

Jan Christopher Kalbhenn

# ARD, ZDF und DLR im Wandel

Reformideen und Zukunftsperspektiven

**Kurzfassung der Studie**

*Frankfurt am Main, im August 2024*

## Auf einen Blick

- Es besteht ein breiter medienpolitischer Konsens darüber, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk reformiert werden muss. Nur so kann er in Zukunft seinen verfassungsmäßigen Auftrag erfüllen, Akzeptanz in der Bevölkerung sichern und Vertrauen zurückgewinnen.
- Konkrete Vorschläge für eine Reform wurden mit dem Bericht des Zukunftsrats und dem Eckpunktepapier der Rundfunkkommission der Länder vorgelegt. Diese Stellungnahmen werden öffentlich diskutiert und sind um weitere Vorschläge ergänzt worden.
- Die Studie analysiert die relevanten Reformvorschläge, ordnet sie medienpolitisch ein und skizziert Aufgaben der Medienakteure.
- Der Autor gibt weitere Empfehlungen für eine Reform des ÖRR.

## Allgemeiner Kontext zur Studie

In den vergangenen Jahren wurden bereits mehrere Reformen umgesetzt, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unter anderem in die Lage versetzen, vermehrt Inhalte auch online anzubieten und dabei nicht ausschließlich auf traditionelle Fernsehausstrahlungen beschränkt zu sein. Mit dem dritten Medienänderungsstaatsvertrag aus dem Jahr 2023 erhielten die Rundfunkanstalten erweiterte Befugnisse zur Online-Verbreitung und zur Nutzung von Drittplattformen, um den veränderten Nutzungsgewohnheiten gerecht zu werden.

Dennoch steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk weiter unter erheblichem Reformdruck. Die Digitalisierung und die geänderten Nutzungsgewohnheiten stellen alle Medien vor Herausforderungen. Vor allem Organisation und Struktur der Rundfunkanstalten werden oft als ineffizient und strategiefreundlich bewertet.

Spätestens mit dem Bericht des Zukunftsrats vom Januar 2024 ist in der Medienpolitik wieder eine öffentliche Debatte über eine größere Reform entbrannt.

Neben den zum Teil weitgehenden Vorschlägen des Zukunftsrats ist das Eckpunktepapier der Rundfunkkommission der Länder für die Debatte von entscheidender Bedeutung. Es enthält wesentliche Leitlinien für einen Reformstaatsvertrag, der im Herbst 2024 als Vorschlag vorgelegt werden soll. Beide Papiere bilden die Grundlage für die in dieser Studie diskutierten Reformvorschläge.

### **Methode**

Die Studie bietet einen Überblick über relevante Reformvorschläge und informiert über den aktuellen Stand der Debatte sowie die Voraussetzungen für die geplante Reform. Das Eckpunktepapier der Rundfunkkommission der Länder dient hierbei als zentraler Ausgangspunkt, da darüber weitgehend Konsens zwischen den Bundesländern herrscht. Ein weiteres zentrales Dokument ist der Bericht des Zukunftsrats, einem Expertengremium, das im Auftrag der Rundfunkkommission Reformvorschläge erarbeitet hat. Die Studie analysiert die Ausgangslage, rechtliche Rahmenbedingungen und bereits erfolgte Reformen. Anschließend werden die Reformvorschläge dargestellt, diskutiert und bewertet.

### **Ergebnisse der Studie**

Die digitale Transformation, die Dominanz von privaten Online-Plattformen (Facebook und Co) und

veränderte Mediennutzungsgewohnheiten stellen die öffentlich-rechtlichen Medien vor große Herausforderungen. Um ihrem Auftrag gerecht zu werden, müssen sie sich verändern. Die wichtigsten Vorschläge für eine Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind aus Sicht des Autors:

- Um die kulturell-föderale Vielfalt auch in Zeiten digitaler und nicht-linearer Medien zu sichern und sichtbar zu machen, sollte dieser Auftrag im Medienstaatsvertrag gesetzlich verankert werden.
- Der Gesetzgeber sollte prüfen, einen technologieneutralen Auftrag für alle öffentlich-rechtlichen Angebote zu formulieren. Damit wäre es weitestgehend an den Rundfunkanstalten, ob sie ihren Auftrag über lineare oder nicht-lineare Kanäle erfüllen.
- Sämtliche Restriktionen im Onlinebereich sollten abgeschafft werden – insbesondere die Begrenzung der Verweildauer.
- Eine stärker regional fokussierte ARD würde sich deutlicher vom ZDF unterscheiden. Es könnte konkreter definiert werden, dass die ARD für eine bestimmte Ebene (z. B. den Landkreis) alle wesentlichen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklungen abbilden muss.
- In einem System, in dem (fast) alle Haushalte den gleichen Beitrag zahlen, gibt es keinen Grund dafür, dass die Qualitätsstandards vari-

ieren. Durch eine Änderung des Medienstaatsvertrags könnten ARD, ZDF und Deutschlandradio dazu angehalten werden, gemeinsame Kriterien zu formulieren. Dabei geht es um Kriterien für die Qualität sowie eine Definition von Zielgruppen. Sinnvoll wäre es außerdem, eine gemeinsame Evaluation der Angebote aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einzuführen.

- Beim Erwerb von Sportrechten könnte den Anstalten ein Zurückhaltungsgebot auferlegt werden. Gleichzeitig muss es den Anstalten schon aus Gründen der Programmautonomie möglich sein, sich bei gesellschaftlich hochrelevanten Sportveranstaltungen weiterhin Übertragungsrechte zu sichern.
- Die Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann auch in einer gemeinsamen Mediathek sichtbar gemacht werden. Regionale Vielfalt ließe sich über Lokalisierungsfunktionen oder Nutzereinstellungen abbilden.
- Das Verbot der Presseähnlichkeit sollte abgeschafft werden. Der Fokus sollte gesetzgeberisch auf Kooperationen zwischen Presse und Rundfunk und die Sicherstellung der Grundversorgung mit lokaler und regionaler Berichterstattung gelegt werden.
- Um Innovationskräfte zu entfesseln und die Programmautonomie der Anstalten zu betonen, sollte das Dreistufentestverfahren abgeschafft werden.
- Die öffentlich-rechtlichen Sender sollten die Sende- und Onlinerechte von Eigen- und Auftragsproduktionen so erwerben, dass die Produktionen grundsätzlich auch von der Deutschen Welle mit genutzt werden können.
- Gemeinsame beziehungsweise vereinheitlichte Datenbanken und Content-Pools können es anstaltsübergreifend ermöglichen, Videomaterial und andere Inhalte schneller und effektiver auszutauschen.
- Der Aufbau einer gemeinsamen Gesellschaft zur Entwicklung einer technischen Plattform wäre ein wichtiger Schritt, um in diesem Bereich Mehrfachstrukturen zu vermeiden. Dies sollte im Medienstaatsvertrag beauftragt werden. Um keine Zeit zu verlieren, sollten Fristen gesetzt werden. Die gemeinsame technische Plattform muss mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden.
- Um die Prinzipien ‚Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit‘ zu stärken, sollten im Medienstaatsvertrag Wirtschaftlichkeitsprüfungen, zu erstellende Personalkonzepte sowie Kosten- und Leistungs-Rechnungen verpflichtend festgelegt werden.
- Die Einführung der kollegialen Geschäftsführung für alle Rundfunkanstalten sollte geprüft werden. Es ist aber zu empfehlen, den Intendant\*innen eine Letztentscheidungsbefugnis in allen zentralen Fragen einzuräumen.

- Die Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte weiter erhöht werden. Insbesondere in den Bereichen Rechteverträge und Programmmittel ist es für Beitragszahler\*innen bisher kaum möglich, Informationen zu bekommen.
- Die Einrichtung eines ‚Rat der Beitragszahler‘ sollte geprüft werden.
- Geringe Beitragserhöhungen von etwa bis zu 0,5 Prozent je Jahr sollten ohne Einbeziehung der Landesparlamente möglich sein.
- Die Mitarbeiter\*innen der Rundfunkanstalten sollten in die Reform einbezogen werden. Die Mitarbeiter\*innen erstellen das Programm und kennen das Publikum. Sie wissen, wie die Sender funktionieren und wie es besser und effektiver geht.

### Fazit

Allein die Fülle der dargestellten Reformvorschläge zeigt: Es bedarf noch deutlicher Reformanstrengungen, um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk für die Zukunft gut aufzustellen. Selbst, wenn im Herbst 2024 ein ‚großer Wurf‘ gelingen sollte, ist Stillstand danach keine Option. Vielmehr braucht es eine gemeinsame Kraftanstrengung vieler Beteiligten. Motor der Reform bleiben jedoch die Bundesländer. Sie müssen den rechtlichen Rahmen setzen, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine demokratischen Potenziale entfalten kann.

### Über den Autor

**Dr. Jan Christopher Kalbhenn** ist Professor für Öffentliches Recht an der Hochschule des Bundes in Münster. Von 2018–2024 war er Geschäftsführer am Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht an der Universität Münster (ITM). Er forscht im Bereich des Medienrechts insbesondere zu den Themen Plattformregulierung, Künstliche Intelligenz, Hatespeech und Desinformation sowie öffentlich-rechtlicher Rundfunk. Foto: Florian Wenzel



### Impressum

#### Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung, Jupp Legrand, Wilhelm-Leuschner-Straße 79, 60329 Frankfurt am Main, Tel.: 069-6693-2810, E-Mail: [info@otto-brenner-stiftung.de](mailto:info@otto-brenner-stiftung.de), [www.otto-brenner-stiftung.de](http://www.otto-brenner-stiftung.de)

Veröffentlicht unter CC BY-NC-SA 4.0-Lizenz.



Die Langfassung der Studie können Sie auf unserer Website (vor)bestellen: [www.otto-brenner-stiftung.de](http://www.otto-brenner-stiftung.de)