

König, Jörg

Research Report

Reformbedarf im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Positionspapiere, No. 16

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: König, Jörg (2025) : Reformbedarf im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Positionspapiere, No. 16, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/333935>

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.

POSITIONSPAPIER

Nr. 16 | September 2025

Reformbedarf im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Jörg König



Dieses Positionspapier entspricht weitestgehend der schriftlichen Stellungnahme des Autors für die öffentliche Anhörung der 12. Sitzung des Hauptausschusses des Landtags Brandenburg am 17. September 2025. Gegenstand der Anhörung waren: Gesetz zum Sechsten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Sechster Medienänderungsstaatsvertrag, Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 8/910); Gesetz zum Siebten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag, Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 8/918); Gesetz zum Achten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des Verfahrens zur Festsetzung des Rundfunkbeitrages (Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 8/1111).



Dr. Jörg König

Leiter der Bereiche Europa, Energie, Wettbewerb, Wachstum und Entwicklung der Stiftung Marktwirtschaft und Koordinator der Arbeiten des Kronberger Kreises.

Kernaussagen

- **Auftrag und Legitimation des ÖRR müssen neu definiert werden:** Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) steht im digitalen Zeitalter vor der Herausforderung, seine Legitimation und seinen Auftrag neu zu begründen. Die ursprüngliche Rechtfertigung beruhte auf Frequenzknappheit und begrenzten Angeboten – diese Beschränkungen sind durch Digitalisierung, Internet und private Anbieter entfallen. Heute geht es vielmehr darum, einen echten Mehrwert zu schaffen, etwa durch unabhängige Information, kulturelle Vielfalt und Bildung. Dafür muss der Auftrag klar fokussiert und vom „Vollanbieter“-Anspruch gelöst werden, um eine effizientere Allokation zu erreichen.
- **Defizite bei Qualität, Aufsicht und Kosten gefährden Vertrauen und Akzeptanz:** Das Vertrauen in den ÖRR ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen, insbesondere bei jüngeren Menschen, Ostdeutschen, bildungsferneren Gruppen und Anhängern bestimmter Parteien. Kritisiert werden tendenziöse Berichterstattung, mangelnde Transparenz, Skandale sowie ein im internationalen Vergleich extrem hohes Budget. Hinzu kommen ineffiziente Strukturen, teure Sportrechte und überhöhte Gehälter, die Akzeptanz und Legitimität zusätzlich belasten. Ohne entschlossene Reformen droht eine weitere Entfremdung zwischen ÖRR und Gesellschaft.
- **Reformen müssen tiefer greifen als in den aktuellen Gesetzesentwürfen vorgesehen:** Die geplanten Medienstaatsverträge greifen zwar einzelne Probleme auf, etwa durch mehr Transparenz, Governance-Kodizes und Begrenzungen von Sportausgaben. Zentrale Fragen wie unabhängige Aufsicht, verbindliche Kostendeckelungen oder eine echte Aufgabenfokussierung bleiben jedoch unbeantwortet. Zudem schwächt die vorgesehene quasi-automatische Beitragserhöhung die Anreize für eine effiziente Mittelverwendung. Notwendig ist daher eine grundlegende strukturelle Neuausrichtung, die die Qualität, Effizienz und Unabhängigkeit des ÖRR nachhaltig sicherstellt.

1 Vorbemerkungen

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) ist seit Jahrzehnten fester Bestandteil der deutschen Medienordnung und wichtige Säule des dualen Rundfunksystems. Dem Medienstaatsvertrag (MStV) kommt als Rahmengesetz für die gesamte Medienordnung in Deutschland eine umfassende Rolle zu. Er enthält Grundsatzregelungen für den öffentlich-rechtlichen wie für den privaten Rundfunk und wird regelmäßig fortgeschrieben, um technologische und gesellschaftliche Entwicklungen zu berücksichtigen.

Der ÖRR ist in besonderem Maße durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) geprägt. Ausgangspunkt ist Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG), der die Rundfunkfreiheit gewährleistet und verlangt, dass der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG verpflichtet diese Rundfunkfreiheit den Staat nicht nur, Eingriffe zu unterlassen, sondern auch aktiv für eine vielfältige,

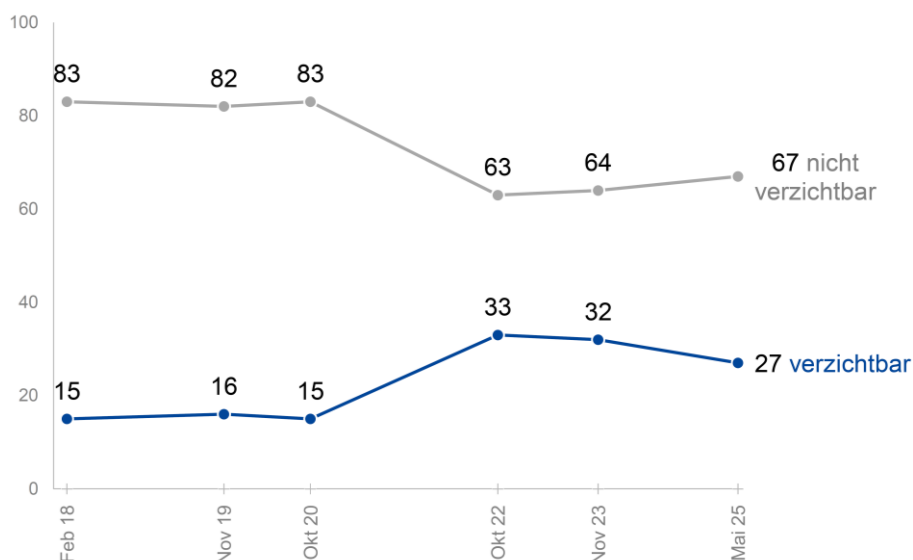
unabhängige und staatsferne Rundfunkordnung zu sorgen. Der Rundfunk ist laut BVerfG nicht nur Medium, sondern auch Faktor der öffentlichen Meinungsbildung. Dies erfordert, dass „für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“ (BVerfGE 12, 205). Aus dieser Schutzpflicht hat das BVerfG eine Bestands- und Entwicklungsgarantie abgeleitet, die sicherstellt, dass der ÖRR dauerhaft an neue technische und gesellschaftliche Entwicklungen angepasst wird, um seinen grundversorgenden Auftrag zu erfüllen (BVerfGE 31, 314; BVerfGE 57, 295). Die Grundversorgung durch den ÖRR im Sinne des BVerfG „umfasst die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik“ (BVerfGE 73, 118). Daraus folgt eine verfassungsgerichtliche Finanzierungsgarantie: „Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten“ (BVerfGE 90, 60) sowie „zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung [...]“. Dementsprechend steht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein grundrechtlicher Finanzierungsanspruch zu. Die Erfüllung dieses Anspruchs obliegt der Ländergesamtheit als föderaler Verantwortungsgemeinschaft, wobei jedes Land Mitverantwortungsträger ist“ (BVerfGE 158, 389). Im Zuge der verstärkten Nutzung des Internets hat das BVerfG die Anforderungen an den ÖRR nochmals nachgeschärft: „Angesichts dieser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“ (BVerfGE 158, 389).

Die ökonomische Legitimation des ÖRR leitete sich ursprünglich insbesondere aus der Frequenzknappheit und der Gefahr medienpolitischer Monopolisierung ab. 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. Wettbewerb war dadurch kaum möglich. Die normative Rechtfertigung für den ÖRR hat sich in den vergangenen Jahrzehnten jedoch fundamental geändert. Mit der Liberalisierung des Rundfunkmarktes in den 1980er Jahren, der Digitalisierung und dem Aufstieg privater Anbieter sind die ursprünglichen Beschränkungen weitgehend entfallen. Aufgrund des technologischen Fortschritts, insbesondere durch die Verbreitung des Kabelfernsehens, des Internets und von Streaming-Diensten sowie sozialen Medien, ist die Gewährleistung eines vielfältigen Medienangebots kaum noch ein Problem. Das traditionelle Marktversagen existiert nicht mehr. Dieses ist heute nicht mehr durch Frequenzknappheit begründet, sondern allenfalls durch positive externe Effekte: Demokratie- und Bildungseffekte unabhängiger Information, kulturelle Identität, regionale Vielfalt sowie Angebote von Nischenprodukten können als sogenannte „meritorische Güter“ verstanden werden, die für das individuelle und gesellschaftliche Wohl als besonders wertvoll angesehen werden, auch wenn Konsumenten sie aufgrund ihrer Unterschätzung der potenziell positiven Wirkungen nicht in ausreichendem Maße nachfragen würden. Private Anbieter produzieren solche Inhalte in aller Regel in suboptimaler Menge, da sie sich schwer refinanzieren lassen. Außerdem bestehen neue Probleme: Eine Fragmentierung der Aufmerksamkeit, Parallelwelten und Echokammern, in denen Menschen vorwiegend Inhalte konsumieren, die ihre Sicht bestätigen. In diesem Umfeld wird ein qualitätsvolles, vertrauenswürdiges Programm, das unter Einhaltung journalistischer Standards zur öffentlichen Meinungsbildung beiträgt, wichtiger denn je.

2 Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk

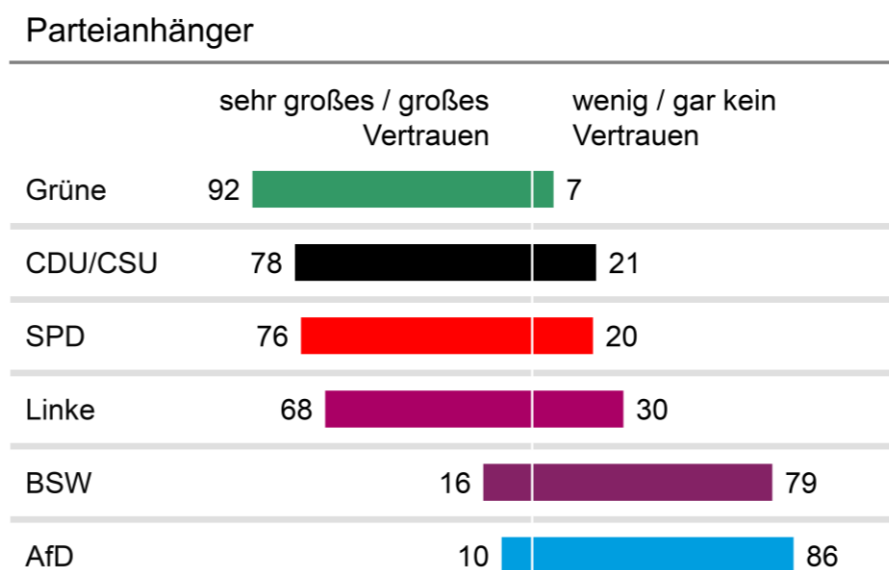
Der ÖRR wird jedoch zunehmend kritisch gesehen. Gemäß einer repräsentativen Umfrage von Infratest dimap im Auftrag des WDR vom Mai 2025 halten nur noch etwa zwei Drittel der Befragten den ÖRR für unverzichtbar (vgl. Abbildung 1). Im Oktober 2020 lag dieser Wert noch bei 83 Prozent. Auch in Bezug auf die Glaubwürdigkeit sowie Ausgewogenheit des ÖRR sind die Zustimmungswerte gesunken. Hielten im Oktober 2020 noch 79 Prozent der Befragten das öffentlich-rechtliche Fernsehen für sehr glaubwürdig/eher glaubwürdig bzw. 74 Prozent für sehr ausgewogen/eher ausgewogen, äußerten dies im Mai 2025 nur noch 65 respektive 60 Prozent. Analog dazu ist das Vertrauen in den ÖRR in den vergangenen fünf Jahren von 70 auf 55 Prozent gesunken. Die Zustimmungswerte des ÖRR liegen trotz der zunehmenden Unzufriedenheit aber immer noch über denen der Tageszeitungen und privaten Rundfunksender (vgl. Infratest dimap 2025).

Abbildung 1: Nur noch zwei Drittel der Bevölkerung hält den ÖRR für unverzichtbar



Quelle: Infratest dimap (2025), *Glaubwürdigkeit der Medien 2025*, Eine repräsentative Umfrage im Auftrag des Westdeutschen Rundfunks, Mai 2025.

Der ÖRR scheint dabei Schwierigkeiten zu haben, alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zu überzeugen. Insbesondere zwischen den Anhängern verschiedener Parteien gibt es große Unterschiede. Parteianhänger von Bündnis 90/Die Grünen vertrauen dem ÖRR am stärksten. Auch Anhänger von CDU/CSU, SPD und Die Linke vertrauen überwiegend dem ÖRR, während Parteianhänger von BSW und AfD nur zu 16 respektive 10 Prozent sehr großes/großes Vertrauen in den ÖRR äußern (vgl. Abbildung 2). Auch in Bezug auf Wohnort, Bildung und Alter gibt es teils deutliche Unterschiede: Jüngere, Menschen mit niedrigem oder mittlerem Bildungsstand sowie Befragte aus Ostdeutschland vertrauen dem ÖRR tendenziell weniger. Eine empirische Studie des Reuters-Instituts der Oxford Universität (2019) bekräftigt, dass der ÖRR Schwierigkeiten hat, junge Menschen sowie Menschen mit niedrigem Schulabschluss zu erreichen: Während die britische BBC immerhin 34 Prozent der Menschen mit niedrigem Schulabschluss erreicht, sind dies beim ÖRR nur rund 13 Prozent.

Abbildung 2: Erhebliche Differenzen beim Vertrauen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Quelle: Infratest dimap (2025), Glaubwürdigkeit der Medien 2025, Eine repräsentative Umfrage im Auftrag des Westdeutschen Rundfunks, Mai 2025.

Die Kritik am ÖRR speist sich aus einem Bündel von Faktoren, wobei vier Punkte im Fokus stehen (vgl. im Folgenden insbesondere Kronberger Kreis 2024 sowie Zukunftsrat 2024):

- 1) **Unzeitgemäßer Auftrag:** Über den Auftrag des ÖRR wird schon lange diskutiert. So plädiert etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014) dafür, dem Subsidiaritätsprinzip mehr Gewicht zu geben: öffentlich-rechtliche Anbieter sollten sich demnach auf solche Angebote konzentrieren, bei denen privatwirtschaftliche Sender klare Angebotsdefizite aufweisen. Knappheit an Frequenzen und Technologien sowie ein hoher finanzieller Aufwand seien nicht mehr gegeben. Insofern sei es nicht mehr erforderlich, dass der ÖRR als „Vollanbieter“ agiere. Kritisiert wird, dass der ÖRR zu viel Sportsendungen und Unterhaltungsprogramme und zu wenig in Nachrichten, Bildung und Kultur investiert. Eine Schwerpunktverlagerung wird angemahnt. Der Auftrag in seiner jetzigen Form führe zu einer ineffizienten Mittelallokation. Da der ÖRR mit garantierter Finanzierung in Märkte eintrete, in denen private Anbieter effizienter agierten, würden Preise verzerrt (z.B. bei Sportrechten) und Anreize zur Innovation geschwächt. Hinzu kommt, dass der ÖRR nicht mehr als „Lagerfeuer“ der Gesellschaft gilt. Lineare Medien verlieren zunehmend an Bedeutung, so dass der ÖRR die junge Generation kaum noch erreicht. Während von den über 70-Jährigen noch 93 Prozent lineares Fernsehen nutzen, sind dies bei den 14-29-Jährigen nur noch 12 Prozent (Vgl. ARD/ZDF-Medienstudie 2024).
- 2) **Mangelnde Qualität:** Die Qualität der Berichterstattung, insbesondere im Bereich Politik und Kultur, wird bemängelt. Kritik gibt es in zwei Richtungen: Zum einen sei das Angebot hinsichtlich politischer Orientierungen und kultureller Vielfalt unausgewogen. Bestimmte Standpunkte (insbesondere konservative oder liberale) kämen zu kurz, während eine „links-grüne“ Meinungsdominanz zunehme. Neben tendenziöser Berichterstattung wird zudem eine

mangelnde Transparenz hinsichtlich der Funktionen, die ausgewählte Interviewpartner in Parteien, parteinahen Stiftungen oder Verbänden ausüben, beklagt. Eine Untersuchung der TU Dortmund (2024), die 525 Journalistinnen und Journalisten aus allen Bereichen zu ihrer Parteineigung befragte, kam zu dem Ergebnis, dass 41 Prozent der Befragten der Partei Bündnis 90/Die Grünen nahestehen, 16 Prozent der SPD, 8 Prozent der CDU und 6 Prozent der Partei Die Linke. Inwieweit die politische Einstellung die Arbeit von Journalisten beeinflusst, lässt sich schwer beziffern. Allerdings stimmten in derselben Journalismusbefragung 61 Prozent der Befragten der Aussage vollständig/teils-teils zu, dass Journalistinnen und Journalisten in ihrer Berichterstattung überwiegend dazu neigen, die Positionen der Partei zu übernehmen, der sie am ehesten nahestehen. Wie Maurer et al. (2024) darlegen, scheint es jedoch zwischen dem ÖRR und privaten Vergleichsmedien keine signifikanten Unterschiede zu geben, wie Parteien in der Berichterstattung wertend dargestellt werden.

Zum anderen geht es um dezidiert falsche Informationen oder das Ausblenden kontroverser Themen. In Teilen wird dem ÖRR ein „moralischer Missionarismus“ attestiert. Beispielhaft sei hier die von der ARD in Auftrag gegebene Kommunikationsanleitung („Framing Manual“) aus dem Jahr 2019 genannt. Darin heißt es u.a.:

„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)

Prominentes Beispiel für die ungeprüfte Verbreitung von Anschuldigungen sind die vom ZDF Magazin Royale im Oktober 2022 vorgebrachten Vorwürfe um angebliche Russlandkontakte des damaligen Präsidenten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Arne Schönbohm, die keinerlei seriöse Grundlage hatten, aber zu seiner unmittelbaren Freistellung durch das Bundesinnenministerium führten. Als bekanntes Beispiel für das Nicht-Berichten vermeintlich unliebsamer Inhalte wird häufig die Berichterstattung über die Kölner Silvesternacht 2015/2016 genannt, bei der mehr als 600 Frauen Opfer sexueller Übergriffe wurden, die Lage in ersten Berichten aber beschönigend dargestellt wurde.

- 3) **Unzureichende Aufsicht:** Dem ÖRR werden Verschwendung und Zweckentfremdung von Beitragsmitteln sowie mangelhafte Kontrolle durch Aufsichtsgremien vorgeworfen. Die Strukturen seien zu ineffizient und zu wenig transparent. Prominentes Beispiel ist der Fall um die ehemalige Intendantin des RBB (Rundfunk Berlin-Brandenburg), Patricia Schlesinger, und der anhängende Zivilrechtsstreit zwischen ihr und dem RBB. Im Zuge des sogenannten RBB-Skandals musste Schlesinger im August 2022 von allen Ämtern zurücktreten. Berichte warfen ihr u.a. Vetternwirtschaft und Vorteilsnahme vor. Der RBB und der Landtag Brandenburg haben inzwischen diverse Vorkehrungen getroffen, die einen erneuten Skandal ausschließen sollen (wie etwa eine Begrenzung des RBB-Intendantengehaltes, s.u.).
- 4) **Schlechte Kosteneffizienz:** Mit rund 10 Mrd. Euro leistet sich Deutschland das teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Welt. Die Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag lagen 2024 bei rund 8,7 Mrd. Euro, hinzu kommen weitere Einnahmen aus Werbung und

Sponsoring. Zum Vergleich: Die BBC verfügt über ein Budget von rund 6 Mrd. Euro, France Télévisions sowie RAI jeweils über weniger als 3 Mrd. Euro (vgl. Institut für Medienpolitik 2024). Auch pro Sendeminute ist der ÖRR mit mehr als 12.000 Euro weltweit am teuersten, während etwa das Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) mit rund 6.500 Euro pro Sendeminute nur gut die Hälfte des ÖRR beansprucht (vgl. Eberwein et al. 2019). Ursachen für das hohe Budget des ÖRR sind u.a. hohe Personalkosten (inkl. Pensionen) sowie kostenintensive Ausgaben für Sport und Unterhaltung. Teure Sportrechte, aber auch parallele digitale Plattformen führen zu Opportunitätskosten: Gelder, die für demokratierelevante Inhalte benötigt würden, fließen in wettbewerbsverzerrende Segmente.

3 Reformvorschläge zur Stärkung der Governance des ÖRR

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 journalistische Sorgfalt, Aktualität, Vielfalt und 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.

Vor diesem Hintergrund haben sowohl der von der Rundfunkkommission der Länder eingesetzte Zukunftsrat (2024) als auch der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, der Kronberger Kreis (2024), umfassende strukturelle Reformen angemahnt. Erforderlich seien „nicht bloß Veränderungen im System, sondern Umbauten des Systems“, so der Zukunftsrat, der in seinem Gutachten u.a. eine Schärfung des Auftrags (Entwicklung eines unverwechselbaren Angebots), eine neue Organisationsstruktur (Errichtung einer zentralen ARD-Anstalt), gemeinsame technologische Plattformen, eine neue spezialisierte Aufsichts- und Kontrollstruktur sowie eine Änderung des Finanzierungsverfahren (Ex-post-Überprüfung, ob der Auftrag erfüllt wurde und Mittel effizient eingesetzt wurden) vorschlägt.

Der Kronberger Kreis (2024) hält die Empfehlungen des Zukunftsrates für eine gute Grundlage für die weitere Reformdiskussion und schlägt darüber hinaus folgende Maßnahmen vor, um die Governance des ÖRR zu effektivieren und sicherzustellen, dass ein möglichst hoher gesellschaftlicher Mehrwert durch das dem ÖRR zur Verfügung stehende Beitragsaufkommen generiert wird:

- 1) **Deckelung des Anteils der Rezipienten:** Wenn der ÖRR-Anteil zu groß wird, droht das Gleichgewicht zur privaten Medienwelt verloren zu gehen. Sobald eine bestimmte Schwelle überschritten ist, sollte der ÖRR massentaugliche Angebote, die nicht dezidiert seinem Auftrag entsprechen, zurückfahren.
- 2) **Restriktive monetäre Obergrenzen für den Erwerb von Sportrechten:** Da es bei Sportübertragungen intensive Konkurrenz zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern gibt, sollten Beschränkungen eingeführt werden, damit der ÖRR nicht übermäßig in teure Sportrechte einsteigen kann. Eine Notwendigkeit, diese Angebote öffentlich-rechtlich zu erbringen, besteht aufgrund des umfangreichen privaten Angebots und Interesses nicht.
- 3) **Vollständige Werbefreiheit:** Vermeidung einer verzerrten Themenauswahl und Berichterstattung durch Werbung oder Sponsoring. Diese Einnahmen machen ohnehin nur einen

kleinen Teil des Budgets aus, sodass ein vollständig werbefreies Angebot im ÖRR vorzugs-
würdig ist, um jeglichen Anschein von Einflussnahme gar nicht erst entstehen zu lassen.

- 4) **Wettbewerb bei Vergabe von Beitragsmitteln (Innovationsfonds):** Für einen Teil des Rundfunkbeitrags (z.B. zehn Prozent des Aufkommens) soll erlaubt werden, dass sowohl private als auch öffentlich-rechtliche Anbieter sich um diese Mittel bewerben können. In einem wettbewerblichen Verfahren sollte anhand vorab definierter Kriterien eine möglichst politikferne Vergabekommission über die Förderungen entscheiden. Wichtig ist, ein solches Verfahren und das geförderte Programm einer regelmäßigen Evaluation zu unterziehen.
- 5) **Regeln für außertarifliche Gehälter:** Einführung klarer Vorgaben und ein Verbot der übermäßigen Besserstellung, um Selbstbedienung zu verhindern. Analog zu den bereits vom RBB und des Saarländischen Rundfunks (SR) vorgenommenen Begrenzungen der Intendantengehälter, wäre als Vergleichsgröße eine maximale Besoldung nach B11 sinnvoll.
- 6) **Verkleinerung der Aufsichtsgremien sowie Trennung der Aufgaben:** Aufsichtsgremien im ÖRR sollten so strukturiert werden, dass es klare Verantwortlichkeiten gibt. Dafür erscheint eine drastische Verkleinerung der Aufsichtsgremien notwendig. Zugleich sollte die Aufsicht über die Auftragserfüllung von der Aufsicht über finanzielle Aspekte (sparsame Verwendung der Ressourcen) getrennt werden, etwa indem verschiedene Ausschüsse eingerichtet werden.
- 7) **Räumliche und personelle Trennung der Aufsichtsgremien von den Anstalten:** Damit die Aufsicht auch aus Sicht der Beitragszahler unabhängiger und effektiver wird, sollten Aufsichtsgremien personell und räumlich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern getrennt sein, die im ÖRR beschäftigt sind.
- 8) **Regelmäßige externe wissenschaftlich gestützte Evaluationen:** Vergleichbar mit wissenschaftlichen Forschungsinstituten sollen unabhängige Expertengremien regelmäßig prüfen, ob der Auftrag erfüllt und effizient gearbeitet wird. Selbst wenn eine solche Begutachtung keine direkten Folgen für die Sender haben sollten, erhöhen sie die Transparenz und sorgen für eine gewisse Disziplinierung. Die Gruppe der Evaluatorinnen und Evaluatoren sollte dabei weder vom ÖRR selbst noch von der Politik bestellt werden. Denkbar wäre, dass entweder die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) oder die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) diese Gruppe ernennt.

4 Bewertung der aktuellen Reformen

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe der Landesregierung zum Sechsten, Siebten und Achten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge berücksichtigen im Grundsatz zwar einige der genannten Kritikpunkte und Reformvorschläge, greifen insgesamt jedoch zu kurz.

Der **Reformstaatsvertrag (ReformStV)** stärkt beispielsweise explizit die qualitative Zielsetzung des Auftrags und enthält Regeln zur Begrenzung der Zahl von Sparten- und Hörfunkkanälen sowie Vorgaben zur Reduktion von Doppelstrukturen. Der Reformtext enthält Regelungen zu Gemeinschaftseinrichtungen und stärkt Kooperationen in Technik/Plattformen. Er fordert mehr Transparenz, Kodizes für Governance, Vorgaben zu Kompetenzen der Gremien sowie bessere Prüf- und

Kontrollinstrumente. Er enthält Regelungen zur Steuerung der Sportrechte und Begrenzungen für hohe Sportausgaben. Außerdem finden sich im Entwurf Grundsätze der außertariflichen Vergütung.

Der ReformStV bleibt jedoch deutlich hinter den in Kapitel 3 dargestellten Reformvorschlägen zurück. So geht etwa der Zukunftsrat davon aus, dass das sogenannte „**Federführungsprinzip**“, bei der sich eine Anstalt federführend um bestimmte Aufgaben kümmert, nicht ausreicht, „um die evidenten Strukturdefizite der ARD zu beseitigen und die empfohlene ‚organisierte Regionalität‘ zu gewährleisten“ (vgl. FAZ 2024). Wichtig seien klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungsverfahren.

Die Einsetzung eines **Medienrates** zur Evaluierung der Verfahren nach § 26a und der Erfüllung des Auftrags nach § 26 ist grundsätzlich begrüßenswert, allerdings wird er ohne klare Unabhängigkeitsstandards oder harten Sanktionsmöglichkeiten etabliert, wodurch politische Einflussnahme fortbesteht. Insbesondere die Besetzung des sechsköpfigen Medienrates ist kritikwürdig: Zwei Sachverständige werden von der Gremienvertreterkonferenz der ARD (GVK), jeweils ein Sachverständiger vom Fernsehrat des ZDF und vom Hörfunkrat des Deutschlandradios gewählt. Zwei Sachverständige werden durch die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder berufen. Damit bestimmt der ÖRR seine Aufsicht im Wesentlichen selbst. Besser wäre es, wenn die KEF oder KEK die Sachverständigen wählen würde.

Die Begrenzung von **Sportrechten** ist zu unverbindlich formuliert. Gemäß § 35 ReformStV sollen die für den Erwerb von Übertragungsrechten für Sportereignisse insgesamt aufgewendeten Mittel ein „angemessenes“ Verhältnis zum Gesamtaufwand nicht überschreiten. Ein angemessenes Verhältnis sei demnach in der Regel anzunehmen, wenn der Aufwand für den Erwerb von Übertragungsrechten fünf vom Hundert des von der KEF anerkannten Gesamtaufwandes von ARD und ZDF in einer Beitragsperiode nicht übersteigt. Selbst bei konservativer Schätzung von künftig nur noch 8 Mrd. Euro Gesamtaufwand für ARD und ZDF, würde das „angemessene Verhältnis“ jährlich einen Betrag von 400 Mio. Euro für Sportereignisse ausweisen. Eine ernstzunehmende Deckelung der Kosten ist nicht gegeben. Im Vergleich zum bestehenden Etat müssen ARD und ZDF ihre Kosten für Sport-Übertragungsrechte nicht kürzen.

Auch bei den in § 31h ReformStV geregelten Grundsätzen der **außertariflichen Vergütung** ist eine tatsächliche Kostenbegrenzung nicht garantiert. Vermerkt ist, dass sich die Höhe der Gesamtvergütung an den Bezügen im öffentlichen Sektor einschließlich vergleichbarer öffentlicher Unternehmen zu orientieren hat. Diese Orientierung könnte demzufolge zwar an der Besoldungsgruppe B11 erfolgen, jedoch wäre auch eine Orientierung an der Vergütung des Vorsitzenden der örtlichen Sparkasse möglich, die in der Regel weit darüber liegt.

Darüber hinaus ist die im Achten Staatsvertrag (Reform des Verfahrens zur Festsetzung des Rundfunkbeitrages) in § 8 vorgesehene sogenannte **Widerspruchslösung** kritisch zu sehen. Demnach soll die von der KEF empfohlene Beitragshöhe als festgesetzt gelten, sofern sie nicht mehr als fünf vom Hundert über der bis dahin geltenden Beitragshöhe liegt und kein Widerspruch erfolgt ist. Je nach empfohlener Beitragshöhe sind bis zu mindestens drei Länder erforderlich, um Widerspruch geltend zu machen. Diese quasi-automatische Erhöhung der Beiträge reduziert nicht nur die Länderkompetenz, da Länderparlamente faktisch Mitentscheidungsrechte über die Beitragshöhe verlieren können. Der Automatismus schwächt zudem Anreize für Effizienz, wenn Beiträge automatisch steigen können. Der Reformdruck auf den ÖRR würde dadurch sinken. Außerdem droht eine zusätzliche Gefährdung der Akzeptanz des ÖRR, falls die Bürger die Beitragsfinanzierung als zunehmend entkoppelt von demokratischer Kontrolle wahrnehmen.

5 Fazit

Der ÖRR steht unter Druck – nicht nur wegen technischer Neuerungen und veränderten Mediengewohnheiten, sondern auch aufgrund verschiedener Skandale. Daher wird von wissenschaftlicher Seite eine grundlegende Reform des ÖRR und seiner Governance empfohlen. Die vorliegenden Gesetzesentwürfe nehmen einige Kritikpunkte und Reformvorschläge zwar im Grundsatz auf, eine grundlegende Reform des ÖRR ist damit jedoch nicht verbunden. Der ReformStV löst die wesentlichen Probleme nicht, sondern nimmt nur kosmetische Anpassungen vor. Nur durch eine Neuausrichtung kann der ÖRR jedoch im digitalen Zeitalter seine Funktion als Garant von Qualität, Vielfalt und demokratischer Teilhabe erfüllen und seine Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen – ohne ineffizient oder wettbewerbsverzerrend zu wirken. Der Gesetzgeber sollte darauf hinwirken, dass die Reformen entweder nachgeschärft werden oder dass der ÖRR in einem neuen Reformanlauf strukturell reformiert wird.

Literaturverzeichnis

ARD/ZDF-Medienstudie (2024), Grundlagenstudie im Auftrag der ARD/ZDF-Forschungskommission, <https://www.media-perspektiven.de/studien/ard/zdf-medienstudie>.

Eberwein, T. Saur, F. 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.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 08.10.2024: „Was sagt der Zukunftsrat zur Reform von ARD und ZDF?“, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien-und-film/was-sagt-der-zukunftsrat-zur-reform-von-ard-und-zdf-110034129.html>.

Infratest dimap (2025), Glaubwürdigkeit der Medien 2025, Eine repräsentative Umfrage im Auftrag des Westdeutschen Rundfunks, Mai 2025.

Kronberger Kreis (2024), Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Schriftenreihe Nr. 73, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Maurer, M. Kruschinski, S. und P. Jost (2024), Fehlt da was? Perspektivenvielfalt in den öffentlich-rechtlichen Nachrichtenformaten, Institut für Publizistik, Universität Mainz.

Technische Universität Dortmund (2024), Journalismus und Demokratie, Ergebnisse der Journalismusbefragung 2024.

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

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

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

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN 2197-3059