

Kronberger Kreis

Research Report

Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Kronberger Kreis-Studien, No. 73

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (2024) : Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Kronberger Kreis-Studien, No. 73, ISBN 3-89015-136-1, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/296478>

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.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) steht zu Recht in der Kritik. Mit dem technologischen Fortschritt und einem vielfältigen Medienangebot aus öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, dem Internet, diversen Streaming-Diensten und sozialen Medien haben die Rezipienten ihr Nutzungsverhalten stark verändert. Zudem schwindet die normative Rechtfertigung und gesellschaftliche Akzeptanz des ÖRR, der für kostenintensive Ausgaben sowie eine zu unausgewogene und zuweilen verzerrte Berichterstattung kritisiert wird.

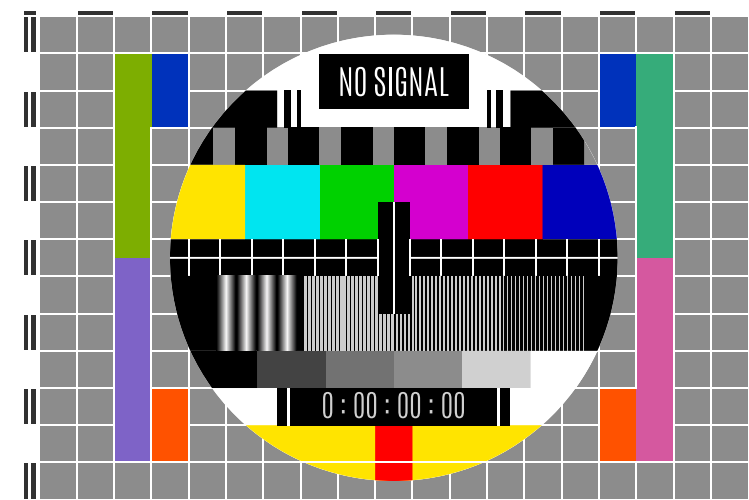
Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, zeigt auf, dass es einer grundlegenden Reform des ÖRR bedarf, damit dieser seinen Auftrag adäquat erfüllen kann. Auf Basis einer Analyse der Reformen im Rahmen des 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrags entwickelt der Kronberger Kreis acht konkrete Reformschritte zur Stärkung der Governance des ÖRR. Eine Umsetzung dieser Reformempfehlungen würde dazu beitragen, einen möglichst hohen gesellschaftlichen Mehrwert durch den ÖRR und das zur Verfügung stehende Beitragsaufkommen zu generieren. Dadurch ließen sich nicht nur die Kosten des ÖRR senken, sondern auch seine Akzeptanz in der Bevölkerung stärken – und damit die Integrationsfunktion, die der ÖRR erfüllen soll.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



ISBN 3-89015-136-1

Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks



Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2024

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-136-1

Titelbild: Buch&Bee – Adobe Stock.

	Executive Summary	5
1	Einleitung	11
2	Technologischer Wandel und Änderungen im Mediennutzungsverhalten als Treiber für notwendige Reformen	17
3	Aktuelle Reformen im System des ÖRR	23
4	Überlegungen zur effektiven Governance des ÖRR	41
5	Vorschläge zur Stärkung der Governance aus der wissenschaftlichen Literatur	49
6	Empfehlungen zur Stärkung der Governance des ÖRR	55
	Literaturverzeichnis	58

Executive Summary

Selten hat Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR) den Reformdruck so sehr erhöht, wie es derzeit der Fall ist. Dies zeigt sich daran, dass die Intendantinnen und Intendanten der ARD-Rundfunkanstalten im Juni 2023 erste Grundsatzentscheidungen zum Umbau der ARD bekanntgaben und ein von der Rundfunkkommission der Länder eingesetzter Zukunftsrat im Januar 2024 einen Bericht vorlegte, der sowohl Reformen im System als auch Reformen des Systems anmahnte. Auf der Grundlage dieses Berichts einigte sich die Rundfunkkommission der Länder auf strukturelle und organisatorische Eingriffe mit dem Ziel, eine langfristige Perspektive für den ÖRR zu entwickeln und seine gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen.

Öffentlich wird bereits seit langer Zeit über den Auftrag des ÖRR diskutiert. Insbesondere werden kostenintensive Ausgaben für Sportsendungen und Unterhaltungsprogramme kritisiert, da diese den eigentlichen Schwerpunkt von Nachrichten, Politiksendungen, Bildung, Kultur und Wissenschaft zu überlagern drohen würden. Die Qualität und Ausgewogenheit des ÖRR werden mit Verweis auf mangelnde Transparenz, systematisch verzerrte oder nicht korrekte Berichterstattung bemängelt. Des Weiteren steht die Höhe des Rundfunkbeitrags immer wieder in der Kritik. Bis zum Herbst 2024 soll der Entwurf eines weiteren Reformmedienstaatsvertrags für den ÖRR vorliegen. Sechs Bundesländer haben jedoch bereits angekündigt, einer Erhöhung des Rundfunkbeitrags nicht zuzustimmen, solange der ÖRR vorab keine eigenen Sparanstrengungen unternahme.

Auf Basis der aktuellen Debatte analysiert der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, wie die Ziele der Rundfunkkommission möglichst effizient erreicht und damit der durch den Medienstaatsvertrag präzisierter Auftrag des ÖRR adäquat erfüllt werden kann. Auf Basis der Darstellung der Reformen des 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrags entwickelt der Kronberger Kreis eigene Empfehlungen für eine verbesserte Governance des ÖRR in Deutschland. Eine Umsetzung dieser Reformempfehlungen würde dazu beitragen, einen möglichst hohen gesellschaftlichen Mehrwert durch den ÖRR und das zur Verfügung stehende Beitragsaufkommen zu generieren.

Mit dem technologischen Fortschritt und dem heutzutage vielfältigen Medienangebot, das sich nicht nur über private Rundfunksender, sondern vor allem über das Internet, diverse Streaming-Dienste und soziale Medien erstreckt, hat sich die normative Rechtfertigung für ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem fundamental verändert. Von einer Verkürzung der Meinungsvielfalt aufgrund knapper Sendeplätze kann im 21. Jahrhundert nicht mehr ausgegangen werden. Stattdessen sind Aufmerksamkeit und Verarbeitungsfähigkeit der Rezipienten zu knappen Ressourcen geworden, um die immer stärker konkurriert wird. Insbesondere jüngere Generationen sehen durchschnittlich immer weniger Minuten am Tag fern und stattdessen immer mehr Videos im Internet. Zudem haben ARD und ZDF einen deutlich geringeren Zuschauermarktanteil im Osten Deutschlands als im Westen. Daher reicht ein einfaches Angebot von journalistisch hochwertigen und faktenbasierten Inhalten nicht mehr aus, um effektiv zur Information und Meinungsbildung beizutragen.

Die Länder haben sich mit dem 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag auf den Weg gegeben, mit grundlegenden medienpolitischen Entscheidungen notwendige Reformen im System des ÖRR anzustoßen. Zunächst wurde der Auftrag des ÖRR dahingehend neu formuliert, dass sich Unterhaltungsangebote im Gegensatz zu Kultur, Bildung, Information und Beratung einem besonderen Begründungserfordernis stellen müssen, um sich als ÖRR stärker von privaten Rundfunksendern abgrenzen zu können und dem gesellschaftlichen Auftrag zu Meinungs- und Themenvielfalt Sorge zu tragen.

Dies darf allerdings nicht dahingehend missverstanden werden, dass der ÖRR ausschließlich oder auch nur primär die im privaten medialen Angebot verbleibenden Leerstellen abzudecken hat. Auch die Vielfaltsverpflichtung ist vielmehr im Sinne des besonderen öffentlich-rechtlichen Profils zu verstehen, das sich vor allem durch Qualität, Innovation, Differenzierung, eigene Impulse und vielfältige Perspektiven auszeichnet. Gleichwohl ist der Auftrag des ÖRR nicht als ein Auftrag zur Maximierung der Themenvielfalt zu verstehen, sondern eher als ein Auftrag, relevante Themen so aufzuarbeiten und zu präsentieren, dass ein öffentlich-rechtlicher Mehrwert gewährleistet ist. Ein Leistungsangebot aus authentischen, sorgfältig recherchierten und faktenbasierten Informationen soll ein Gegengewicht zu den Monopolisierungstendenzen in der Plattformökonomie, nicht professionell-journalistischen Inhalteanbietern sowie werbebasierten Geschäftsmodellen mit massenattraktiven Programmen schaffen. Bezugspunkt bleiben die sozialen, kulturellen und politischen Bedürfnisse der demokratischen Gesellschaft. Deswegen sind beispielsweise

die sehr hohen Ausgaben für Sportberichterstattung und insbesondere die Rechte zur Ausstrahlung des Profifußballs kritisch zu sehen.

In einer noch ausstehenden Phase sollen anschließend an den 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag mögliche Reformen in der Rundfunkfinanzierung erörtert werden. Hierzu wird unter anderem die Frage der künftigen Zusammenarbeit von ARD und ZDF zählen. Obwohl der Vorschlag der Zusammenlegung innerhalb des ÖRR auf scharfe Kritik gestoßen ist, besteht Einigkeit darüber, dass der ÖRR transparenter, effizienter und sparsamer wirtschaften soll. Die Beseitigung von Doppelstrukturen, eine Verpflichtung zu verstärkter Kooperation und eine Verschlinkung der Anstalten stehen auf der Agenda. Kompetenzen sollten gebündelt und die Anzahl der Arbeitsebenen und Abteilungen reduziert werden. All dies könnte in einem 5. Medienänderungsstaatsvertrag festgehalten werden, für den ein Sondergutachten der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) als Grundlage dienen soll.

Zur effizienten Erreichung der vorgegebenen Ziele und der Erfüllung des neu definierten Auftrags schlägt der Kronberger Kreis folgende Reformschritte zur Stärkung der Governance des ÖRR vor:

1. Es sollte erwogen werden, einen Deckel oder eine Obergrenze beim Anteil der Rezipienten einzuführen. Dehnt sich der ÖRR zu sehr aus, droht das Gleichgewicht zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten in Gefahr zu geraten und damit die gegenseitige Korrekturfunktion zu entfallen, so wie sie heute in der dualen Medienordnung angelegt ist. Bei Überschreiten der festgelegten Schwelle wäre der ÖRR verpflichtet, massentaugliche Angebote, die am Rande des öffentlich-rechtlichen Auftrags liegen, seltener anzubieten.
2. Es sollten restriktive monetäre Obergrenzen für den Erwerb von Sportrechten eingeführt werden. Sportrechte sind insbesondere deshalb so teuer, weil es eine intensive Konkurrenz zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern um diese Rechte gibt. Diese intensive Konkurrenz wiederum impliziert, dass weite Teile des Angebots an Sportsendungen von privaten Anbietern erbracht würden. Eine Notwendigkeit, diese Angebote öffentlich-rechtlich zu erbringen, besteht somit nicht.

3. Der ÖRR sollte vollständig werbefrei sein. Nettowerbe- und Sponsoringumsätze machen ohnehin nur einen kleinen Teil von etwa sechs Prozent der Einnahmen des ÖRR aus, können aber – zumindest theoretisch – zu einer Verzerrung bei Themenauswahl und Berichterstattung führen. Um den Anschein gar nicht erst entstehen zu lassen, wäre ein vollständig werbefreies Angebot im ÖRR vorzugswürdig.
4. Es ist zu erwägen, einen Teil des Aufkommens aus dem Rundfunkbeitrag wettbewerblich zu vergeben. Die Idee besteht darin, dass z.B. fünf oder zehn Prozent des Aufkommens nicht automatisch dem ÖRR zukommen, sondern in einen Innovationsfonds fließen. Um die Mittel aus diesem Fonds könnten sich private und öffentlich-rechtliche Anbieter von Medieninhalten mit Konzepten bewerben. Über die Vergabe der Mittel könnte eine – möglichst unabhängige – politikferne Vergabekommission anhand vorab definierter Kriterien entscheiden, in Anlehnung etwa an Vergabemechanismen bei der Filmförderung. Zudem sollte das Programm einer regelmäßigen Evaluation unterzogen werden.
5. Für die außertariflichen Gehälter im ÖRR sollten Vorgaben gemacht werden. Diese sollten ein Besserstellungsverbot beinhalten, um eine Selbstbedienungsmentalität zu verhindern, welche die Akzeptanz des ÖRR in der Bevölkerung letztlich gefährdet.
6. Die Aufsichtsgremien im ÖRR sollten so strukturiert werden, dass klarere Verantwortlichkeiten geschaffen werden. Dafür erscheint eine drastische Verkleinerung der Aufsichtsgremien notwendig. Zugleich sollte die Aufsicht über die Auftragserfüllung von der Aufsicht über finanzielle Aspekte für eine sparsame Verwendung der Ressourcen getrennt werden, etwa indem verschiedene Ausschüsse eingerichtet werden.
7. Die Aufsichtsgremien sollten räumlich von den öffentlich-rechtlichen Anstalten getrennt werden und eigenes Personal beschäftigen, das ebenfalls räumlich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ÖRR getrennt ist. Nur so lässt sich eine unabhängige und effektive Aufsicht gewährleisten.
8. Der ÖRR sollte in regelmäßigen Abständen extern evaluiert werden, insbesondere im Hinblick auf die Auftragserfüllung. Regelmäßige, wissenschaftlich gestützte Evaluationen durch unabhängige Expertengremien, so wie sie im Bereich der Wissenschaft etwa bei Forschungsinstituten

erfolgen, erscheinen ebenso in Bezug auf die externe Governance ratsam. Selbst wenn eine solche Begutachtung keine direkten Folgen für die Sender haben, erhöhen sie die Transparenz und sorgen für eine gewisse Disziplinierung. Die Evaluierenden sollten dabei weder vom ÖRR selbst noch von der Politik bestellt werden. Möglich wäre, dass entweder die KEF oder die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) diese Gruppe ernennt.

Durch ein solches Reformpaket ließen sich nicht nur die Kosten des ÖRR senken, sondern auch seine Akzeptanz in der Bevölkerung stärken – und damit die Integrationsfunktion, die der ÖRR erfüllen soll.

1 Einleitung

1. Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR) und Forderungen nach Reformen bis hin zu seiner vollständigen Abschaffung sind keineswegs neu. Selten zuvor waren allerdings der Reformdruck und der Wille zu Reformen so stark wie jetzt. Am 22. Juni 2023 haben die Intendantinnen und Intendanten der ARD-Rundfunkanstalten erste Grundsatzentscheidungen zum Umbau der ARD bekannt gegeben.¹ Im Januar 2024 hat der knapp ein Jahr zuvor von der Rundfunkkommission der Länder eingesetzte achtköpfige Zukunftsrat einen Bericht vorgelegt (Zukunftsrat, 2024) mit dem Ziel, eine "langfristige Perspektive für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Akzeptanz" zu entwickeln. Erforderlich seien „nicht bloß Veränderungen im System, sondern Umbauten des Systems“, so der Zukunftsrat (2024, S. 5). Dementsprechend schlägt das Expertengremium „umfassende Reformen“ des ÖRR vor. Der Bericht unterbreitet Empfehlungen, wie der ÖRR strukturell und organisatorisch aufzustellen ist, um besser auf die sich verändernde Mediennutzung sowie auf die Veränderungen im globalisierten und digitalen Medienmarkt zu reagieren. Des Weiteren hat der Zukunftsrat grundsätzliche Richtwerte und Mechanismen für Aufsichts- und Kontrollstrukturen erarbeitet, die zu einer Stabilisierung der Ausgaben von ARD, ZDF und Deutschlandradio beitragen sollen.²

2. Auf der Grundlage dieses Berichts hat sich die Rundfunkkommission der Länder auf einer Klausurtagung am 25./26. Januar 2024 auf grobe Eckpunkte zur Reform des ÖRR geeinigt. Bis zum Herbst dieses Jahres soll der Entwurf eines weiteren Reformmedienstaatsvertrags für den ÖRR vorliegen. Sechs Bundesländer haben angekündigt, einer Erhöhung des Rundfunkbeitrags zuvor nicht zuzustimmen – ungeachtet der mittlerweile vorliegenden Empfehlung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF).³ Die Akzeptanz des ÖRR sei nur zu sichern, wenn dieser vorab eigene Sparanstrengungen unternehme.

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

² Vgl. Beschluss der Rundfunkkommission vom 8.3.2023 zur Einsetzung des Zukunftsrates, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/2023-03-08_BEschluss_RFK_TOP_1_Reform_OERR_Zukunftsrat.pdf.

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

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

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

5. Erstens wird schon seit langer Zeit über den Auftrag des ÖRR diskutiert. Die Stoßrichtung der Kritik ist dabei regelmäßig, dass der ÖRR zu viel in relativ teure Sportsendungen – insbesondere Profi-Fußball – und Unterhaltungsprogramme wie etwa zahlreiche Krimiserien investiert und zu wenig in Nachrichten, Politiksendungen, Bildung, Kultur und Wissenschaft. Es wird somit eine Schwerpunktverlagerung angemahnt. Der aktuelle Medienstaatsvertrag (MStV), der seit dem 1. Juli 2023 in Kraft ist, trägt dieser Kritik zumindest in einem gewissen Umfang Rechnung, indem der Auftrag in §26 MStV leicht modifiziert wurde (dazu unten mehr).

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

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

seriöse Grundlage hatten.⁵ Als Beispiel für das Nicht-Berichten vermeintlich unliebsamer Inhalte mag die Berichterstattung über die Kölner Silvesternacht 2015/2016 dienen.⁶

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

8. Drittens bezieht sich die Kritik am ÖRR auf die ineffektive Aufsicht durch die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten und auf immer wieder auftretende Fälle der mehr oder minder offensichtlichen Verschwendung oder Zweckentfremdung von Beitragsmitteln bis hin zur Selbstbedienung, wie etwa im Fall der ehemaligen Intendantin des RBB (Rundfunk Berlin-Brandenburg), Patricia Schlesinger.⁸ Bislang hat der ÖRR keine leistungsfähige Kultur der Transparenz, Kontrolle und Aufsicht entwickelt. Der 4. Medienänderungsstaatsvertrag setzt hier ebenso an wie die Vorschläge des Zukunftsrates (2024) zur Veränderung der Organisation und Governance des ÖRR.

9. Viertens stößt die Höhe des sogenannten Rundfunkbeitrags vor allem bei beantragten Steigerungen – umgangssprachlich als Gebührenerhöhung bezeichnet – auf deutliche Kritik. Diese Kritik ist regelmäßig mit den soeben

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

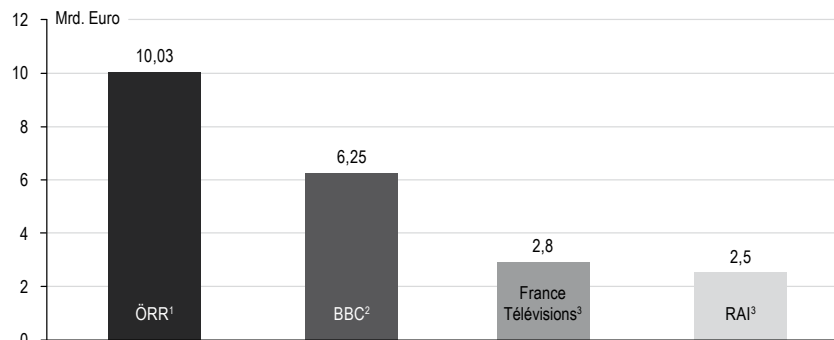
6 Damals kam es insbesondere im Bereich des Kölner Hauptbahnhofes und der Kölner Domplatte zu sexuellen Übergriffen auf Frauen durch Gruppen junger Männer vornehmlich aus dem nordafrikanischen und arabischen Raum, vgl. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-03/koeln-silvesternacht-uebergreif-verurteilungen>.

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

8 Vgl. etwa Tagesspiegel, 26. Januar 2023.

genannten Kritikpunkten eines zu umfangreichen Programms, etwa in Bezug auf teure Sportrechte, (Kritikpunkt 1) sowie Kritik an der Verschwendung der eingesetzten Mittel (Kritikpunkt 3) verbunden. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang zudem das im internationalen Vergleich hohe Budget des ÖRR. Mit einem Gesamtbudget von über 10 Milliarden Euro im Jahr 2023 leistet sich Deutschland das mit Abstand teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Welt (vgl. Abbildung 1).⁹

Abbildung 1: Deutschland leistet sich das teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Welt



Anmerkung: Gesamtbudget in Milliarden Euro. ¹ Haushaltspläne der öffentlich-rechtlichen Sender im Jahr 2023, ² im Jahr 2022, ³ im Jahr 2021.

Quelle: <https://medienpolitik.eu/erstmal-mehr-als-10-milliarden-euro-gesamtbudget-des-deutschen-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks/>

10. In der Summe führen diese vier Kritikpunkte zu Forderungen nach einer grundlegenden Reform des ÖRR, um dessen Funktion für Demokratie und Gesellschaft zu sichern. Selbst in Kreisen des ÖRR wird die Notwendigkeit weitreichender Reformen inzwischen zumindest teilweise konzidiert. Große Aufmerksamkeit erfuhr etwa die Rede des WDR-Intendanten Tom Buhrow

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

vom 1. November 2022 im Hamburger Überseeclub, zumal Buhrow zu dem Zeitpunkt als Interimsvorsitzender der ARD fungierte. In seine Rede forderte Buhrow, einen neuen „Gesellschaftsvertrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ auszuarbeiten und zwar von einem Runden Tisch – einer Art verfassungsgebender Versammlung für einen neuen, gemeinnützigen Rundfunk. Dieser Runde Tisch müsse Grundsatzentscheidungen über den Umfang und die Struktur des Programms treffen. Auch eine Zusammenlegung von ARD und ZDF sei zu erwägen.¹⁰

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

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

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

2 Technologischer Wandel und Änderungen im Medien-nutzungsverhalten als Treiber für notwendige Reformen

13. Die normative Rechtfertigung für ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem hat sich in den letzten Jahrzehnten fundamental geändert. Ursprünglich bestand sie – unabhängig davon, ob der ÖRR durch Gebühren oder Steuern finanziert wird – in einer technologisch bedingten Knappheit der verfügbaren Sendeplätze.¹¹ Das Angebot an Rundfunkprogrammen war bis zur Zulassung und Inbetriebnahme des privaten Rundfunks im Jahr 1984 nicht nur rechtlich beschränkt, sondern durch das limitierte Frequenzspektrum und die verfügbaren Technologien lange Zeit auch technisch begrenzt. Um vor diesem Hintergrund die Meinungsvielfalt im Rundfunk sicherzustellen, wurde in vielen Staaten Rundfunk öffentlich-rechtlich betrieben. Bei einem privat betriebenen Rundfunk hätte die Gefahr eines übermäßigen Einflusses einzelner Eigentümer auf die öffentliche Meinungsbildung und einer Verkürzung der Meinungsvielfalt auf knappen Sendeplätzen bestanden, zumal in Rundfunk und Fernsehen aufgrund der Frequenzknappheit Wettbewerb kaum möglich war. Der bisherige Auftrag (§26 Abs. 2 MStV a.F.) verlangte von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dementsprechend, bei der Programmgestaltung „die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.“

14. Zugleich wurde in Deutschland die Entscheidung für eine Gebührenfinanzierung – und somit nicht für eine Finanzierung durch allgemeine Haushaltsmittel oder das allgemeine Steueraufkommen – getroffen, um die Möglichkeit

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

der politischen Einflussnahme – etwa durch die Androhung von Mittelkürzungen – möglichst gering zu halten.

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

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

17. Aufgrund des technologischen Fortschritts, insbesondere durch die Verbreitung des Kabelfernsehens, des Internet und von Streaming-Diensten sowie sozialen Medien, ist die Gewährleistung eines vielfältigen Medienangebots heute kaum noch ein Problem. Das traditionelle Marktversagen existiert nicht mehr.¹³ Gleichwohl lässt sich daraus nicht schließen, dass ein vollkommen unregulierter Markt ohne staatliche Eingriffe oder ein Verzicht auf öffentliche Förderung jeglicher Inhalte erstrebenswert wäre. Das Problem einer verzerrten Berichterstattung etwa besteht nach wie vor und dürfte sogar schwieriger zu korrigieren sein als in der Vergangenheit.

¹² Zur Theorie des „Media Bias“ siehe den Überblick von Gentzkow, Shapiro und Stone (2015) sowie Eberl, Boomgarden und Wagner (2017).

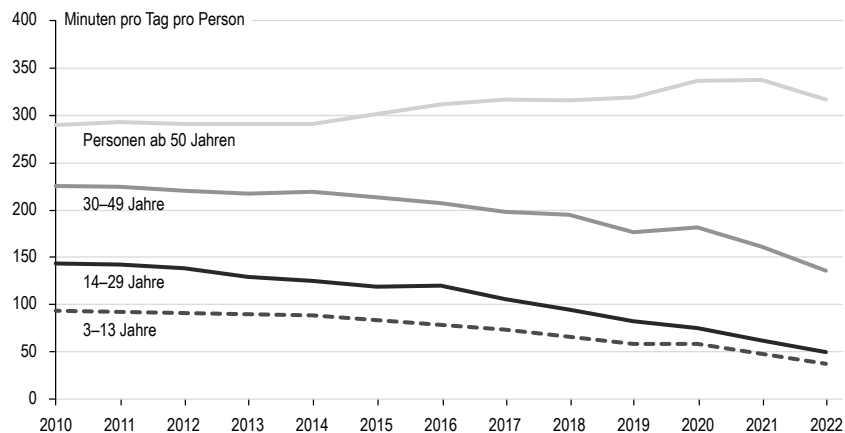
¹³ Vgl. etwa Armstrong und Weeds (2007) sowie Dewenter und Heimeshoff (2013).

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

19. Da das Marktversagen heute nicht mehr aus der Knappheit der möglichen Sendeplätze und damit verbundenen Wettbewerbsdefiziten resultiert, sondern eher aus der mangelnden Rezeption einer möglichst faktenbasierten und nicht interessengeleiteten Berichterstattung durch Teile der Bevölkerung, liegt die richtige Abhilfe nicht in einem allumfassenden, möglichst breit gefächerten Programmangebot durch einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern in einem Angebot, das einen effektiven Beitrag zu Vielfalt und öffentlicher Meinungsbildung leistet. Bei dieser Zielsetzung wird es zu einem zentralen Problem, wenn Teile der Bevölkerung vom ÖRR faktisch immer weniger erreicht werden. So berichtet etwa die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), dass im Jahr 2022 in der Gruppe der 14- bis 29-Jährigen die tägliche TV-Sehdauer 50 Minuten betrug (vgl. Abbildung 2). Im Jahr 2014 hingegen waren es in dieser Altersgruppe noch 124 Minuten, das ist ein Rückgang um 50 Prozent in sieben Jahren. Die junge Generation schaue inzwischen mehr als doppelt so viel Internetvideos wie Fernsehen – gesprochen wird von einem Generationenabriss. Im krassen Gegensatz dazu wurde im Jahr 2022 in der Altersgruppe der Über-50-Jährigen 316 Minuten pro Tag ferngesehen, also mehr als fünfmal so viel wie bei den Jüngeren. Zudem bevorzugen die Jüngeren laut KEK (2023) das Privatfernsehen,

die Hauptnutzer der öffentlich-rechtlichen Programme seien ältere Bevölkerungsgruppen. Zugleich haben ARD und ZDF im Osten Deutschlands einen deutlich niedrigeren Zuschauermarktanteil als im Westen.

Abbildung 2: Steigende Diskrepanz zwischen Altersgruppen in der TV-Sehdauer



Quelle: KEK (2023), AGF Videoforschung in Zusammenarbeit mit GfK.

20. Bei einigen Gruppen der Bevölkerung besteht zudem inzwischen eine erhebliche Skepsis gegenüber dem ÖRR. In Teilen wird dem ÖRR ein „moralischer Missionarismus“ (Benedikter, 2022) attestiert. In selbstreferenziellen Blasen des ÖRR habe sich ein Elitenbewusstsein etabliert, was zu einer erheblichen Distanz zu Teilen der Bevölkerung geführt habe (Benedikter, 2022). Es entstehe der Eindruck, dass sich eine große Anzahl der Journalisten und Redaktionen im ÖRR dem Erziehungsauftrag verpflichtet fühle, dem „dummen Volk“ die korrekte politische Agenda zu vermitteln (Steinert, 2022). Der ÖRR sei zu sehr in einem linken gesellschaftlichen Mainstream verhaftet, zu unausgewogen, zu wenig offen für konservative Ideen von Familie, Lebensführung oder Politik.

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

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

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

3 Aktuelle Reformen im System des ÖRR

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

25. Zugleich planen eine Reihe von Ländern, das Intendantengehalt im ÖRR zu begrenzen.¹⁹ So haben etwa die Landesregierungen von Berlin und Brandenburg Anfang November gemeinsam beschlossen, ihren jeweiligen

¹⁴ BVerfGE 149, 222, 248.

¹⁵ Näher dazu Binder (2022, S. 883).

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

¹⁷ Dazu Stieber (2022, S. 175).

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

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

Landesparlamenten eine Novelle des Staatsvertrags für den Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) vorzuschlagen. Dieser novellierte Staatsvertrag würde einen Gehaltsdeckel für die Intendantin oder den Intendanten des RBB beinhalten. Als Vergleichsgröße für das künftige Intendantengehalt wird die Besoldung nach B 11 im Landesgesetz für Senatoren in Berlin genannt. Das impliziert, je nach individueller Situation, ein jährliches Gehalt von 180.000 bis 230.000 Euro.²⁰ Im Saarland wird für das Intendantengehalt eine Obergrenze von 180.000 Euro pro Jahr diskutiert, die sich ebenfalls an der Vergütung für Ministerinnen und Minister der Landesregierung orientiert.²¹

a) Modifikation des Auftrags

26. Zu den seit langem kontrovers diskutierten Fragen zählt, ob und wie sich die veränderten Rahmenbedingungen auf den Auftrag des ÖRR auswirken. Die mediale Nutzung des Internet hat zu einem breiten Angebot an Information, Unterhaltung und kulturellen Inhalten und zu vielfältigen neuen Möglichkeiten des Meinungsaustausches geführt. Das BVerfG sieht den „klassischen Funktionsauftrag“ des ÖRR hierdurch gleichwohl nicht infrage stellt. Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen in der Netz- und Plattform-ökonomie, das verbreitete Auftreten nicht professionell-journalistisch tätiger Inhalteanbieter, werbebasierte und damit auf massenattraktive Programme ausgerichtete Geschäftsmodelle sowie der Einsatz von Algorithmen, welche die Anzeige von Inhalten auf die Interessen und Neigungen der Nutzer zuschneiden, deren Verweildauer zu maximieren suchen und gleichgerichtete Meinungen anstelle von Meinungsvielfalt verstärken, erforderten weiterhin ein gegengewichtiges Leistungsangebot, das einer anderen Entscheidungsrationalität folge.²² Vor allem wachse die Bedeutung der dem ÖRR obliegenden Aufgabe, „durch authentische, sorgfältig recherchierte Information, die Fakten und Meinungen auseinanderzuhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bildendes Gegengewicht zu bilden“.²³

20 Siehe <https://www.sueddeutsche.de/medien/rbb-rundfunkstaatsvertrag-gehaelter-1.6298076>.

21 Siehe <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/bundeslaender-pruefen-gesetzliche-gehaltsobergrenze-fuerard-intendanten-18954616.html>.

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

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

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

28. Die veränderten Kommunikationsbedingungen, aber auch die wachsende Kritik am ÖRR, führen gleichwohl zu Veränderungen des Auftrags: Die Verpflichtung auf Qualität und ein „öffentlich-rechtliches Profil“ stehen zunehmend im Mittelpunkt. Was die Abdeckung der verschiedenen Sparten betrifft, lässt sich dem 3. Medienänderungsstaatsvertrag zwar keine Verengung, wohl aber eine gewisse Schwerpunktverschiebung entnehmen. Während Kultur, Bildung, Information und Beratung quasi automatisch zum öffentlich-rechtlichen Profil zählen, wird der Bereich der Unterhaltung – im 2. Medienänderungsstaatsvertrag neben Bildung, Information und Beratung noch als gleichwertiger Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags aufgeführt²⁴ – nunmehr in einem separaten Satz nachgeschoben und muss sich einem besonderen Begründungserfordernis stellen. Denn obwohl Unterhaltung „Teil des Auftrags“ bleibt,²⁵ ist sie dem öffentlich-rechtlichen Profil verpflichtet²⁶ und soll den öffentlich-rechtlichen „Markenkern“ stärken. Hierin kann man eine vorsichtige Rückstufung des Unterhaltungsauftrags sehen.²⁷

24 § 26 Abs. 1 S. 5 MStV a.F. lautete: Die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben „der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen“.

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

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

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

29. Der Begriff des „öffentlich-rechtlichen Profils“ wird nicht abschließend definiert. Eine vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung verwendete Formulierung aufgreifend, verweist die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag vielmehr allgemein auf die „andere Entscheidungs rationalität“ des ÖRR, der, weil er nicht marktwirtschaftlichen Anreizen folge, eine über den freien Markt nicht erreichbare inhaltliche Vielfalt beisteuern könne.²⁸ Gleichwohl wird der Begriff mit dem 3. Medienänderungsstaatsvertrag konkretisiert, indem § 26 Abs. 1 MStV n.F. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihres Auftrags „in besonderem Maße der Einhaltung journalistischer Standards, insbesondere zur Gewährleistung einer unabhängigen, sachlichen, wahrheitsgemäßen und umfassenden Information und Berichterstattung wie auch zur Achtung von Persönlichkeitsrechten verpflichtet“. Die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag hebt insbesondere die Verpflichtung auf sorgfältig recherchierte Informationen, auf das Auseinanderhalten von Fakten und Meinungen und eine nicht verzerrte und das Sensationelle nicht in den Vordergrund rückende Darstellung der Wirklichkeit hervor.²⁹ In einem durch „fake news“, „hate speech“ und die Gesetzmäßigkeiten der Aufmerksamkeitsökonomie geprägten medialen Umfeld soll sich der ÖRR damit als eine besonderen Qualitätsstandards verpflichteten und einer anderen Handlungs rationalität folgenden Institution bewähren, der gerade deswegen von allen gesellschaftlichen Gruppen Vertrauen entgegengebracht werden kann. Mit der besonderen Verpflichtung des ÖRR auf Qualität bewegt sich der neue Medienstaatsvertrag auf eine in der Literatur bereits früher geforderte Mehrwert- oder Unterscheidbarkeitskontrolle zu: Klarer als eine Neugewichtung der Sparten in ihrem Verhältnis untereinander tritt die Verpflichtung des ÖRR auf eine Unterscheidbarkeit zum privaten Rundfunk hervor.³⁰ Zu dem öffentlich-rechtlichen Profil zählen auch die „Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit“ sowie die Verpflichtung der Rundfunkanstalten, „in ihren Angeboten eine möglichst breite Themen- und Meinungsvielfalt ausgewogen dar[zustellen]“ (§ 26 Abs. 2 S. 2 MStV n.F.).³¹ Bereits in § 26 Abs. 1

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

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

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

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

S. 6 MStV n.F. heißt es zur Vielfaltssicherung überdies, dass der ÖRR „durch eigene Impulse und Perspektiven zur medialen Angebotsvielfalt“ beizutragen habe.³²

30. Die Verpflichtung des ÖRR auf ein gegenständlich und meinungsmäßig vielfältiges Angebot zeichnet die entsprechenden Vorgaben des BVerfG nach.³³ Der Grundversorgungsauftrag des ÖRR ist auf ein vielfältiges und ausgewogenes, die Gesamtheit der Bevölkerung betreffendes Programm gerichtet.³⁴ Das Vielfaltsgebot umfasst sowohl Meinungs-³⁵ als auch Themenvielfalt. Themenvielfalt ist insoweit zu gewährleisten, als der ÖRR die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen hat. In ständiger Rechtsprechung hervorgehoben wird ferner die vielfaltssichernde Dimension der nicht ökonomischen Entscheidungs rationalität.³⁶ In diesem Lichte lässt sich die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag lesen, derzufolge der ÖRR auch solche Aspekte aufzugreifen habe, „die über die Standardformate für das Massenpublikum hinausgehen, und die gesamte Bandbreite unterschiedlicher Perspektiven und Lebenswirklichkeiten im journalistischen Blick“ behalten müsse.³⁷

31. Dies darf allerdings nicht dahingehend verstanden werden, dass der ÖRR ausschließlich oder auch nur primär die im privaten medialen Angebot verbleibenden Leerstellen abzudecken habe.³⁸ Auch die Vielfaltsverpflichtung ist vielmehr im Sinne des besonderen öffentlich-rechtlichen Profils zu verstehen, das „sich nicht allein durch Quotenorientierung, sondern durch Qualität, Innovation, Differenzierung, eigene Impulse und vielfältige Perspekti-

32 § 26 Abs. 1 S. 6 MStV übernimmt damit eine Formulierung aus BVerfGE 149, 222, 260. Ebenso: BVerfGE 158, 389, 418.

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

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

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

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

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

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

ven auszeichnet“.³⁹ Gleichwohl lässt sich der Auftrag des ÖRR nicht als ein Auftrag zur Maximierung der Themenvielfalt verstehen. Bezugspunkt bleiben „die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“ und der gesellschaftliche Zusammenhalt⁴⁰ oder, wie schon mit Blick auf die Auftragsinhalte, eben das „öffentlich-rechtliche Profil“.

32. Kritisch sind in diesem Kontext die sehr hohen Ausgaben für die Sportberichterstattung. Allein für diese Rechte zahlt die ARD in den Jahren 2021 bis 2024 durchschnittlich rund 237,5 Mio. Euro pro Jahr.⁴¹ Das ZDF hat im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 jährlich rund 158 Mio. Euro für Sportrechte aufgewendet.⁴² Dabei dürften sich die Ausgaben vor allem auf Medienrechte für den Profifußball konzentrieren. Wie hoch die Kosten für die ARD-Sportschau oder das ZDF-Sportstudio pro Sendeminute sind, ist leider nicht transparent und wird von den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten nicht veröffentlicht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Fußballberichterstattung pro Sendeminute der teuerste Inhalt im ÖRR ist. Dies ist problematisch, weil diese Inhalte alternativ in frei empfangbaren Privatsendern wie RTL oder SAT1 laufen könnten, wie dies in der Vergangenheit bereits der Fall war. Nicht zutreffend ist im Übrigen die Befürchtung, dass ohne eine Berichterstattung bei ARD oder ZDF Bundesliga-Fußball nur noch im Pay-TV zu sehen wäre. Das Bundeskartellamt genehmigt nämlich die sogenannte Zentralvermarktung der Bundesligaspiele durch die Deutsche Fußball Liga (DFL) regelmäßig nur dann, wenn die DFL eine zeitnahe, frei empfangbare Kurzberichterstattung im frei empfangbaren Fernsehen zusagt.⁴³ Dies kann prinzipiell eine öffentlich-rechtliche Sportsendung wie die Sportschau sein oder eine Sendung im Privatfernsehen wie in der Vergangenheit die Sendungen Anpfiff auf RTL oder ran bei SAT1. Bieten auch ARD und ZDF um diese Sportrechte, so treibt dies jedoch deren Preis nach oben, ohne dass die Gebührenzahler dafür einen echten Mehrwert bekommen, da davon auszugehen ist, dass eben eine Kurzberichterstattung über Bundesligaspiele anderenfalls im Privatfernsehen gezeigt würde. Es steht im Gegenteil sogar zu befürchten, dass

die Fußballberichterstattung in ARD und ZDF tendenziell zu unkritisch erfolgt, also einer Verzerrung unterliegt, da Moderatorinnen und Moderatoren gern ein gutes Verhältnis zu den Beteiligten pflegen.

33. Wenig populäre Sportdisziplinen und sogenannte Randsportarten werden hingegen primär im Privatfernsehen oder bei Streamingdiensten wie MagentaSport, dyn, Sportdeutschland.TV oder dezidierten Spartensendern wie Wasserball.TV oder HBL TV (für Handball) gezeigt.⁴⁴ Der ÖRR hingegen konzentriert sich sehr stark auf Profifußball und Wintersport sowie Großereignisse wie die Olympischen Spiele und somit auf Inhalte, die ansonsten weitestgehend im privaten Fernsehen ausgestrahlt würden. Sinnvoll wäre demgegenüber eine strikte Beschränkung des Sportangebots im öffentlich-rechtlichen Fernsehen. Eine Deckelung der Ausgaben der öffentlich-rechtlichen Sender für Sportrechte, so wie dies von den Bundesländern nun gefordert wird⁴⁵, ist daher überaus sinnvoll. Die Kosten des ÖRR ließen sich so reduzieren, ohne dass das Publikum auf eine Berichterstattung über oder Ausstrahlung von populären Sportereignissen verzichten müsste.

34. Der Kern der neuen Auftragsbestimmung im MStV ist, ungeachtet einer leichten Rückstufung der Unterhaltung, gleichwohl nicht in einer Verengung des Auftrags oder in einer formalen Hierarchisierung der Inhalte zu sehen. Sie zielt vielmehr primär auf eine Schärfung des Profils des ÖRR ab und nähert sich damit dem Gedanken einer öffentlich-rechtlichen Mehrwertkontrolle (s.u.). Der geforderte Mehrwert und die Unterscheidbarkeit vom privaten Rundfunk lassen sich rechtlich allerdings nur begrenzt konkretisieren. Die Schaffung gerichtlich erzwingbarer, subjektiver Rechte Dritter ist von vornherein nicht intendiert (siehe § 26 Abs. 3 MStV n.F.). Für die Profilschärfung in all ihren Facetten – von Qualitätsstandards bis hin zur Vielfalt – kommt es vielmehr auf Absicherungen durch Verfahren, auf interne und externe Kontrollmechanismen an. Die geänderte Auftragsbestimmung korrespondiert dementsprechend mit einem verstärkten Gewicht auf effektive Mechanismen der Governance (s.u. Abschnitt 3 c).

³⁹ So die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag.

⁴⁰ Siehe in diesem Sinne die Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag: Der öffentlich-rechtliche Auftrag verfolge das Ziel, mit einem „Gesamtangebot für alle“ sämtliche Milieus der Zivilgesellschaft zu erreichen und für all diese Gruppierungen einen integrativen von öffentlich-rechtlichen Qualitätsmaßstäben geprägten Kommunikations- und Debattenraum zu schaffen.

⁴¹ Siehe <https://www.ard.de/die-ard/aufgaben-der-ard/Programm-Sport-in-der-ARD-100/>.

⁴² Siehe <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-programmprofile-und-kosten-genre-sportsendungen-102.html>.

⁴³ Siehe https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2024/26_02_2024_DFL_Abschluss.html.

⁴⁴ Für die Übertragung der Spiele der Deutschen Eishockeyliga (DEL) und der Basketball-Bundesliga (BBL) hat die Deutsche Telekom in der Vergangenheit angeblich jeweils rund 4,5 Mio. Euro pro Jahr gezahlt und damit nur einen Bruchteil dessen, was ARD und ZDF für Fußballrechte zahlen, siehe https://www.lkz.de/sport_artikel,-wie-das-tv-geld-in-anderen-team-sportarten-verteilt-wird-_arid,620226.html.

⁴⁵ Siehe etwa <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/ard-und-zdf-geben-10-prozent-des-budgets-fuer-sport-aus-19630464.html>.

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

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

36. Ein weiterer Schwerpunkt des 3. Medienänderungsstaatsvertrags ist die Flexibilisierung der Beauftragung: Angesichts des Strukturwandels der Medien und Mediennutzung in der digitalen Welt wird die dem ÖRR bislang zugesprochene Sonderstellung kraft Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft⁴⁶ zunehmend fraglich (s.o.). Damit verliert zugleich der Fokus auf die Bereitstellung linearer Vollprogramme, begleitet durch ebenfalls lineare Sparten- und Digitalprogramme, an Relevanz und Legitimität. Mit der Veränderung der Rezeptionsgewohnheiten, gerade der jüngeren Generationen, kann der Telemedienauftrag des ÖRR künftig nicht mehr als reiner Annex zum Rund-

funkauftrag gelten.⁴⁷ Soll der ÖRR alle erreichen, so bedarf er einer größeren Flexibilität in der Ausrichtung der Verbreitungswege und damit zugleich der Angebotsgestaltung.⁴⁸

37. Der 3. Medienänderungsstaatsvertrag geht einen Schritt in diese Richtung und entwickelt damit den Funktionsauftrag des ÖRR für das Internet weiter.⁴⁹ Zwar sind die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF weiterhin mit der Bereitstellung einer Reihe von linearen Vollprogrammen beauftragt (§ 28 Abs. 1-4 MStV n.F.).⁵⁰ Mit Blick auf die weiteren Programme – tagesschau24, EinsFestival, ARD-alpha, ZDFinfo, ZDFneo, Phoenix und KiKa – erhalten die Rundfunkanstalten jedoch weitreichende Handlungsspielräume betreffend Inhalte und Verbreitungswege: Unter Beteiligung der zuständigen Aufsichtsgremien können sie diese Fernsehprogramme ganz oder teilweise einstellen oder ihre Inhalte in Internetangebote gleichartigen Inhalts überführen (§ 28 Abs. 5, § 32a Abs. 1 MStV n.F.).⁵¹ Sie sind dann allerdings zur Darlegung verpflichtet, dass – unter Berücksichtigung des veränderten Nutzerverhaltens – das veränderte Angebot den öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllt (§ 32a Abs. 2 S. 2 MStV n.F.).

38. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen hiermit in die Lage versetzt werden, schneller auf Änderungen in der Mediennutzung zu reagieren und dem befürchteten „Generationenabriss“ bei der Nutzung öffentlich-rechtlicher Angebote zu begegnen.⁵² Um seine Mission als Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu erfüllen, müsse der ÖRR ein „Gesamtangebot für alle“ bereitstellen, und seine Inhalte und Themen müssten in der Breite wahrgenommen werden. Der ÖRR müsse die verschiedenen Generationen dort erreichen, wo sie sich medial aufhalten. In der Gestaltung ihres medialen Angebots verpflichtet § 26 Abs. 1 MStV n.F.

⁴⁷ So auch Wagner (2022, S. 166).

⁴⁸ Dazu, dass der Funktionsauftrag des ÖRR verfassungsrechtlich dynamisch angelegt ist, siehe zuletzt BVerfGE 158, 389, 420 f.

⁴⁹ Dazu, dass Entscheidungen des BVerfG zu einem eigenständigen Auftrag des ÖRR im Internet bislang fehlen, siehe Wagner (2022, S. 169).

⁵⁰ Hierzu zählen „Das Erste“, BR, HR, MDR, NDR, RB, RBB, SWR, SR, WDR, ZDF, 3sat und Arte. Dazu, dass die Rechtsprechung des BVerfG weiterhin ein lineares Vollprogramm verlangt, siehe Wagner (2022, S. 169).

⁵¹ Tendenziell kritisch dazu, dass eine Überführung vormals linearer Programme in „Online only“-Angebote nicht mit einer Verpflichtung verbunden ist, gutachterliche Beratung zu den Auswirkungen auf relevante Märkte einzuholen, siehe Wagner (2022, S. 173). Zwar beziehe sich die Möglichkeit zur Überführung auf Angebote „gleichartigen Inhalts“. Trotzdem führe die Überführung zu einer anderen Positionierung des Inhalts im publizistischen Wettbewerb. Auch beihilfenrechtlich sei daher eine Wirkungsanalyse geboten.

⁵² Siehe Begründung zum 3. Medienänderungsstaatsvertrag. Der Zukunftsrat (2024, S.5) schreibt deutlich zum Publikum des ÖRR schon in der Einleitung: „Gerade junges Publikum hat sich abgewandt“.

⁴⁶ Dazu BVerfGE 119, 181, 214 f.

die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten daher nunmehr explizit auf „eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Anliegen von Familien“.

39. Angesichts des grundrechtlich geschützten Freiraums privater Anbieter wird die Flexibilisierung des Auftrags und dessen zunehmende Ausdehnung in den Bereich der Telemedien allerdings mit der Forderung nach einer verschärften Mehrwertkontrolle verbunden (s.o.).⁵³ Diese Forderung ist allerdings ambivalent. Zwar verdient das Ziel der Unterscheidbarkeit des ÖRR von privaten Angeboten uneingeschränkte Unterstützung. Insbesondere unter Gesichtspunkten des europäischen Beihilfenrechts ist einer zunehmenden Expansion des ÖRR in den Bereich der von Privaten in gleicher Qualität, Ausgewogenheit und Vielfalt angebotenen Inhalte Einhalt zu gebieten.⁵⁴ Angesichts der unaufhaltsamen Konvergenz der Medien wird sich eine verschärfte Mehrwertkontrolle aber immer weniger an einer Unterscheidung zwischen linearen Angeboten und Telemedienangeboten festmachen lassen. Der verfassungsrechtliche Schutz der Rundfunkfreiheit steht zugleich einer „harten“ inhaltlichen Mehrwertkontrolle entgegen. Erneut bleibt nur der Weg über effektive Mechanismen der internen und externen Governance – gegebenenfalls verbunden mit der Einführung von Rezipienten-Schwellenwerten, die den ÖRR zu einer eigenständigen Priorisierung der Angebote nach Maßgabe des öffentlich-rechtlichen Auftrags verpflichten könnten (s.u.). Angesichts der durchgängigen Betonung der besonderen, nicht auf Werbeeinnahmen ausgerichteten Entscheidungsrationalität des ÖRR würde es außerdem naheliegen, dessen Umstellung auf das neue mediale Umfeld mit einem consequenten Werbeverbot zu verbinden.⁵⁵

40. Aus Sicht der Beitragszahler mag gegen ein Werbeverbot im ÖRR eingewendet werden, dass ohne Werbeeinnahmen ein noch höherer Rundfunkbeitrag zu erwarten sei und dies dann die Beitragszahler noch mehr belaste. Dazu ist jedoch festzuhalten, dass Einnahmen aus Werbung und Sponsoring,

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

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

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

etwa bei der ARD, lediglich rund sechs Prozent der Einnahmen ausmachen.⁵⁶ Im Internet und damit auch bei Mediatheken gilt zudem schon heute ein solches Verbot.⁵⁷

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

42. Die Wahrnehmbarkeit der Online-Angebote soll ferner über eine von den Rundfunkanstalten zu entwickelnde gemeinsame Plattformstrategie gestärkt werden (siehe § 30 Abs. 1 MStV n.F.). Was dies im Einzelnen bedeutet – ob in Zukunft etwa eine einzige öffentlich-rechtliche Mediathek, womöglich gar eine europäische Plattform unter Einbeziehung von 3sat und Arte, angestrebt wird⁵⁸ – bleibt offen.⁵⁹ Unabhängig von der eigenen Plattformstrategie bleibt es den Rundfunkanstalten gestattet, Telemedien außerhalb der eigenen Mediatheken anzubieten, wenn dies zur Erreichung der jeweiligen Zielgruppen geboten ist (§ 30 Abs. 4 S. 3 MStV n.F.).

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

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

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

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

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

44. Das BVerfG hat in seiner jüngeren Rechtsprechung die Aufgabe des ÖRR hervorgehoben, auf die neuen Gefahren der Internetkommunikation – insbesondere die Schwierigkeiten der Trennung zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung, die neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und den Verlust des herkömmlichen Filters professioneller journalistischer Informationsselektion und -verarbeitung – zu reagieren sowie den durch werbegetriebene Geschäftsmodelle veranlassten algorithmengetriebenen Tendenzen der Verstärkung gleichgerichteter Meinungen zu begegnen.⁶⁰ Punktuell greift der MStV diese Gesichtspunkte nunmehr auf. So sollen etwa, wo Empfehlungssysteme genutzt werden, diese „einen offenen Meinungsbildungsprozess und breiten inhaltlichen Diskurs ermöglichen“ (§ 30 Abs. 4 S. 2 MStV n.F.). Ein Ranking- und Empfehlungsalgorithmus einer Plattform des ÖRR wird nicht derselben Logik der Aufmerksamkeitsökonomie folgen dürfen, die Plattformen wie YouTube oder TikTok zugrunde legen.⁶¹ Eine Individualisierung nach Themenbereichen und Interessen muss gleichwohl möglich sein. Insbesondere sollten Rezipienten selbst Voreinstellungen wählen können. In einem Umfeld, in dem die Förderung des gesellschaftlichen Diskurses zur Zielsetzung gehört, werden politische Präferenzen hingegen nur eingeschränkt als Filterkriterium in Betracht kommen. Jede Form von politischer Steuerung der Rezipienten muss vermieden werden. Vor allem sind hohe Anforderungen an die Transparenz eines Ranking-Algorithmus zu stellen.⁶² Einschlägige Vorgaben fehlen im Medienstaatsvertrag bislang. In Zukunft wird der Medienstaatsvertrag hier nachlegen müssen.

45. Weitere Vorgaben für die Funktionsweise telemedialer öffentlich-rechtlicher Angebote⁶³ gilt es, mit Blick auf die Besonderheiten von Inhalteangeboten im Internet, unter Berücksichtigung von empirischer Forschung und unter

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

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

62 Vgl. auch die Forderung des Zukunftsrats (2024, S. 26), dass über die eingesetzten Algorithmen zu berichten sei.

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

Beteiligung der Aufsichtsgremien zu entwickeln. Der Zukunftsrat macht sich für eine kuratierte Bereitstellung nutzergenerierter Inhalte und die Organisation und Moderation von Debatten in non-linearen Formaten stark, um so die Chancen einer Selbstverständigung der Gesellschaft und der digitalen Partizipation der Gesellschaft zu nutzen (2024, S. 13).

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

c) Governance

47. Zielt der 3. Medienänderungsstaatsvertrag ganz zentral auf die Schärfung eines vom privaten Rundfunk – und vermehrt von privaten Telemedienanbietern – unterscheidbaren öffentlich-rechtlichen Profils ab, das angesichts der Staatsferne des ÖRR und seiner verfassungsrechtlich garantierten Programmautonomie⁶⁴ in seinen Kernbestandteilen wie Qualität, Unabhängigkeit und Objektivität allerdings gerichtlich kaum kontrollierbar ist,⁶⁵ so bedarf es zur Absicherung des öffentlich-rechtlichen Mehrwerts künftig geschärfter prozeduraler Mechanismen der Überwachung der Auftragserfüllung.⁶⁶ Nachdem die Organisations- und Aufsichtsstrukturen des ÖRR lange Zeit kaum Beachtung erfuhren, steht die „Good Governance“ mittlerweile im Zentrum der Reformbemühungen: Der 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag streben eine Stärkung der Gremienkontrolle an⁶⁷ und versuchen, ihr einen konkreteren rechtlichen Rahmen vorzugeben.⁶⁸

48. Dementsprechend werden in § 31 Abs. 3-6 MStV n.F. die Aufgaben der jeweils zuständigen Gremien ausbuchstabiert: Gemäß § 31 Abs. 3 haben die

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

65 So etwa mit Blick auf eine spartenbezogene Fokussierung des ÖRR Kühling und Kellner (2018, S. 830). Ebenso Franke (2022, S. 182) sowie Neuberger (2022, S. 158) unter Verweis auf die Programmautonomie des ÖRR. Siehe auch BVerfGE 158, 389, 422 f.: „Der Gesetzgeber kann die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen. Der Genauigkeit dieser gesetzgeberischen Vorgaben sind allerdings durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt. In der Art und Weise, wie die Rundfunkanstalten ihren gesetzlichen Funktionsauftrag erfüllen, sind sie frei (...)“.

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

67 Siehe u.a. Franke (2022, S. 183).

68 Siehe u.a. Wagner (2022, S. 170).

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

49. Der 4. Medienänderungsstaatsvertrag hat diese inhaltlichen Vorgaben durch Vorgaben zur Zusammensetzung und Ausstattung der Aufsichtsgremien ergänzt. Gem. § 31d n.F. müssen die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten personell wie strukturell so aufgestellt sein, dass sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben umfassend erfüllen können. Konkret beinhaltet dies eine Verpflichtung zur Professionalisierung:⁶⁹ In den Verwaltungsräten müssen die Mitglieder ausreichende Kenntnisse in den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft, Recht und Medienwirtschaft/Medienwissenschaft repräsentieren und einbringen. Die Geschäftsstellen der Gremien müssen angemessen mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet sein. Mitglieder von Aufsichtsgremien dürfen überdies keine Interessenkollisionen wirtschaftlicher oder sonstiger Art aufweisen, die geeignet wären, die Erfüllung ihrer Aufgaben als Mitglieder zu gefährden (§ 31e MStV n.F.).

50. Für die Zusammensetzung der Gremien steht durch diese Vorgaben nicht mehr so sehr die ausgewogene gesellschaftliche Repräsentation im Vordergrund. Der Fokus wird vielmehr auf die von den Gremien benötigte Expertise und eine Professionalisierung der Aufsichtstätigkeit verschoben.⁷⁰

⁶⁹ Vgl. Wagner (2022, S. 170).

⁷⁰ Unklar ist, welche Grenzen dieser Verschiebung durch die Rechtsprechung des BVerfG gezogen sind, die eine ausgewogene gesellschaftliche Repräsentation und die Wahrung des Binnenpluralismus in den Gremien verlangt. Siehe dazu BVerfGE 12, 205, 263. Zur Sicherung der Pluralität im Rundfunk außerdem Kreile (2017, S. 272).

51. Der 4. Medienänderungsstaatsvertrag ergänzt diesen Rahmen durch eine Stärkung von Compliance und Transparenz. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden verpflichtet, für eine größtmögliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu sorgen (§ 31a MStV n.F.). So sind die Organisationsstruktur, einschließlich der Zusammensetzung der Gremien und ihrer eingesetzten Ausschüsse, alle Satzungen, Richtlinien, Geschäftsordnungen und sonstigen Informationen von wesentlicher Bedeutung für die jeweilige Rundfunkanstalt im Internetauftritt zu veröffentlichen, ebenso die Geschäftsberichte. Die Bezüge der Intendanten und Direktoren sind unter Namensnennung publik zu machen, und zwar einschließlich zugesagter Leistungen bei vorzeitiger Beendigung der Tätigkeit, zugesagter Leistungen bei regulärer Beendigung der Tätigkeit mit ihrem Barwert, Leistungen für Tätigkeiten bei Tochter- und Beteiligungsgesellschaften sowie Leistungen für entgeltliche Nebentätigkeiten.

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

53. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben überdies ein wirksames Compliance Management System nach anerkannten Standards zu gewährleisten und fortzuschreiben (§ 31b MStV n.F.) – eine Verpflichtung, der die ARD mit der Veröffentlichung eines Leitfadens „ARD Compliance Standards“ im November 2022 vorgegriffen hat.⁷¹ Die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio haben jeweils eine unabhängige Compliance-Stelle oder eine/n Compliance-Beauftragte/n einzusetzen, die/der regelmäßig an den Intendanten sowie an den Verwaltungsrat berichten. Darüber hinaus ist eine Ombudsperson als externe Anlaufstelle für vertrauliche und anonyme Hinweise zu Rechts- und Regelverstößen zu beauftragen.

⁷¹ Die ARD-Gremienvorsitzenden haben anlässlich der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) auf der ARD-Hauptversammlung am 22./23.11.2022 in München außerdem die Erarbeitung eines „Public Corporate Governance Kodex“ (PCGK) beschlossen, mit dem eine anstalts- und organübergreifende Aufsichtsordnung mit einheitlichen Standards für die ARD geschaffen und zugleich professionalisiert sowie finanziell und personell gestärkt werden soll.

54. Die Reform der Governance des ÖRR ist damit nicht abgeschlossen. Die Länder haben angekündigt, in einem 5. Medienänderungsstaatsvertrag finanzwirksame Entscheidungen zum ÖRR treffen zu wollen. Hierzu wird die Frage der künftigen Zusammenarbeit von ARD und ZDF zählen. Die von Tom Buhrow aufgeworfene Möglichkeit einer Fusion der beiden Anstalten ist innerhalb des ÖRR erwartungsgemäß auf heftige Kritik gestoßen. So hat etwa der ZDF-Intendant Norbert Himmler auf die Bedeutung des publizistischen Wettbewerbs von ARD und ZDF für Pluralität und Qualität der Inhalte und auf die anderweitig zu befürchtende Machtkonzentration „in einer Hand“ verwiesen. Es besteht jedoch Einigkeit, dass der ÖRR transparenter, effizienter und sparsamer wirtschaften soll. Die Beseitigung von Doppelstrukturen, eine Verpflichtung zu verstärkter Kooperation und eine Verschlanung der Anstalten stehen auf der Agenda. Kompetenzen sollen gebündelt und die Anzahl der Arbeitsebenen und Abteilungen reduziert werden. Einem Beschluss der Rundfunkkommission zufolge soll die Zusammenarbeit der Verwaltungen der Anstalten im Rahmen sogenannter „Shared-Service-Centers“ deutlich ausgebaut werden, ebenso die Zusammenarbeit im Bereich Redaktion und Produktion. Ein gemeinsames und einheitliches Controlling-System soll zu Effizienzsteigerungen beitragen. Die Umstellung auf ein nunmehr einheitliches SAP-System für die Verwaltung in der ARD, das eine Vielzahl separater Systeme in den Bereichen Finanz- und Personalverwaltung, Rechnungsbearbeitung, Controlling, Haushaltsplanung und Beschaffung ersetzt, gilt als erster Schritt in diese Richtung.

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

56. Dieser Einsicht ist der Zukunftsrat (2024) in seinen Empfehlungen gefolgt. Konkret empfiehlt der Zukunftsrat die Errichtung einer ARD-Anstalt mit zentraler Leitung, welche die ARD als Arbeitsgemeinschaft ersetzen soll. Diese ARD-Anstalt soll Dachorganisation der Landesrundfunkanstalten sein und die alleinige Strategie-, Steuerungs-, Finanz- und Organisationskompetenz

für die bundesweiten Angebote der ARD und für alle zentralen Aufgaben und Dienstleistungen haben. Die Landesrundfunkanstalten wiederum sollen sich auf die regionale Grundversorgung und regionale Perspektiven konzentrieren.

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

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

4 Überlegungen zur effektiven Governance des ÖRR

59. Die Governance-Strukturen des ÖRR sind mit Blick auf zwei Aspekte zu hinterfragen. Zum einen stellt sich die Frage, wie die Qualität des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms in ihren verschiedenen Dimensionen – wie etwa die journalistische Sorgfalt, die Aktualität, die Vielfalt und der Innovationsgrad – möglichst effektiv sichergestellt werden kann, ohne dass es zu einer politischen Kontrolle der Inhalte kommt. Und zweitens ist die Frage zu beantworten, wie ein möglichst effizienter Einsatz der Mittel gewährleistet werden kann. Um Optionen zur Stärkung der Governance des ÖRR zu formulieren, sollen im Folgenden zunächst Governance-Strukturen aus theoretischer Sicht beleuchtet werden, bevor praktische Vorschläge erörtert werden.

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

61. Ganz allgemein wird zwischen Instrumenten der externen und der internen Governance unterschieden. Instrumente der externen Governance sind etwa der Wettbewerb auf Produktmärkten, auf Faktormärkten wie dem Arbeitsmarkt und insbesondere auf dem Kapitalmarkt. Kurz gefasst sorgt intensiver Wettbewerb auf Produktmärkten dafür, dass Anbieter, die zu teuer produzieren, sowie Anbieter, deren Produkte nicht den Geschmack der Nachfrager treffen, Wettbewerbsnachteile erleiden und ihre Produkte weniger gut absetzen können als Konkurrenten, die beliebte Produkte kostengünstig anbieten. Ineffiziente Unternehmen schrumpfen daher auf Märkten und scheiden

im Extremfall, bei mangelnder Anpassung, völlig aus dem Markt aus. Komplementiert wird der Wettbewerb auf Produktmärkten durch eine Disziplinierung durch Kapitalmärkte. Zum einen haben Unternehmen und Staaten umso größere Probleme Kredite zu erhalten und umso höhere Zinsen zu zahlen, je stärker Anleger ihre (langfristige) Leistungsfähigkeit bezweifeln. Vom Markt verlangte Zinsen und Ratings haben somit eine Informationsfunktion. Zum anderen besteht zumindest bei privaten Unternehmen die Möglichkeit einer Übernahme durch neue Investoren. Dies ist unter Anderem dann attraktiv, wenn letztere davon ausgehen, etwa durch eine Restrukturierung Effizienzpotenziale zu heben. Die Drohung der Übernahme wirkt so disziplinierend auf das Management, sich um bestehende Prinzipal-Agenten-Probleme – also organisatorische Ineffizienzen – zu „kümmern“.

62. Diese Mechanismen der externen Governance fallen für den ÖRR jedoch weitgehend aus, da die Finanzierung nicht über Marktmechanismen erfolgt und nicht erfolgen soll. Somit hat der durchaus existierende Wettbewerb auf Produktmärkten, also Wettbewerb auf dem Zuschauer- oder Zuhörermarkt, keine Auswirkungen auf die Finanzierung des ÖRR. Eine Disziplinierung durch die Kapitalmärkte fällt offensichtlich ebenfalls aus, da der ÖRR nicht kreditfinanziert arbeitet – es also keine Ratings gibt – und er offensichtlich bei schlechtem Management oder unzureichender Aufgabenerfüllung nicht von Dritten übernommen werden kann.

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

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

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

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

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

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

69. Neben externen Governance-Mechanismen gibt es interne Kontroll- und Aufsichtsmechanismen. Im Bereich der Corporate Governance sind dies zum einen Aufsichtsgremien wie etwa Aufsichts- und Verwaltungsräte, zum

anderen aber andere interne Anreiz- und Kontrollsysteme, die verhindern sollen, dass Mitglieder einer Organisation (etwa eines Unternehmens) nicht im Interesse der jeweiligen Organisation handeln, wie etwa diverse Mechanismen zur Qualitätssicherung. Zur Qualitätssicherung können eine interne Qualitätskontrolle, ein internes Benchmarking oder interne Wettbewerbsmechanismen, wie ein Vorschlagswesen, genutzt werden.

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

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

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

73. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Online-Angebote existiert seit dem Jahr 2009 ein – allerdings verbesserungswürdiger – Mechanismus, um die Vereinbarkeit neuer oder wesentlich abgeänderter öffentlich-rechtlicher

Telemedienangebote mit dem europäischen Beihilfenrecht sicherzustellen und deren Presseähnlichkeit auszuschließen (§ 30 Abs. 7 MStV). Es handelt sich dabei um den sogenannten Drei-Stufen-Test nach § 32 Abs. 4 MStV: Zu prüfen ist, inwieweit das neue oder wesentlich geänderte Telemedienangebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht; in welchem Umfang es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt; und welchen finanziellen Aufwand es erfordert. Mithilfe dieser Kriterien soll ermittelt werden, ob ein neues oder wesentlich geändertes Telemedienangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von deren Auftrag umfasst ist, wie es sich auf die relevanten Märkte auswirken würde und ob die meinungsbildende Funktion dieser Angebote angesichts bereits vorhandener, vergleichbarer – privater wie öffentlich-rechtlicher – Telemedienangebote gerechtfertigt ist. Auf der Grundlage dieser Kriterien hat das zuständige Gremium der jeweiligen Rundfunkanstalt – der jeweilige Rundfunk-, Fernseh- oder Hörfunkrat – mit Zwei-Drittel-Mehrheit eine begründete Entscheidung zu treffen, die der Rechtsaufsicht und schließlich einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Sind die genannten Kriterien nicht erfüllt, so würde eine Finanzierung von Telemedienangeboten durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunkbeitrag eine rechtswidrige Beihilfe darstellen. Nur solche Angebote, die von einem hinreichend präzise gefassten öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind und damit eine „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ i.S.d. Art. 106 Abs. 2 AEUV darstellen, sind unionsrechtlich gerechtfertigt. Gem. § 32 Abs. 1 MStV sind die Sender im Übrigen verpflichtet, ihren Aufsichtsgremien detaillierte Telemedienkonzepte vorzulegen, auf deren Grundlage eine Prüfung im Rahmen des Drei-Stufen-Tests gem. § 32 Abs. 4 MStV erfolgen kann.

74. Faktisch hat sich der Test allerdings als wenig effektiv erwiesen: Die zuständigen Gremien scheinen sich eher als Teil des zu beaufsichtigenden Senders und weniger als ein Kontrollorgan zu sehen. Zudem verfügen die Mitglieder der Aufsichtsgremien nicht zwingend über die notwendige Expertise, um etwa den Beitrag eines Angebots zum publizistischen Wettbewerb beurteilen zu können oder den erforderlichen finanziellen Aufwand sachgerecht einzuschätzen.⁷² Immer wieder wurden in der Vergangenheit Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender von ihren jeweiligen Aufsichtsgremien in den Drei-Stufen-Tests als auftragskonform eingestuft und erst von Gerichten nach

⁷² Zur umfassenden Kritik schon Dewenter und Haucap (2009).

– teils jahrelangen – Gerichtsprozessen beanstandet. Beispiele sind die Tagesschau App⁷³, BR24, RBB24 und die SWR-Newszone⁷⁴. Will man am Drei-Stufen-Test festhalten, so erscheint es daher sinnvoll, ihn systematisch von Kontrollgremien durchführen zu lassen, die sich nicht als Teil des ÖRR sehen. Dies könnte etwa die Bundesnetzagentur sein oder ein anderes Kontrollgremium mit hinreichender Distanz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

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

⁷³ BGH, Urteil v. 30.4.2015 (OLG Köln), Az. I ZR 13/1 = GRUR 2015, 1228 Tagesschau-App.

⁷⁴ OLG Stuttgart, Urteil v. 28.06.2023, Az.: 4 U 31/23.

5 Vorschläge zur Stärkung der Governance aus der wissenschaftlichen Literatur

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

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

78. Haucap, Kehder und Loebert (2015) haben in einer Untersuchung für das Prometheus Institut eine noch weiter gehende Neugestaltung des Rundfunksystems in Deutschland angeregt und sich an den Reformen Neuseelands Anfang dieses Jahrtausends orientiert. Vorgeschlagen wird, die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten weitgehend zu privatisieren und aus den Privatisierungserlösen einen Stiftungsfonds zu gründen, mit dessen Mitteln gesellschaftlich bedeutsame Programminhalte bezuschusst werden können. Zugleich solle für kapitalertragsschwache Zeiten eine Untergrenze gesetzlich

festgelegt werden (z. B. als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes), um gesellschaftlich erwünschte Inhalte (z. B. im Bereich des Bildungsfernsehens) zu fördern. Bedeutsam für die Förderung ist die Definition klarer Förderkriterien. Von herausragender Bedeutung ist dabei das Subsidiaritätsprinzip, nach dem nur Programminhalte gefördert werden sollen, die sich nicht am Markt durch Werbung oder im Bezahlfernsehen finanzieren lassen, also nicht vom Markt erbracht werden. Über die Förderungswürdigkeit von Programminhalten soll eine unabhängige Kommission entscheiden, die aus Repräsentanten der Zivilgesellschaft bestehen soll und nicht von aktiven Politikern dominiert werden darf; deren Anteil ist auf 25 Prozent zu begrenzen. Die Förderung sollte durch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren ermittelt werden, sodass Anreize für eine effiziente Produktion gesetzt werden.

79. Kühling und Kellner (2018) sprechen sich für spezifische Mehrwertberichte des ÖRR aus, die dann durch die internen Gremien wie den Rundfunkrat bewertet werden sollen, unter Einbeziehung externer beratender Instanzen. Rundfunkanstalten sollten, unter Beteiligung des Rundfunkrats, interne Programmrichtlinien und -entwicklungspläne aufstellen, die eine strengere Mehrwertorientierung aufweisen. Bei Besetzung des Rundfunkrats solle strenger auf Mehrwertorientierung geachtet werden, sodass eine effektivere Kontrolle gewährleistet sei. Dafür sollten nur Personen ausgewählt werden, die über das notwendige publizistische, ökonomische und juristische Hintergrundwissen verfügen.

80. Die Monopolkommission (2018, Rn. 1080 ff.) hat sich dafür ausgesprochen, den regulatorischen Rahmen für audiovisuelle Mediendienste zu überarbeiten, den Auftrag des ÖRR zu präzisieren und dabei die Online-Angebote auf gesellschaftlich und kulturell relevante Inhalte zu beschränken sowie den Drei-Stufen-Test effektiver zu gestalten.

81. In diesem Kontext hat Wagner (2022) darauf hingewiesen, dass die Mehrwertkontrolle des ÖRR nicht nur mit „Realitätsunterstellungen“ (wie Filterblasen, dem Problem von Echokammern, Selektionsproblemen, etc.) arbeiten sollte, sondern medienwissenschaftliche Erkenntnisse stärker systematisch einbeziehen müsse. Neuburger (2022) argumentiert, dass eine Mehrwertkontrolle in Form von „Public Value Tests“ stattfinden und die Auftragserfüllung auf der Grundlage einer präziseren Bestimmung und Begründung des öffentlich-rechtlichen Auftrags gemessen werden solle. Zugleich solle eine begründete Wahl geeigneter Mittel für die Auftragserfüllung gewährleistet werden.

82. Binder (2022) schließlich plädiert dafür, der ARD Teilrechtsfähigkeit einzuräumen und sie mit einem eigenen Aufsichtsgremium auszustatten, und zwar über die bestehende „Konferenz der Gremienvorsitzenden“ hinaus, die rein koordinierende Funktionen wahrnimmt. Verbunden damit wäre eine Klärung, welchen Zweck und welche Funktion die ARD und ihre Mitglieder haben, wer welche Aufgaben wahrnehmen soll, welcher Programmauftrag und welche Kontrollmechanismen und Verantwortungsstrukturen sich daraus jeweils ableiten, außerdem, was das für die Ressourcenzuordnung und -steuerung bedeutet. Binder (2022, S. 889) fordert zudem „verbindliche Vorgaben für die Konfiguration und Entwicklung eines inhaltlichen 'Gesamtangebots' des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insbesondere im Telemedienbereich“. Eine Gemeinschaft rechtlich völlig selbstständiger, autonomer Rundfunkanstalten werde dies nur bedingt entwickeln und nachhaltig durchsetzen können. Eine Institution, die gesetzlich legitimiert und in der Lage wäre, per se eine Gemeinschaftsperspektive und -position einzunehmen und durchzusetzen, existiere – abgesehen von der Programmdirektion Deutsches Fernsehen für das Erste Fernsehprogramm – nicht. Leisten könne dies hingegen beispielsweise eine „Steuerungseinheit“, die im Verhältnis zu den jeweiligen Rundfunkanstalten für alle oder gesetzlich bestimmte länderübergreifende Aktivitäten zumindest eine ihr gesetzlich übertragene Richtlinienkompetenz ausfüllen oder Vorgaben entwickeln kann und ihrerseits einer eigenständigen, von den Rundfunkanstalten unabhängigen Gremienkontrolle unterliegt. Vorstellbar sei etwa eine im Sinne einer ganz oder teilweise rechtsfähigen Dachorganisation weiterentwickelte juristische Person ARD.

83. In der Vergangenheit haben ARD und ZDF auf Kritik und Vorschläge zur Verbesserung der Governance Strukturen mit zwei Strategien reagiert. Erstens haben ARD und ZDF selbst Gutachten beauftragt, um den Reformvorschlägen argumentativ etwas entgegenzusetzen. So argumentieren Aigner et al. (2017) in ihrem Gutachten für die ARD sowie Aigner, Mattes und Pavel (2017), dass aufgrund des Media Bias weiterhin eine Rechtfertigung für den ÖRR bestehe. Konkrete Reformvorschläge unterbreiten die Autoren in ihrem Gutachten für die ARD nicht. Gleichwohl betonen selbst Aigner, Mattes und Pavel (2017), dass der öffentliche Auftrag zu schärfen sei und dass bessere Governance- und Kontrollstrukturen notwendig seien, um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten. In einem Gutachten für das ZDF schlagen Dörr, Holznagel und Picot (2016) diverse Maßnahmen vor, um eine stärkere Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte im Internet zu ermöglichen, etwa durch die Errichtung von öffentlich-rechtlichen Medienplattformen und den

Ausbau der Mediatheken. Vorschläge zur Stärkung der Governance werden hingegen in dem Gutachten nicht erarbeitet.

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

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

85. Und weiter heißt es in dem Manual wortwörtlich:

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

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

87. Durch die diversen Skandale rund um den ÖRR hat sich die Situation jedoch inzwischen geändert und die politischen Chancen für ernsthafte Reformen, wie etwa vom Zukunftsrat (2024) angeregt, scheinen so gut wie noch

nie, wenngleich der ÖRR selbst den Vorschlägen des Zukunftsrates eher ablehnend gegenüber zu stehen scheint. Was also ist zu tun?

6 Empfehlungen zur Stärkung der Governance des ÖRR

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

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

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

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

92. Viertens ist zu erwägen, einen Teil des Aufkommens aus dem Rundfunkbeitrag in den Wettbewerb zu stellen. Die Idee besteht darin, dass z.B. fünf oder zehn Prozent des Aufkommens nicht automatisch dem ÖRR zufließen,

sondern in einen Innovationsfonds. Um Mittel aus dem Innovationsfonds sollten sich dann private wie öffentlich-rechtliche Anbieter von Medieninhalten mit Konzepten bewerben können. Über die Vergabe der Mittel könnte eine – möglichst unabhängige – Vergabekommission entscheiden, in Anlehnung etwa an Vergabemechanismen bei der Filmförderung. In einem wettbewerblichen Verfahren sollte anhand vorab definierter Kriterien eine möglichst politikferne Vergabekommission über die Förderungen entscheiden. Wichtig ist zudem, ein solches Programm einer regelmäßigen Evaluation zu unterziehen.

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

94. Sechstens sollten die Aufsichtsgremien im ÖRR so strukturiert werden, dass es klarere Verantwortlichkeiten gibt. Dafür erscheint eine drastische Verkleinerung der Aufsichtsgremien notwendig. Zugleich sollten die Aufsicht über die Auftragserfüllung von der Aufsicht über finanzielle Aspekte (sparsame Verwendung der Ressourcen) getrennt werden, etwa indem verschiedene Ausschüsse eingerichtet werden.

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

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

97. Durch ein solches Reformpaket ließen sich nicht nur die Kosten des ÖRR senken, sondern auch seine Akzeptanz in der Bevölkerung stärken – und damit die Integrationsfunktion, die der ÖRR erfüllen soll.

Literaturverzeichnis

- Aigner, R., Handrich, L., Mattes, A. und F. Pavel** (2017), Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt, Studie im Auftrag der ARD, DIW Berlin: Politikberatung kompakt Nr. 119, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.
- Aigner, R., Mattes, A. und F. Pavel** (2017), Es gibt weiterhin ökonomische Argumente für einen öffentlichen Rundfunk, *Wirtschaftsdienst*, 97(1), S. 45-52.
- Armstrong, M. und H. Weeds** (2007), Public Service Broadcasting in the Digital World, in: P. Seabright and J. von Hagen (Hrsg.), *The Economic Regulation of Broadcasting Markets*, Cambridge University Press: Cambridge, S. 81-149.
- Benedikter, R.** (2022), Warum sich das Fernsehen überlebt hat, *Telepolis* vom 9.9.2022, online unter: <https://www.heise.de/tp/features/Warum-sich-das-Fernsehen-ueberlebt-hat-7257566.html>
- Binder, R.** (2022), Optionen und Grenzen einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66, S. 880-893.
- Dewenter, R. und J. Haucap** (2009), Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten, Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Nomos Verlag: Baden-Baden.
- Dewenter, R. und U. Heimeshoff** (2013), Neustrukturierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehlandschaft: Theoretische Hintergründe und Reformoptionen, in: R. Dewenter, J. Haucap und C. Kehder (Hrsg.), *Wettbewerb und Regulierung in Medien, Politik und Märkten*, Nomos Verlag: Baden-Baden, S. 225-260.
- Dörr, D., Holznagel B. und A. Picot** (2016), Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, *Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht*, Band 62, Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Durante, R. und B. Knight** (2012), Partisan Control, Media Bias, and Viewer Responses: Evidence from Berlusconi's Italy, *Journal of the European Economic Association*, 10, S. 451-481.
- Eberl, J. M., H. G. Boomgaarden und M. Wagner** (2017), One Bias Fits All? Three Types of Media Bias and Their Effects on Party Preferences, *Communications Research*, 44, S. 1125-1148.
- Eberwein, T., F. Saur und M. Karmasin** (2019), Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Europa: Ein kennzahlenbasierter Vergleich zum Verhältnis von Finanzierung und Publikumsleistungen, *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, 60, S. 141-167.
- Eifert, M.** (2002), Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Nomos Verlag: Baden-Baden.
- Frank, B.** (1998), Making Economics Exciting by Constructing a Quasi-Debate: The Case of the Samuelson-Minasian Controversy, *Journal of Economic Education*, 29, S. 41-46.
- Franke, P.** (2022), Auftragsreform und Flexibilisierung: Ein wichtiger erster Schritt, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66, S. 180-185.
- Gentzkow, M., J. M. Shapiro und D. F. Stone** (2015), Media Bias in the Marketplace: Theory, Chapter 14, in: S. P. Anderson, J. Waldfogel und D. Strömberg (Hrsg.), *Handbook of Media Economics*, Band 1, Elsevier: North Holland, S. 623-645.
- Haucap, J.** (2021), Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus nicht-kommerziellen Quellen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 22(3), S. 175.
- Haucap, J., C. Kehder und I. Loebert** (2015), Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, Gutachten für Prometheus – das Freiheitsinstitut, online unter: <https://ideas.repec.org/p/zbw/diceop/79.html>
- KEK** (2023), Fernsehnutzung, online unter: <https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediennutzung/fernsehnutzung>.
- Kreile, J.** (2017), Vorschläge zur Vielfaltsicherung bei Suchmaschinen im Rundfunkstaatsvertrag, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 61, S. 268-278.
- Kronberger Kreis** (1989), Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, Studien Nr. 19, Stiftung Marktwirtschaft: Berlin.
- Kühling, J. und A. Kellner** (2018), Fokussierung des Rundfunkauftrags: Mehrwertkontrolle statt Spartenorientierung, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 62, S. 825-836.
- Ladeur, K.-H.** (2009), Zur Verfassungswidrigkeit der Regelung des Drei-Stufen-Tests für Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach § 11 f RStV, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 53, S. 906 ff.
- Ladeur, K.-H. und T. Gostomzyk** (2014), Medienkollisionsrecht: Der Rundfunk im Netzwerk der Netzwerke – Kollision und Symbiose von Telemedien und Rundfunk am Beispiel des Werberechts, *Computer und Recht*, 30, S. 28-35.

Minasian, J. R. (1964), Television Pricing and the Theory of Public Goods, *Journal of Law and Economics*, 7, S. 71-80.

Monopolkommission (1981), Sondergutachten 11: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, Nomos Verlag: Baden-Baden.

Monopolkommission (2018), Hauptgutachten 22: Wettbewerb 2018, Nomos Verlag: Baden-Baden.

Neuberger, C. (2022), Die digitale Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Auftrags: Eine kommunikationswissenschaftliche Perspektive, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66, S. 157-165.

Samuelson, P. A. (1958), Aspects of Public Expenditure Theories, *Review of Economics and Statistics*, 40, S. 332-338.

Samuelson, P. A. (1964), Public Goods and Subscription TV: Correction of the Record, *Journal of Law and Economics* 7, S. 81-83.

Schult, S. (2022), Zum Status intraföderaler Staatsverträge im Rundfunkbereich, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66, S. 875-880.

Steinert, J. (2022), Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Reform ist möglich – wenn man will. PRO Das christliche Medienmagazin, online unter: <https://www.pro-medienmagazin.de/reform-ist-moeglich-wenn-man-will/>

Stieber, C. (2022), Medienpolitische Antworten auf die Plattformgesellschaft, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 44, S. 174-176.

Wagner, E.E. (2022), Unions- und verfassungsrechtliche Spielräume einer Flexibilisierung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)*, 66, S. 165-174.

Wehling, E. (2019), Framing Manual: Unser gemeinsamer, freier Rundfunk ARD, online unter: https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2019/02/framing_gutachten_ard.pdf

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014), Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 03/2014. Berlin.

Zukunftsrat (2024), Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Bericht im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder, Januar 2024.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 73 Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2024)
- 72 Flexibilität statt Solidität? Zur Reform der europäischen Fiskalregeln (2023)
- 71 Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte (2023)
- 70 Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie (2022)
- 69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? (2022)
- 68 Die Herausforderungen jetzt annehmen! (2021)
- 67 Die geldpolitische Strategie der EZB: Was geändert werden sollte und was nicht (2021) *auch auf Englisch*
- 66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020) *auch auf Englisch*
- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)

- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR
– Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)

- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 153 30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt (2020)
- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Positionspapiere“

- 7 Für eine freie Preisbildung (2015)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts, Universität Freiburg, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)

Professorin für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht und Ökonomik, Humboldt-Universität zu Berlin.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt, ehem. Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Professor für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.