

Beck, Hanno; Prinz, Aloys

Article

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk unter Druck

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Beck, Hanno; Prinz, Aloys (2023) : Öffentlich-rechtlicher Rundfunk unter Druck, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 6, pp. 400-405, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0117>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/275798>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Hanno Beck, Aloys Prinz

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk unter Druck

Im Zuge der jüngsten Skandale steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk unter Reformdruck. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss in den kommenden Jahren ein effektives System der Unternehmensführung installieren und dessen Finanzierung muss überdacht werden. Darüber hinaus müssen Anpassungen an eine digitalisierte Medienwelt erfolgen.

Auslöser der neuerlichen Debatte um Auftrag, Struktur und Leistungen der Öffentlich-Rechtlichen (ÖR) war das Verhalten der rbb-Intendantin Patricia Schlesinger, gegen die nach ihrer fristlosen Entlassung wegen Untreue und Vorteilsannahme ermittelt wird (o.V., 2022a). Diese Ereignisse beschäftigen auch die Politik: So hat der Landtag Sachsen-Anhalts beschlossen, dass eine Enquetekommission Reformvorschläge für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR) erarbeiten soll. Der ÖRR sei zu groß und zu teuer und befinde sich in einer schweren Vertrauenskrise (Fahnert, 2023). Im Bundestag hat die Fraktion der AfD die Einsetzung einer Enquetekommission zur Zukunft der Medienordnung und des ÖRR gefordert (Deutscher Bundestag, 2022a). Auch der Kulturausschuss des Deutschen Bundestags erachtet den ÖRR als reformbedürftig (Deutscher Bundestag, 2022b). Der Intendant des WDR spricht davon, dass 2023 „...das Jahr der Reform des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ wird (Poschardt, 2022).

Die ÖR sehen sich drei Baustellen gegenüber, die ihnen Probleme bereiten (Jakobs, 2022; o.V., 2022b):

- Skandale des ÖRR lassen eine Diskussion um eine gute Unternehmensführung (Corporate Governance) bei den ÖR für nötig erscheinen.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

- In der Kritik stehen die Höhe des Rundfunkbeitrags und dessen Ausgestaltung.
- Das geänderte Mediennutzungsverhalten lässt die Frage aufkommen, ob ein Rundfunksystem, das im analogen Zeitalter entstanden ist, noch zeitgemäß ist und wie sich dieses ändern muss.

Die Debatte um den ÖRR hat auch zu Vertrauensverlusten in den ÖRR geführt. Schon um diesen zu stoppen, muss man sich mit diesen Baustellen auseinandersetzen.

Die Debatte um gute Unternehmensführung

Die Skandale um die ehemalige rbb-Intendantin sind nicht beispiellos. Die Liste der Verfehlungen im ÖRR ist lang (Beck und Beyer 2013):

- Beim HR und beim BR gab es Verurteilungen von Beschäftigten wegen Bestechlichkeit, Untreue, Vorteilsnahme, Betrug und Steuerhinterziehung.
- Bei einer – mittlerweile liquidierten – Tochterfirma des SR ging es um Bilanzfälschung, Luftbuchungen, gefälschte Unterschriften und erschlichene Bankdarlehen.
- Finanzielle Ungereimtheiten und Liquiditätsprobleme gab es beim ARD-Filmeinkäufer Degeto.
- Der MDR wurde vom Rechnungshof dafür gerügt, dass er seine Mittel zu riskant angelegt habe.
- Die Höhe der Pensionen für ehemalige Beschäftigte des ÖRRs steht in der Kritik.

Nun sind solche Vorkommnisse bei großen Institutionen leider üblich, aber gerade der ÖRR kann sich in seiner Vorbildfunktion solche Skandale nicht leisten, weil sie zu Vertrauensverlusten und einer Entfremdung des Bürgers führen. Mit sinkender Akzeptanz wird es zunehmend schwieriger, einen Apparat zu rechtfertigen, der jährlich rund 8 Mrd. Euro umsetzt. Es geht also darum, eine funktionsfähige Corporate Governance zu installieren, die auf Basis von Grundsätzen und Normen für ein funktionsfähiges Unternehmen sorgt und Fehlverhalten sowie Fehlentwicklungen erkennt und verhindert.

Prof. Dr. Hanno Beck lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim.

Prof. Dr. Aloys Prinz ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft II in Münster.

Eine wichtige Rolle in der Corporate Governance spielen die internen Aufsichtsgremien, bei den ÖR sind das der Rundfunkrat (beim ZDF der Fernsehrat) und der Verwaltungsrat. Der Rundfunkrat (Fernsehrat) überwacht die Einhaltung der Programmgrundsätze, berät den Intendanten oder die Intendantin bei allgemeinen Programmangelegenheiten, genehmigt den Haushalt und den Jahresbericht. Die Mitglieder des Rundfunkrates werden von gesellschaftlichen, weltanschaulichen und politischen Organisationen und Gruppen in den Rat entsandt, sollen aber im Interesse der Allgemeinheit entscheiden. Die zweite Kontrollinstanz innerhalb des ÖRRs sind die Verwaltungsräte, sie sollen die Geschäftsführung des Intendanten oder der Intendantin überwachen und kontrollieren. Sie legen den Haushaltsplan und den Jahresabschluss fest und kontrollieren die Beteiligung des ÖR an Unternehmen. Auch im Verwaltungsrat kommen die Mitglieder aus der Mitte der Gesellschaft; die Mitgliedschaft ist – wie beim Rundfunkrat – ein öffentliches Ehrenamt.

Sowohl der Rundfunkrat (Fernsehrat) als auch die Verwaltungsräte verfolgen aufgrund ihrer Zusammensetzung eher andere Ziele als eine Kontrolle des wirtschaftlichen Gebarens der Sender und sind nicht als Expertengremien zu verstehen, weswegen sie für weitreichende Aufgaben einer Corporate Governance eher nicht infrage kommen. Eine Möglichkeit, dies zu ändern, besteht im sogenannten Experten-, Rats- oder Sachverständigenmodell, das vorsieht, die Kontrollgremien mit einer (begrenzten) Zahl von sachkundigen Expert:innen zu besetzen (vgl. z.B. Abgeordnetenhaus von Berlin, 2022); allerdings besteht die Gefahr, dass hier das Gebot der Staatsferne des Rundfunks verletzt wird (Deutscher Bundestag, 2009). Neben diesen Aufsichtsgremien gibt es in den Sendehäusern auch Compliance-Regeln oder Institutionen wie Antikorruptionsbeauftragte und Ombudspersonen, Richtlinien oder Dienstanweisungen. Hier ist die Rundfunkkommission der Länder tätig geworden, sie hat am 7. Dezember 2022 Vorschläge für mehr Compliance im ÖRR beschlossen, um die der Medienstaatsvertrag ergänzt werden soll (Rundfunkkommission der Länder, 2022). In § 31a sollen u. a. folgende Regelungen ergänzt werden: zur Transparenz der Organisationsstruktur, der Gremien und Ausschüsse, Satzungen, Richtlinien und Geschäftsordnungen. Zudem soll ein Compliance-Management-System nach anerkannten Standards installiert werden.

Dass der ÖRR sich einheitliche Compliance-Regelungen gibt, ist richtig und überfällig, allerdings sind interne Kontrollinstanzen anfälliger für eine gewisse Betriebsblindheit, vor allem in einer Institution, deren Einnahmen garantiert sind, wodurch sie sich nicht dem Wettbewerb

stellen muss, der wirksame Anreize zu einer guten Unternehmensführung setzt. Deswegen muss man über externe Kontrollinstanzen nachdenken. Zwar können externe Gremien grundsätzlich interne Kontrollen nicht ersetzen, dennoch ist die Kombination interner Kontrollen mit externen ein wirksames Governance-Instrument, weil das Vorhandensein externer Überprüfung die interne absichert, um Betriebsblindheit zu konterkarieren und dafür zu sorgen, dass durch interne Kollaboration die Regeln der internen Governance nicht ausgehebelt werden.

Als externe Kontrollgremien kämen die Landesparlamente, die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) oder die Landesrechnungshöfe infrage. Die Landesparlamente dürften als externe Kontrollinstanzen ausscheiden, da dies vermutlich das Gebot der Staatsferne des Rundfunks verletzen würde; man müsste befürchten, dass die Politik versucht, sich über solche Kontrollrechte Einfluss auf die Sender zu sichern. Die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) überprüft, ob die Programmentscheidungen der Sender den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu den Aufgaben des ÖRRs entsprechen und prüft den von den Sendern angemeldeten Finanzbedarf auf Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (KEF, o.D.). Zumindest findet man bei der KEF einen Ansatzpunkt zur Überprüfung des finanziellen Gebarens der ÖR, aber viele der oben beschriebenen Probleme der Corporate Governance bei den Sendern werden in diesem Prüfprozess nicht erfasst. Insofern muss man vermuten, dass das Prüfverfahren der KEF in der jetzigen Form nicht geeignet ist, die Probleme der Sender mit der Corporate Governance zu verbessern; zumal dies nicht die ursprüngliche Intention dieses Verfahrens war.

Bleiben die Landesrechnungshöfe: Sie prüfen die Jahresabschlüsse der Sendeanstalten auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit; sie können Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit der Haushalts- und Wirtschaftsprüfung beauftragen. Die Rechnungshöfe unterliegen keinen Weisungen durch Landesregierungen oder Parlamente, seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit, sodass hier genügend Staatsferne vorliegen könnte. Hier kann man einen Ansatzpunkt für eine Überprüfung des wirtschaftlichen Verhaltens der Sender sehen. Unabhängig davon hilft es, die Arbeit der Kontrollgremien transparenter zu machen und besser zu kommunizieren (vgl. beispielsweise Schulz, 2002). Zudem sind die Finanzvolumina der öffentlichen Sendeanstalten groß genug, um ihre Jahresabschlüsse verpflichtend jedes Jahr von Wirtschaftsprüfungsunternehmen überprüfen zu lassen und die entsprechenden Gutachten verpflichtend zu publizieren.

Die Debatte um den Rundfunkbeitrag

Die zweite Baustelle im öffentlich-rechtlichen Mediengebäude ist der Rundfunkbeitrag, der als Haushaltsabgabe konzipiert ist. Der ÖRR ist demnach ein Parafiskus und hat – ähnlich wie die steuerliche Finanzierung der Staatsausgaben – Probleme bei der Ermittlung des Mittelbedarfs. In einem System, in dem die Mittel nach „Bedarf“ bemessen werden, besteht grundsätzlich ein Anreiz, möglichst hohe Summen oder Mittelzuwächse zu beantragen, weil der tatsächliche Mittelbedarf nicht bekannt ist und auch nicht bekannt sein kann. Das liegt daran, dass die Mittelausstattung unter anderem davon abhängt, welche Aufgaben finanziert werden sollen. Letzteres ist ein normatives Problem und kein objektiv messbarer Mittelbedarf. Würde man ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem neu konzipieren, müsste man die Bevölkerung fragen, welche Leistungen sie von diesem System verlangt und was sie bereit wäre, dafür zu zahlen. Dementsprechend wären erst danach Produkte zu definieren und bereitzustellen, die im gegebenen Finanzierungsrahmen (der Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung) den von der Bevölkerung erteilten Leistungsauftrag bestmöglich erfüllen. Obwohl es innerhalb der gegebenen institutionellen Struktur des öffentlichen Rundfunks und seiner rechtlichen Verankerung nicht möglich erscheint, ein solches Konzept umzusetzen, kann es möglicherweise dennoch Hinweise darauf geben, in welche Richtung die Finanzierung zu reformieren wäre. Letztlich sollte es dem öffentlich-rechtlichen Auftrag an die Sendeanstalten darum gehen, die Bevölkerung mit Nachrichten, Information und anderen Inhalten zu versorgen und dabei das zahlende Publikum nicht aus den Augen zu verlieren – und dessen Präferenzen zu respektieren.

Die Finanzierung des ÖRRs steht immer wieder in der Kritik. Bereits 2021 ordnete das Bundesverfassungsgericht eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags an, nachdem das Land Sachsen-Anhalt eine Erhöhung des Beitrags blockiert hatte. Die Kritik am Finanzierungsverfahren der ÖR ist vielfältig:

- Zum einen geht es um die Höhe des Beitrags; vielfach werden die mehr als 8 Mrd. Euro, welche die Sender jährlich erhalten, als überdimensioniert angesehen, während die Sender mit Verweis auf steigende Kosten, höhere Inflation und Mehrausgaben aufgrund der Digitalisierung sich unterfinanziert sehen.
- Das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs über die KEF leidet unter den typischen Problemen planwirtschaftlicher Systeme: Die KEF ist auf Informationen aus den Rundfunkhäusern angewiesen, um deren Bedarf zu ermitteln. Man muss vermuten, dass diese ihre Bedarfe überhöht ansetzen. Zudem muss man das bei öffent-

lichen Verwaltungen übliche Problem erwarten, dass einmal bewilligte Mittel auch ausgegeben werden, um Mittelkürzungen in den Folgeperioden zu vermeiden.

- Verteilungspolitisch ist die Haushaltsabgabe als Pauschalsteuer für die privaten Haushalte zu sehen und hat damit eine regressive Wirkung; vermögendere Haushalte werden relativ schwächer belastet.

Als Alternative zum gegenwärtigen System der Bestimmung des Mittelbedarfs wird in der Politik eine Indexierung der Rundfunkabgabe diskutiert. Den Ankündigungen, dass sich die Sender auf ein Indexmodell geeinigt hätten (Buß, 2019; o.V., 2019), sind bisher keine weiteren Schritte gefolgt. Der Koalitionsvertrag von CDU, SPD und FDP in Sachsen-Anhalt spricht sich explizit gegen ein solches Modell aus, weswegen derzeit die Chancen auf eine Realisierung als gering erachtet werden (Hartung, 2021).

So einfach das Verfahren klingt – man koppelt die Höhe der Abgabe an einen Index – so kompliziert sind die Details (vgl. dazu im folgenden Beck und Beyer, 2017). Eine politisch zu lösende Frage ist, mit welchem Wert die Indexierung starten soll. Eine zu hohe (zu niedrige) Anfangsausstattung würde durch eine Indexierung fortgeschrieben werden. Schwieriger wird die Frage, welchen Index man wählen soll:

- Indexiert man anhand des Preisindex für die Lebenshaltung, so steigen die Einnahmen der Sender im Einklang mit den Kosten der Lebenshaltung. Allerdings ist dieser Index auf den privaten Konsum ausgerichtet, viele Ausgaben der Sender sind nicht im allgemeinen Warenkorb des Preisindex enthalten. Wenn die Preise dieser Ausgaben stärker steigen (sinken) als die Preise des allgemeinen Warenkorbs, käme es zu einer Unterfinanzierung (Überfinanzierung) des Rundfunks.
- Diese Überlegungen legen einen rundfunkspezifischen Index nahe. Je enger man allerdings diesen Index an die spezifischen Bedürfnisse des ÖRR anstatt an die allgemeine Preisentwicklung im Rundfunksektor anpasst, umso mehr kann der ÖRR über ihr eigenes Ausgabenverhalten die Preise dieses Warenkorbs – und damit ihre Einnahmen – in die Höhe treiben.¹
- Ein normativer Preisindex, der nur die Preise derjenigen Güter oder Formate berücksichtigt, die für den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag bestimmt sind (beispielsweise Opern, Literatursendungen, aber nicht Reality-Shows), ist politisch schwer zu ermitteln und birgt die Gefahr politischer Einflussnahme. Zudem

¹ Die KEF benutzt zur Berechnung der Ansprüche der ÖR bereits rundfunkspezifische Teuerungsraten und Indizes (Hartung, 2022).

werden die Sender argumentieren, dass sie neben den spezifisch zu fördernden öffentlich-rechtlichen Formaten auch „weiche“ Formate senden müssen, um die Akzeptanz des ÖRRs sicherzustellen.²

- Eine Indexierung der Einnahmen am Pro-Kopf-Einkommen wäre einfach und transparent, allerdings nicht notwendigerweise bedarfsorientiert. Allerdings ist eine objektive Konkretisierung des „Bedarfs“ kaum möglich. Das liegt daran, dass der ÖRR dank seiner Existenzgarantie ökonomisch gesehen ein Monopol innehat. Dieser Rundfunk hat Freiheitsgrade (beispielsweise bei der Entlohnung oder Vorleistungskäufen), die private Sendeanstalten unter Wettbewerbsdruck in diesem Maß nicht haben. Eine Indexierung der Einnahmeentwicklung würde sicherstellen, dass die Einnahmen im Gleichklang mit der wirtschaftlichen Produktivität wachsen können – und das Monopol seine Monopolmacht nicht weiter ausbauen kann.

Eine Alternative zu einem Index besteht darin, die Einnahmen der Sender als festen Prozentsatz an die Ausgaben der gesamten Rundfunkbranche zu koppeln. Das würde den Sendern eine Anpassung ihrer Einnahmen an den aktuellen Stand der Technik sichern, zudem wäre die Gefahr der Einflussnahme durch die Politik gering, auch die Gefahr einer strategischen Einflussnahme der Sender auf diesen Satz dürfte gering sein, vor allem, wenn man statt der deutschen Branche die Ausgaben der europäischen Rundfunkbranche wählen würde. Das grundsätzliche Problem jeder Indexlösung besteht darin, dass die Politik umso mehr Einflussmöglichkeiten hat, je häufiger der betreffende Index angepasst werden muss. Zudem sind indexierte Einnahmen unabhängig vom Programm und schaffen damit kaum Anreize zu einem sorgfältigen, effizienten Umgang mit diesen Einnahmen.

Unabhängig von der Art der Bedarfsermittlung sollte man die Mittel für den ÖRR aus allgemeinen Steuermitteln statt aus einer verteilungspolitisch problematischen Haushaltsabgabe finanzieren – erfolgt die Bedarfsermittlung unabhängig von der Mittelaufbringung, besteht keine Gefahr der politischen Einflussnahme. Allerdings dürfte die Politik diese Lösung nicht favorisieren, würde sie doch transparent machen, dass es sich bei der Haushaltsabgabe um eine allgemeine Steuer für die Finanzierung ÖRRs handelt, was weder Sender noch Politiker schätzen dürften. Zudem zeigen die Erfahrungen anderer Länder – wie

² Zudem garantiert die vom Bundesverfassungsgericht zugesicherte Bestands- und Entwicklungsgarantie dem ÖRR, auch jenseits der Grundversorgungsauftrages bzw. des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags ein Programm anzubieten, um im Wettbewerb mit den privaten Rundfunkbetreibern mithalten zu können (BVerfG vom 6.10.1992, BVerfGE 87, 181 (203) – Hessen 3 (7. Rundfunkentscheidung)).

die BBC-Finanzierung in Großbritannien –, dass auch diese Lösung die Bestimmung des Aufgabenumfangs und des Mittelbedarfs keinesfalls einfacher macht.

Digitalisierung der Medien: Strukturreformen

Die größte Baustelle des ÖRR ist der Umgang mit der Digitalisierung, das öffentlich-rechtliche System stammt aus Zeiten des analogen Rundfunks (Beck und Beyer 2013). Angesichts der neuen Medienlandschaft werden umfassende Strukturreformen des ÖRR gefordert. Unter anderem werden diskutiert:

- ein Abbau von Doppelstrukturen sowie eine Abschaffung von Spartensendern bis hin zu einer Zusammenlegung von ARD und ZDF,
- die gemeinsame Nutzung von Technik und Dienstleistungen,
- ein Umbau der ÖR in eine Multimediaplattform,
- bis hin zu einer Abschaffung des ÖR.

Letztere Forderung ist angesichts der Bestandsgarantie für den ÖRR unrealistisch. Was den Abbau von Doppelstrukturen angeht, so geht es dabei eher um Effizienzgewinne und Einsparungen der Sender, angefangen bei der Kritik an einem Überangebot an Formaten wie Talkshows, Dopplungen bei Berichtformaten³ bis hin zu einer Abschaffung von Spartensendern. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass es in absehbarer Zeit zu großen Reformen kommen wird – weil es keine Anreize dazu gibt. Umfassende Reformen scheinen in einem System mit Ewigkeitsgarantie nur zu erfolgen, wenn man das bisherige System nicht mehr finanzieren kann. Bei „Bedarfsorientierung“ kann auch ein ineffizientes und ineffektives System nahezu endlos weiterbestehen. Allenfalls öffentlicher Druck kann die Sender dazu bewegen, sich zu bewegen.

Jenseits dieser effizienzorientierten Maßnahmen geht es darum, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk an eine geänderte Medienlandschaft anzupassen, in der vor allem das junge Publikum sich zunehmend von linearen TV-Formaten verabschiedet und journalistische Konkurrenz und Unterhaltungsformate zunehmend in neuen Medien verbreitet werden (Podcasts, Streaming, Youtube oder soziale Netzwerke). Die technische Entwicklung geht in Richtung einer Entlinearisierung der Medien (Beck, 2017), womit die ÖR in ihrem Kerngeschäft bedroht wären. Angesichts der Entwicklungs- und Bestandsgarantie der ÖR erscheint es sachlogisch, den Sendern den Weg

³ Anlass zur Kritik war beispielsweise die Tatsache, dass die Beerdigung der englischen Königin von den ÖR auf drei Kanälen zeitgleich übertragen wurde, obwohl es eine Vereinbarung gibt, dass royale Ereignisse bei den ÖR nur noch im Wechsel übertragen werden. Details zu den Kosten wurden nicht genannt (Koepp et al., 2022).

ins Internet zu ebnen – fraglich ist allerdings, wie und in welchem Umfang dies geschehen soll – oder ob die bisherige Präsenz nicht bereits ausreicht (Beyer und Beck, 2008). Was das Wie angeht, so hat die Rundfunkkommission der Länder im Januar 2023 das Ziel einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Plattform aller ÖR ausgerufen (Rundfunkkommission der Länder, 2023). So wird in §30 Abs. 1 des dritten Medienänderungsstaatsvertrags der Rahmen für öffentlich-rechtliche Telemedienangebote um eine gemeinsame Plattformstrategie der Sender ergänzt, die publizistische, technische und wirtschaftliche Synergieeffekte bringen soll (o.V., 2023). Aber auch hier muss kritisch angemerkt werden, dass solche Synergieeffekte schwer (oder gar nicht) zu realisieren sind.

Am Ende dieser Entwicklung könnte eine öffentlich-rechtliche Multimedia-Plattform stehen, die aus Effizienzgesichtspunkten und mit Blick auf mögliche Netzwerkeexternalitäten auf Plattformen sinnvoll erscheint. Eine solche Plattform wäre für die Printbranche, die sich in einem schmerzhaften Umbruch befindet, eine mit Gebührengeldern finanzierte mächtige Konkurrenz, die droht, den Verlagen das Geschäft im Internet zu entreißen – im schlimmsten Fall führt ein öffentlich-rechtlicher Internet-Anbieter zu einer Reduktion der publizistischen Vielfalt. Das bisherige Verfahren, mithilfe des sogenannten Drei-Stufen-Tests öffentlich-rechtliche Inhalte gegen die Angebote privater Anbieter abzugrenzen, dürfte angesichts des damit verbundenen Aufwands für eine öffentlich-rechtliche Plattform nicht praktikabel sein. Es ist angesichts des milliardenschweren Budgets der ÖR schwer vorstellbar, dass – bei entsprechender Entwicklung der digitalen Plattform, einem Rückgang der Bedeutung des linearen Fernsehens und der damit verbundenen Verlagerung der Mittel der ÖR ins Internet – eine Überprüfung des öffentlich-rechtlichen Angebotes gemäß des Drei-Stufen Tests erfolgen kann.

Zudem wird – auch mit Blick auf die Bestrebungen nach mehr Effizienz durch Abbau von Doppelstrukturen und Kooperationen der Sender – angesichts einer solchen Plattformstrategie der Ruf nach einer Zusammenlegung des ÖRR lauter werden. Die Sender werden ihre Autonomie mit dem Verweis auf größeren publizistischen Wettbewerb verteidigen. Eine Umwandlung der ÖR in eine Multimedia-Plattform wird aber nicht ohne strukturelle und organisatorische Reformen stattfinden können; ihre aktuellen Strukturen stammen aus der Zeit terrestrischen Rundfunks. Hier stehen zwei Reformpfade zur Auswahl: eine Neudefinition beziehungsweise ein Nachschärfen des öffentlich-rechtlichen Auftrags (und der damit verbundenen Bereitstellung finanzieller Mittel) oder ein Medienfonds.

Die Grundidee eines Medienfonds nach dem Vorbild des neuseeländischen Rundfunks (Beck und Beyer, 2009;

Haucap et al., 2015) besteht darin, nicht Anstalten oder Sender zu finanzieren, sondern Inhalte und Sendeformate. Man installiert einen Ausschreibungswettbewerb um förderungswürdige Programminhalte, worauf sich alle Medienschaffenden bewerben können – öffentlich-rechtliche, private Sender oder freie Medienschaffende. Eine unabhängige Kommission entscheidet über die Vergabe der Aufträge, wobei als Auswahlkriterien ebenjene dienen, die für den ÖRR gelten sollen. Sie kann darüber hinaus entscheiden, auf welchen Kanälen diese Beiträge verbreitet werden – gegen entsprechende Zahlungen auch auf privaten Sendern. Finanziert werden diese Beiträge aus einem allgemeinen Rundfunkfonds, in den die Gebührengelder fließen.

Bei diesem Vorschlag werden Inhalte statt Institutionen gefördert, die ÖR müssten sich dem Wettbewerb mit privaten Sendern stellen und würden ihre monopolistische Stellung zum Teil verlieren. Die Anbieter solcher Formate wären gezwungen, effizient zu arbeiten, ohne dass man darauf verzichten müsste, die Inhalte anzubieten, die medienpolitisch gewünscht sind. Die Fragen, die mit einem solchen Modell verbunden sind – vor allem die Frage danach, wer bestimmt, was förderungswürdig ist – stellen sich auch im aktuellen System, insofern sprechen die mit diesem Vorschlag verbundenen Probleme nicht gegen ihn. Ein großer Vorteil dieses Vorschlags ist – neben der Tatsache, dass er zu deutlichen Effizienzsteigerungen führen könnte – der Umstand, dass die oben beschriebenen Wettbewerbsprobleme beseitigt werden; die privaten Anbieter können bei entsprechenden Angeboten ebenso von den Gebührengeldern profitieren wie der ÖRR. Das Problem an diesem Vorschlag ist eher politischer Natur, man muss vermuten, dass ein solcher Vorschlag bei den ÖR und in der Politik auf Widerstand stoßen oder erst gar nicht ernsthaft diskutiert wird.

Bleibt noch die Idee, den Auftrag der ÖR neu zu definieren. Angesichts der Fülle an Angeboten im Internet kann man nicht von einer Unterversorgung mit Informationen und Unterhaltungsformaten sprechen. Das große Problem des Internets und der sozialen Medien sind Fake News, also falsche oder verzerrte Informationen. Im Kampf gegen diese Entwicklung kann man eine genuin öffentlich-rechtliche Aufgabe sehen: Ein öffentlich-rechtlicher Anbieter, der Faktenchecks betreibt, also Gerüchte, Nachrichten, Meldungen und Bilder auf ihren Realitätsgehalt, ihre Seriosität und Verlässlichkeit untersucht und Aufklärung betreibt. Die Übernahme des Faktenchecks setzt allerdings voraus, dass der ÖRR eine sehr hohe Glaubwürdigkeit besitzt. Diese ist gefährdet, wenn die Sender eine zu große Nähe zu Regierungen und Politik haben oder skandalträchtiges Gebaren zeigen. Jeder weitere Skandal im öffentlich-rechtlichen Gebäude macht diesen Weg weniger gangbar.

Fazit: Neustart für den ÖRR

Der ÖRR steckt (wieder) in der Krise – nicht zum ersten Mal. Trotz Bestands- und Weiterentwicklungsgarantie müssen sich die Verantwortlichen Gedanken darum machen, wie sie die Akzeptanz ihrer Sender sichern, sonst lassen sich auf Dauer 8 Mrd. Euro pro Jahr schwer rechtfertigen. Umso wichtiger ist es, dass die Sender ihre Hausaufgaben in Sachen Corporate Governance machen. Darüber hinaus werden in absehbarer Zeit massive Strukturreformen nötig sein, um die Sender, deren Organisation noch aus analogen Zeiten stammt, an das digitale Zeitalter anzupassen. Es ist höchste Zeit, damit zu beginnen.

Literatur

- Abgeordnetenhaus von Berlin (2022), Gutachten über die Vereinbarkeit des Staatsvertrages über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst.
- Beck, H. (2017), Zum Stand der Debatte um die Zukunft des Fernsehens: Theorie und Empirie, *Medienwirtschaft*, 14, 8-17.
- Beck, H. und A. Beyer (2009), Zur Reform des ÖRRs: Ein Vorschlag, *Wirtschaftsdienst*, (89), 827-834, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2009/heft/12/beitrag/zur-reform-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks.html> (12. Juni 2023).
- Beck, H. und A. Beyer (2013), Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise: Reformbedarf und Reformoptionen, in: Ordo, *Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 64, 225-252
- Beck, H. und A. Beyer (2013), Rundfunkgebühr, Haushaltsabgabe oder Rundfunksteuer? Kriterien und Optionen zur Finanzierung des ÖRRs, *Publizistik*, 1/2013, 58, 69-91.
- Beck, H. und A. Beyer (2017), Rundfunkfinanzierung: von Gebühren und Beiträgen jetzt zur Indexierung?, *Wirtschaftsdienst*, 97(1), 53-59.
- Beyer, A. und H. Beck (2008), Wo Politiker in der ersten Reihe sitzen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Mai, Nr. 119, 13.
- Buß, C. (2019), Die Rundfunkfinanzierung soll reformiert werden - aber wie?, *Spiegel Online*, <https://www.spiegel.de/kultur/tv/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-das-indexmodell-kommt-a-1271214.html> (24. Mai 2023).
- BVerfG vom 6.10.1992, BVerfGE 87, 181 (203) – Hessen 3 (7. Rundfunkentscheidung).
- Deutscher Bundestag (2009), Die Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Sachstand und Reformansätze in vergleichender Perspektive, WD 10 - 3000 - 044/09.
- Deutscher Bundestag (2022a), Einsetzung einer Enquete-Kommission „Zukunft der Medienordnung und des ÖRRs in Deutschland im Zeitalter umfassenden Wandels der öffentlichen Kommunikation und des Medien- und Pressewesens“, Drucksache 20/3949, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/039/2003949.pdf> (24. Mai 2023).
- Deutscher Bundestag (2022b), Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist reformbedürftig, Kultur und Medien/Ausschuss, 30.11.2022 (hib 711/2022), <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-924292> (24. Mai 2023).
- Fahner, F. (2023), Landtag beschließt Kommission für ÖRR, *MDR Online*, <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/landespolitik/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-kritik-landtag-enquete-kommission-reform-100.html> (24. Mai 2023).
- Hartung, H. (2021), „Ein Indexmodell hat politisch kaum Realisierungschancen“, *Medienpolitik.net*, <https://www.medienpolitik.net/2021/08/ein-indexmodell-hat-politisch-kaum-realisierungschancen/> (24. Mai 2023).
- Hartung, H. (2022), Das ist kein Wunsch-dir-was-Spiel, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. Mai, Nr. 109, 13.
- Haucap, J., C. Kehder und I. Loeber (2015), Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, *DICE Ordnungspolitische Perspektiven*, 79, Heinrich Heine University Düsseldorf, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE).
- Jakobs, H.-J. (2022), „Sonst wird es ungemütlich“, *Handelsblatt*, 228/2022 vom 24. November, 28.
- KEF (o. D.), Zur Arbeit der Kommission, <https://kef-online.de/de/kommission/zur-arbeit-der-kommission/> (24. Mai 2023).
- Koep, C., S. Berning und S. Sowa (2022), ARD und ZDF legen Details ihrer Queen-Berichterstattung offen, *T-Online*, Nachrichten für Deutschland, https://www.t-online.de/unterhaltung/tv/id_100055846/queen-beerdigung-ard-und-zdf-legen-details-zu-tv-einsatz-offen.html (24. Mai 2023).
- o.V. (2019), Rundfunkbeitrag soll automatisch steigen, *FAZ Online*, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/rundfunkbeitrag-reform-beitrag-wird-ab-2023-automatisch-steigen-16223258.html> (24. Mai 2023).
- o.V. (2022a), Schlesinger wird fristlos entlassen, *Tagesschau Online*, <https://www.tagesschau.de/inland/entlassung-schlesinger-rbb-101.html> (24. Mai 2023).
- o.V. (2022b), Reformdiskussion: Deshalb trifft der Fall Schlesinger die Öffentlich-Rechtlichen zur Unzeit, *horizont.net*, vom 10. August, https://www.wiso-net.de/document/HORN__b8353aa5026cb4b-b1ec9b621fcc3d7c1ac20618c (24. Mai 2023).
- o.V. (2023), Begründung zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag), https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Rechtsgrundlagen__Staatsvertraege_/3_MAEStV_Begruendung_final.pdf (24. Mai 2023).
- Poschardt, U. (2022), 2023 wird das Jahr der Reform des ÖRRs, *Welt online*, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article242862019/ARD-Chef-Tom-Buhrow-2023-wird-Jahr-der-Reform-des-oeffentlich-rechtlichen-Rundfunks.html> (24. Mai 2023).
- Rundfunkkommission der Länder (2022), Diskussionsentwurf für staatsvertragliche Regelungen zu Compliance und Transparenz des ÖRRs, Stand: Dezember 2022, https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Anhoerung_Compliance_und_Transparenz/Anhoerung_2022_Synopse_Diskussionsentwurf_Transparenz_und_Compliance.pdf (24. Mai 2023).
- Rundfunkkommission der Länder (2023), Klausur der Rundfunkkommission am 19./20. Januar 2023 in in Deidesheim, https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Beschluesse_der_Rundfunkkommission/Beschluss_der_RFK_vom_20.1.23_zur_Reform_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks.pdf (24. Mai 2023).
- Schulz, W. (2002), Das gesellschaftsplurale Ordnungs- und Kontrollmodell des deutschen Rundfunks – Überlegungen zu einer Reform, in W. Schulz (Hrsg.), *Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten*, Verlag Hans-Bredow-Institut, Juni.

Title: Once Again: Public Broadcasting Under Pressure to Reform

Abstract: In the wake of recent scandals, public broadcasting has again come under criticism. In the coming years, public broadcasting faces three major challenges: Firstly, considering recent scandals, an effective system of corporate governance must be installed. Secondly, the funding of public broadcasting must be rethought. Thirdly, in the longer term, public broadcasting must be adapted to a digitised and changing media landscape. In addition to various approaches for better corporate governance, alternative solutions for determining the financial resources of public broadcasting are discussed. Finally, structural reform options as well as a comprehensive reform by means of a media fund for the digital media age are analysed.