette Tibubos, Manfred Beutel, Elmar Brähler)
- Nr. 41 Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters (Thorsten Faas, Arndt Leininger)
- Nr. 40 Armutszeugnis. Wie das Fernsehen die Unterschichten vorführt (Bernd Gäbler)
- Nr. 39 Stumme Migranten, laute Politik, gesplante Medien. Die Berichterstattung über Flucht und Migration in 17 Ländern (Susanne Fengler, Marcus Kreutler)
- Nr. 38 Rechte Allianzen in Europa. Wie sich NationalistInnen gegen die EU verbünden (Malene Gürgen, Patricia Hecht, Christian Jakob, Sabine am Orde [Redaktion])
- Nr. 37 Zwischen „Flüchtlingskrise“ und „Migrationspakt“. Mediale Lernprozesse auf dem Prüfstand (Michael Haller)
- Nr. 36 Krimis, Kontroversen, Kochrezepte. Das Regionale in den Dritten der ARD – mit aktuellen Programmanalysen von rbb und SWR (Joachim Trebbe, Eva Spittka)
- Nr. 35 Agenda-Setting bei ARD und ZDF? Analyse politischer Sendungen vor der Bundestagswahl 2017 (Marc Liesching, Gabriele Hooffacker)
- Nr. 34 Demoskopie, Medien und Politik. Ein Schulterschluss mit Risiken und Nebenwirkungen (Thomas Wind)

Die Otto Brenner Stiftung ...

... ist die gemeinnützige Wissenschaftsstiftung der IG Metall. Sie hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Als Forum für gesellschaftliche Diskurse und Einrichtung der Forschungsförderung ist sie dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Ausgleich zwischen Ost und West.

... initiiert den gesellschaftlichen Dialog durch Veranstaltungen, Workshops und Kooperationsveranstaltungen (z. B. im Herbst die OBS-Jahrestagungen), organisiert Konferenzen, lobt jährlich den „Otto Brenner Preis für kritischen Journalismus“ aus, fördert wissenschaftliche Untersuchungen zu sozialen, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Themen und legt aktuelle medienkritische und -politische Analysen vor.

... informiert regelmäßig mit einem Newsletter über Projekte, Publikationen, Termine und Veranstaltungen.

... veröffentlicht die Ergebnisse ihrer Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“ oder als Arbeitspapiere (nur online). Die Arbeitshefte werden, wie auch alle anderen Publikationen der OBS, kostenlos abgegeben. Über die Homepage der Stiftung können sie auch elektronisch bestellt werden. Vergriffene Hefte halten wir als PDF zum Download bereit unter: www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportalk/publikationen/

... freut sich über jede ideelle Unterstützung ihrer Arbeit. Aber wir sind auch sehr dankbar, wenn die Arbeit der OBS materiell gefördert wird.

... ist zuletzt durch Bescheid des Finanzamtes Frankfurt am Main V (-Höchst) vom 16. November 2023 als ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig anerkannt worden. Aufgrund der Gemeinnützigkeit der Otto Brenner Stiftung sind Spenden steuerlich absetzbar bzw. begünstigt.

Unterstützen Sie unsere Arbeit, z. B. durch eine zweckgebundene Spende

Spenden erfolgen nicht in den Vermögensstock der Stiftung, sie werden ausschließlich und zeitnah für die Durchführung der Projekte entsprechend dem Verwendungszweck genutzt.

Bitte nutzen Sie folgende Spendenkonten:

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zum Schwerpunkt:

- Förderung der internationalen Gesinnung und des Völkerverständigungsgedankens

Bank: HELABA Frankfurt/Main
IBAN: DE11 5005 0000 0090 5460 03
BIC: HELA DE FF

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zu den Schwerpunkten:

- Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland (einschließlich des Umweltschutzes)
- Entwicklung demokratischer Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa
- Verfolgung des Zieles der sozialen Gerechtigkeit

Bank: HELABA Frankfurt/Main
IBAN: DE86 5005 0000 0090 5460 11
BIC: HELA DE FF

Geben Sie bitte Ihre vollständige Adresse auf dem Überweisungsträger an, damit wir Ihnen nach Eingang der Spende eine Spendenbescheinigung zusenden können. Oder bitten Sie in einem kurzen Schreiben an die Stiftung unter Angabe der Zahlungsmodalitäten um eine Spendenbescheinigung. Verwaltungsrat und Geschäftsführung der Otto Brenner Stiftung danken für die finanzielle Unterstützung und versichern, dass die Spenden ausschließlich für den gewünschten Verwendungszweck genutzt werden.

Aktuelle Ergebnisse der Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“

■ OBS-Arbeitsheft 113*

Janine Greyer-Stock, Julia Lück-Benz

Moderne Wirtschaftsberichterstattung?

Wie Podcasts auf Spotify und in der ARD Audiothek über Wirtschaft sprechen

■ OBS-Arbeitsheft 112*

Leif Kramp, Stephan Weichert

Whitepaper Non-Profit-Journalismus

Handreichungen für Medien, Politik und Stiftungswesen

■ OBS-Arbeitsheft 111*

Janis Brinkmann

Journalistische Grenzgänger

Wie die Reportage-Formate von funk Wirklichkeit konstruieren

■ OBS-Arbeitsheft 110*

Henning Eichler

Journalismus in sozialen Netzwerken

ARD und ZDF im Bann der Algorithmen?

■ OBS-Arbeitsheft 109*

Barbara Witte, Gerhard Syben

Erosion von Öffentlichkeit

Freie Journalist*innen in der Corona-Pandemie

■ OBS-Arbeitsheft 108*

Victoria Sophie Teschendorf, Kim Otto

Framing in der Wirtschaftsberichterstattung

Der EU-Italien-Streit 2018 und die Verhandlungen über Corona-Hilfen 2020 im Vergleich

■ OBS-Arbeitsheft 107*

Leif Kramp, Stephan Weichert

Konstruktiv durch Krisen?

Fallanalysen zum Corona-Journalismus

■ OBS-Arbeitsheft 106*

Lutz Frühbrodt, Ronja Auerbacher

Den richtigen Ton treffen

Der Podcast-Boom in Deutschland

■ OBS-Arbeitsheft 105*

Hektor Haarkötter, Filiz Kalmuk

Medienjournalismus in Deutschland

Seine Leistungen und blinden Flecken

■ OBS-Arbeitsheft 104*

Valentin Sagvosdkin

Qualifiziert für die Zukunft?

Zur Pluralität der wirtschaftsjournalistischen Ausbildung in Deutschland

■ OBS-Arbeitsheft 103*

Ingo Dachwitz, Alexander Fanta

Medienmäzen Google

Wie der Datenkonzern den Journalismus umgarnt

* Printfassung leider vergriffen; Download weiterhin möglich.

OBS-Arbeitspapier 69

ARD, ZDF und DLR im Wandel

Reformideen und Zukunftsperspektiven