

The top section of the cover features a background pattern of various social media and communication icons, including Facebook 'f', YouTube, Twitter birds, RSS feeds, and email symbols, arranged in a grid that recedes into the distance.

HFM Policy Papers

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Kritik: Ursachenanalyse und Reformbedarf

Dr. Stefan A. Duvvuri
Sebastian Strohmenger

Nr. 5

hfm

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Kritik: Ursachenanalyse und Reformbedarf

Empfehlungen für ein zukunftsfähiges Good Governance Framework

Dr. Stefan A. Duvvuri, Mannheim

Sebastian Strohmenger, München

Zehn Empfehlungen an Politik und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten

1. **Klare Trennung der Aufgaben der Aufsichtsgremien:** Die Aufgaben von Rundfunk-/Fernsehrat und Verwaltungsrat müssen eindeutig abgegrenzt werden, um Effizienz und Klarheit zu gewährleisten.
2. **Neuausrichtung der Verwaltungsräte mit erweiterten Befugnissen:** Die Verwaltungsräte sollen sich an den Aufsichtsräten börsennotierter Unternehmen orientieren und umfassende Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse erhalten.
3. **Verkleinerung und Professionalisierung der Aufsichtsgremien:** Rundfunk-, Fernseh- und Verwaltungsräte sollten verkleinert und stärker professionalisiert werden, um ihre Effektivität zu erhöhen. Hierzu müssen die Gremien mit entsprechenden Kompetenzen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.
4. **Unterstellung der Internen Revision unter den Verwaltungsrat:** Die Interne Revision sollte direkt dem Verwaltungsrat unterstellt werden, um ihre Unabhängigkeit und Effektivität zu steigern.
5. **Weiterentwicklung der KEF zur zentralen Aufsichtsbehörde:** Die KEF soll zu einer zentralen Aufsichtsbehörde für den ÖRR weiterentwickelt werden. Hierzu muss sie mit entsprechenden Kompetenzen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.
6. **Überprüfung und Optimierung der Angebotsstruktur:** Vor dem Hintergrund bestehender Bundesverfassungsgerichtsurteile sollen Einsparpotenziale identifiziert und genutzt werden.
7. **Präzisierung des Auftrags mit messbaren Zielvorgaben:** Der Auftrag des ÖRR muss klarer definiert und mit messbaren Zielvorgaben versehen werden.
8. **Regelmäßige externe Überprüfung der Zielerreichung:** Alle fünf Jahre sollte durch unabhängige Experten überprüft werden, ob die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten die festgelegten Ziele erreicht haben.
9. **Fokus auf den Bildungsauftrag:** Der ÖRR sollte verstärkt auf den Aufbau von Medienkompetenz bei seinen Zuschauern setzen.
10. **Konsequente Qualitätssicherung der Inhalte:** Der ÖRR muss sich auf die Sicherung der Qualität seiner Inhalte konzentrieren, um als verlässliche Informationsquelle zu dienen.

Inhalt

1	Einleitung.....	4
2	Der deutsche Fernsehmarkt	6
2.1	Entstehung des ÖRR.....	6
2.2	Das duale Rundfunksystem – ein Überblick.....	7
2.3	Der deutsche Fernsehmarkt im Wandel: Vielfalt in der Ära der Digitalisierung.....	8
2.4	Die Zuschauer und ihr Fernsehverhalten.....	10
3	Auftrag des ÖRR: Darstellung und Würdigung	13
3.1	Auftrag des ÖRR	13
3.2	Struktur und Umfang des heutigen ÖRR.....	15
3.3	Finanzierung des ÖRR	18
3.4	Bewertung der Auftragserfüllung	21
3.5	Zusammenfassung	28
4	Kontrolle des ÖRR: Ausgestaltung und kritische Würdigung.....	29
4.1	Fernseh- und Rundfunkräte sowie Verwaltungsräte	29
4.2	Länderparlamente	32
4.3	Landesrechnungshöfe.....	33
4.4	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).....	34
4.5	Beschreibung und Beurteilung der internen Kontrollsysteme.....	35
5	Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Governance.....	37
6	Good Governance Framework für den ÖRR.....	40
6.1	Werte, Führung und Kultur	40
6.2	Risiko- und Chancenmanagement	42
6.3	Aufbau und Ablauforganisation	44
6.4	Planung und Steuerung.....	46
6.5	Information & Kommunikation	46
6.6	Unabhängige Überwachung	48
7	Fazit und Empfehlungen für eine Good Governance beim ÖRR	50

1 Einleitung*

In den letzten Jahren haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ÖRR)¹ in Deutschland erhebliche Herausforderungen erlebt, die das Vertrauen der Öffentlichkeit in diese Institutionen erschüttert haben. Besonders auffällig sind die Skandale beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb) und Norddeutschen Rundfunk (NDR), die tiefgreifenden Mängel, sowohl im Programmauftrag als auch in der Führung und Kontrolle der Sendeanstalten, offenbart haben. Diese Entwicklungen werfen nicht nur Fragen zur internen Governance der Rundfunkanstalten auf, sondern sie spiegeln auch die sich verändernden Erwartungen und Bedürfnisse der Zuschauer wider, was letztlich zu einer abnehmenden Akzeptanz des ÖRR führt.

Der Skandal um den rbb, der in den Medien breit diskutiert wurde, betrifft vor allem die Missstände im Bereich der Personalführung und die intransparente Vergabe von Aufträgen. Es kam heraus, dass es erhebliche Unregelmäßigkeiten und eine mögliche Veruntreuung von Geldern gab, die das Vertrauen in die Integrität der Anstaltsführung sowie der internen Kontrollgremien stark beschädigt haben. Dieser Skandal zeigte auf, dass die Governance-Strukturen innerhalb des rbb dringend reformiert werden müssen, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten.²

Parallel dazu trat der NDR in die Kritik, als Berichte über mangelnde Unabhängigkeit und politische Einflussnahme bekannt wurden. Journalisten und Mitarbeiter berichteten über einen Druck, bestimmte Themen nicht kritisch zu behandeln, insbesondere wenn diese politisch sensibel waren. Diese Enthüllungen rufen ernsthafte Bedenken bezüglich der journalistischen Unabhängigkeit und der Erfüllung des Programmauftrags hervor. Der ÖRR hat den Auftrag, unabhängig und überparteilich zu berichten, doch der NDR-Skandal legt nahe, dass dieser Auftrag gefährdet ist, wenn interne und externe Einflüsse die Berichterstattung beeinflussen.

Diese und weitere Skandale verdeutlichen zwei Hauptprobleme: zum einen gibt es gravierende Mängel in der Führung und Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten. Zum anderen werden die Ziele des ÖRR nicht konsequent verfolgt, was das Vertrauen in die Neutralität und Objektivität des öffentlichen Rundfunks unterminiert. Diese internen Probleme treffen auf eine Medienlandschaft, die sich durch das veränderte Fernsehverhalten der Zuschauer zusätzlich dynamisch wandelt. Jüngere Generationen nutzen vermehrt digitale Plattformen und Streaming-Dienste, während traditionelle Fernsehformate an Bedeutung verlieren.

Diese Entwicklung stellt die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten vor die Herausforderung, ihre Inhalte und ihre Verbreitungswege zu modernisieren, um auch in Zukunft relevant zu bleiben. Die Abnahme der Akzeptanz des ÖRR ist somit nicht nur das Ergebnis interner Skandale und mangelnder Führung, sondern auch einer veränderten Mediennutzung. Die Zuschauer erwarten heute Transparenz, Unabhängigkeit und Qualität, während sie gleichzeitig nach flexiblen und zeitgemäßen Angeboten suchen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stehen daher vor der dringenden Aufgabe, ihre Strukturen und Prozesse zu überdenken und anzupassen. Dies erfordert nicht nur eine Reform der internen Governance, um Missmanagement und Intransparenz zu bekämpfen, sondern auch eine Neuausrichtung des Programmangebots, um den veränderten Sehgewohnheiten gerecht zu werden.

* Die Autoren der Studie danken Dr. Jörn Quitzau für die wertvollen Anregungen und das konstruktive Feedback.

¹ Mit dem Begriff „Rundfunk“ ist jeweils öffentlich-rechtliches Fernsehen und Hörfunk gemeint. In der vorliegenden Studie liegt der Fokus auf dem Fernsehen.

² Siehe Landtag Brandenburg (2024). Das Gesamtergebnis des Untersuchungsausschusses des brandenburgischen Landtags zum rbb-Skandal kann als „organisierte Verantwortungslosigkeit“ zusammengefasst werden.

Diese Studie widmet sich den zentralen Herausforderungen für die Kontrolle des ÖRR, betrachtet mögliche Ursachen der aktuellen Probleme und skizziert Perspektiven für eine nachhaltige Reform der Governance-Strukturen. Dazu erfolgt im folgenden Kapitel zunächst eine Bestandsaufnahme der Entwicklung und der heutigen Ausprägung des ÖRR sowie des deutschen Fernsehmarktes. Anschließend wird der Versuch unternommen, die Auftragserfüllung des ÖRR zu bewerten. Das vierte Kapitel widmet sich den bestehenden Kontrollstrukturen. Kapitel 5 greift die Schwächen der heutigen Kontrollstruktur auf, um die Notwendigkeit einer Neuordnung der Governance-Struktur, auch vor dem Hintergrund bestehender Missstände, zu diskutieren. Der Vorschlag für ein modernes Good Governance Framework für den ÖRR wird in Kapitel 6 vorgestellt. Die Studie schließt mit einer Zusammenfassung der vorgestellten Analysen und Perspektiven.

Diese Studie ist nicht nur als Bestandsaufnahme zu verstehen, sondern soll ein Wegweiser für eine konstruktive Diskussion über die Zukunft des ÖRR in Deutschland sein. Die Schlussfolgerungen bieten Anregungen für die Rundfunkkommission der Länder, bei der Vorlage eines Reformstaatsvertrags im Herbst 2024 sowie für die Rundfunkanstalten, um den ÖRR als unverzichtbares Element der Medienvielfalt und einer lebendigen Demokratie zu stärken.

2 Der deutsche Fernsehmarkt

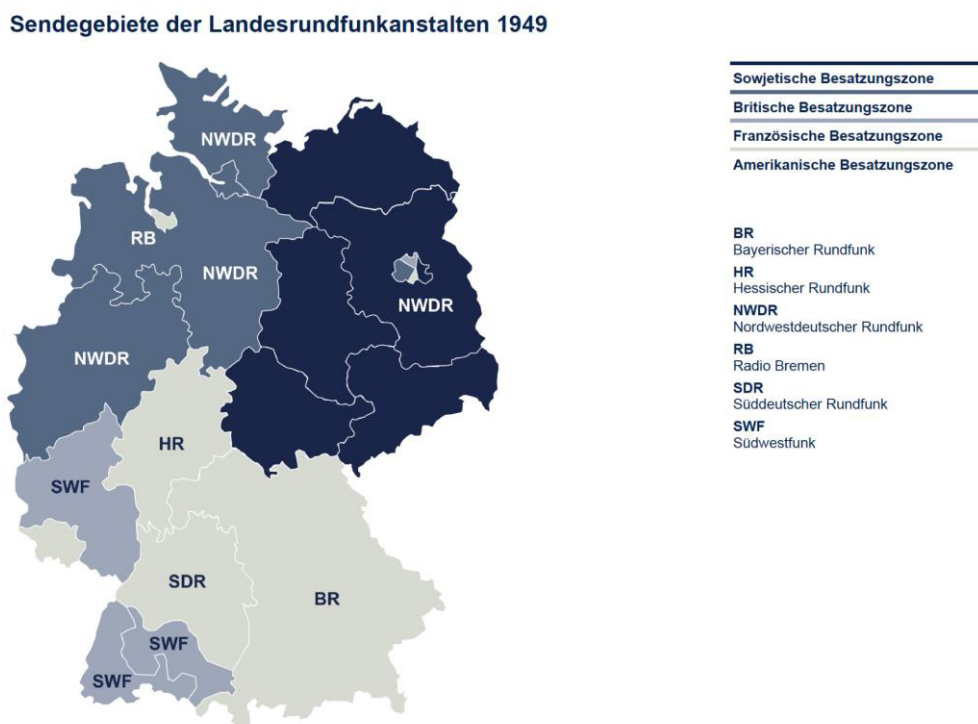
2.1 Entstehung des ÖRR

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nahmen die westlichen Alliierten eine Neuordnung des Rundfunks in ihren Besatzungszonen vor, inspiriert vom britischen Modell eines gebührenfinanzierten, staatlich unabhängigen Rundfunksystems. Dieses Modell zielte darauf ab, durch eine freie und unabhängige Berichterstattung zur Erziehung und Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft beizutragen.³ Dabei sollte der Rundfunk staatsunabhängig, aber nicht privatwirtschaftlich organisiert sein, um so mit den wenigen verfügbaren Sendeplätze die Meinungsvielfalt sicherzustellen.

Sendeplätze und Frequenzen für Radio und TV waren knapp. Daher gab es die Befürchtungen, dass, wenn Sendeplätze allein privaten Sendern überlassen werden, diese kein Interesse an der Abbildung von Meinungsvielfalt haben und dies negative Auswirkungen auf die Demokratie haben könnte.

Bereits im Jahr 1946 begannen die Alliierten, die Kontrolle über die Rundfunkstationen schrittweise an deutsche Verantwortungsträger zu übertragen, was zur Entstehung von sechs autonomen Landesrundfunkanstalten in Westdeutschland führte, noch bevor die Bundesrepublik 1949 offiziell gegründet wurde. Die Größe und Finanzkraft dieser Anstalten variierten erheblich, was eine überregionale Kooperation erforderlich machte (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Sendegebiete 1949



Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)

³ Vgl. Dörner (2023), S. 40ff.; Dussel (2023), S. 4 ff.

Am 9. und 10. Juni 1950 schlossen sich diese sechs Anstalten zur Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, kurz ARD, zusammen. Noch im selben Jahr begann der NWDR als erster mit der Fernsehausstrahlung. 1954 starteten die ARD-Anstalten mit einem gemeinsamen Fernsehprogramm, das zunächst täglich zwei Stunden umfasste.

Kurz nach der Gründung der ARD versuchte die Bundesregierung unter Bundeskanzler Konrad Adenauer, die Rundfunklandschaft zu reformieren, indem sie ein zweites öffentlich-rechtliches Fernsehprogramm schaffen wollte, das überwiegend unter Bundeskontrolle stehen sollte. Dieser Plan wurde 1961 vom Bundesverfassungsgericht abgelehnt, das die Rundfunkhoheit den Ländern zusprach. In der Folge etablierten die Länder noch im gleichen Jahr das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), das im Unterschied zur ARD zentral organisiert ist. Kurze Zeit später begann die ARD mit der Einführung regionaler Fernsehprogramme, den sogenannten "Dritten Programmen".

2.2 Das duale Rundfunksystem – ein Überblick

Das duale Rundfunksystem in Deutschland, bestehend aus öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, stellt eine einzigartige Medienlandschaft dar, die sowohl historisch als auch juristisch tief verwurzelt ist. Dieses System hat sich im Laufe der Jahre entwickelt, um eine ausgewogene und vielfältige Medienlandschaft zu gewährleisten, die Informationsfreiheit, Pluralismus und demokratische Werte fördert.

Der private Rundfunk in Deutschland wurde am 1. Januar 1984 eingeführt, als die Anstalt für Kabelkommunikation (AKK) in Ludwigshafen erstmals Rundfunkprogramme ausstrahlte, die unter Beteiligung privatwirtschaftlich organisierter Programmanbieter zustande kamen. Am selben Tag starteten die Vorläufer von Sat.1 sowie RTL ihr Programm.

Die Einführung des privaten Rundfunks erfolgte, nachdem das Bundesverfassungsgericht in mehreren Rundfunkurteilen den Weg dafür geebnet hatte. Die Gerichtsurteile betonten die Notwendigkeit der Meinungs- und Informationsvielfalt, die durch ein Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk gefördert werden sollte.⁴

Heute existiert in Deutschland ein duales Rundfunksystem, das eine breite Palette an Informations-, Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsprogrammen bietet. Während der ÖRR maßgeblich durch Rundfunkbeiträge⁵ finanziert wird, generieren private Sender ihre Einnahmen hauptsächlich durch Werbung. Diese Struktur sorgt für eine vielschichtige Medienlandschaft, in der Bürger Zugang zu einer Vielzahl von Perspektiven und Inhalten haben.

Das duale Rundfunksystem Deutschlands wird international oft als Vorbild für die Gewährleistung von Medienvielfalt und Unabhängigkeit angesehen. Es steht jedoch auch vor Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Anpassung an die digitale Transformation und die sich verändernden Mediennutzungsgewohnheiten. Kritiker bemängeln zudem die steigenden Rundfunkbeiträge und fordern mehr Transparenz und Effizienz im ÖRR.

Ein weiterer Diskussionspunkt ist die Konkurrenz zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern im Online-Bereich, wo die Abgrenzung der Zuständigkeiten und die Frage der Marktverzerrung immer wieder zu Debatten führen.

⁴ Vgl. Dörner (2023), S. 62ff.

⁵ Seit dem Jahr 2013 ist der Rundfunkbeitrag das Finanzierungsmodell des ÖRR. Zuvor wurde die Rundfunkgebühr, umgangssprachlich auch "GEZ-Gebühr" als Finanzierungsform verwendet. Siehe hierzu u.a. Dörr (2024).

Trotz dieser Herausforderungen bleibt das duale System ein wesentlicher Pfeiler der deutschen Medienlandschaft. Die fortlaufende Diskussion um die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Systems zeigt, dass eine ständige Anpassung an gesellschaftliche und technologische Entwicklungen notwendig ist, um seinen Wert und seine Relevanz für die Zukunft zu erhalten.

2.3 Der deutsche Fernsehmarkt im Wandel: Vielfalt in der Ära der Digitalisierung

Der deutsche Fernsehmarkt hat in den letzten Jahren eine transformative Entwicklung erlebt, die von der Digitalisierung und dem Aufkommen neuer Technologien geprägt ist. Traditionelle Rundfunkmodelle stehen vor Herausforderungen, während Streaming-Dienste und digitale Plattformen eine zunehmend größere Rolle spielen. Diese Veränderungen spiegeln sich in der Vielfalt der Angebote und Anbieter auf dem deutschen Fernsehmarkt wider.

Öffentlich-rechtliche Sender als Grundpfeiler

Die ARD und das ZDF bleiben grundlegende Säulen des deutschen Rundfunksystems. Durch den Rundfunkbeitrag finanziert, haben sie den Auftrag, die Bevölkerung umfassend zu informieren, zu unterhalten und zu bilden. Aktuell werden 21 Fernsehprogramme angeboten.⁶

Private Rundfunkanbieter / -sender: Konkurrenz und Diversität

Dem gegenüber stehen private Sender wie RTL, ProSieben, Sat.1 und VOX. Diese finanzieren sich hauptsächlich durch Werbung und Sponsoring. Sie bieten eine breite Palette an Unterhaltungsprogrammen, von Spielfilmen über Reality-Shows bis hin zu Nachrichtenformaten. Der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern hat zu einer Vielfalt an Inhalten geführt, die die unterschiedlichen Interessen und Vorlieben der Zuschauer ansprechen. Zum Ende des Jahres 2023 wurden im Bereich des privaten Fernsehens insgesamt 9 Vollprogramme sowie 96 Free-TV-Spartenprogramme ausgestrahlt.⁷

Pay-TV und Premium-Inhalte

Bezahlfernsehen bietet exklusive Inhalte (z.B. Spielfilme und Sportformate). Obwohl Pay-TV einen spezifischen Markt bedient, trägt es zur Diversität des Angebots bei, indem es Zugang zu Nischeninhalten ermöglicht, die möglicherweise auf anderen Plattformen nicht verfügbar sind. Ende 2023 waren in Deutschland 111 lizenzierte und ausgestrahlte Pay-TV-Programme verzeichnet, wie von der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) gemeldet. Von diesen Pay-TV-Programmen entfallen 46 auf Unterhaltungsprogramme (41 Prozent), 34 auf Sportprogramme (31 Prozent), 13 auf Musikprogramme (12 Prozent), 11 auf Informations-/Dokumentationsprogramme (10 Prozent) und 7 auf Kinderprogramme (6 Prozent). Sky Deutschland ist hierbei der dominierende Pay-TV-Anbieter.⁸

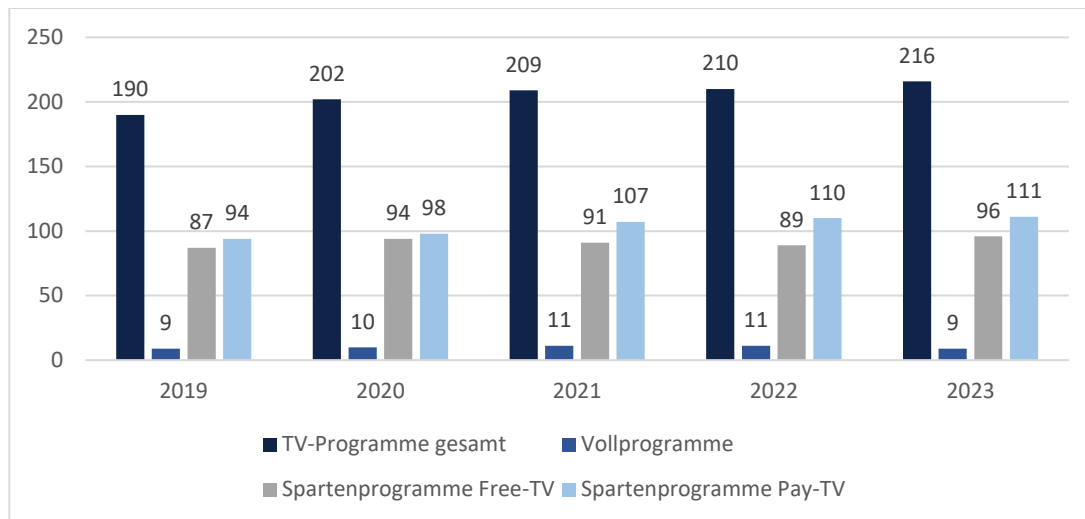
Ende 2023 umfasste das Gesamtangebot des bundesweit empfangbaren Angebots 216 private Sender (siehe Abbildung 2).

⁶ Vgl. KEK (2024), S. 24.

⁷ Vgl. KEK (2024), S. 25.

⁸ Vgl. KEK (2024), S. 25.

Abbildung 2: Entwicklung des bundesweit empfangbaren privaten TV-Angebots



Quelle: KEK (2024), S. 25

Regionale Sender und Spezialinteressen

Neben den 21 öffentlich-rechtlichen Rundfunk- sowie den nationalen Privatprogrammen gibt es zahlreiche regionale Privatsender, die sich auf lokale Interessen und Bedürfnisse konzentrieren, wie z.B. TV.Berlin und Rhein-Neckar Fernsehen (RNF). Diese Sender spielen eine ergänzende Rolle bei der Bereitstellung von Nachrichten, Informationen und Unterhaltung auf regionaler Ebene. Ebenso haben spezialisierte Sender, sei es für Nachrichten (z.B. ntv, Euro News), Sport (z.B. Sport 1, Eurosport) oder Dokumentationen (z.B. K1 Doku), ihren Platz im deutschen Fernsehmarkt gefunden.

Digitales Fernsehen und Streaming-Dienste

Die Digitalisierung hat neue Wege für den Fernsehkonsum eröffnet. Die Verbreitung der digitalen Fernsehsignale erfolgt über digital terrestrisches Fernsehen (DVB-T), Satellit und Kabel. Neben dem linearen Fernsehen gewinnen Online-Streaming-Dienste zunehmend an Bedeutung. In Deutschland hat sich die Nutzung von Streaming-Diensten in den letzten Jahren rapide entwickelt und ist zu einem bedeutenden Teil der Unterhaltungslandschaft geworden. Eine Vielzahl von Streaming-Plattformen bietet den Nutzern die Möglichkeit, eine breite Palette von Inhalten, wie Filme, Serien, Dokumentationen und Musik auf Abruf zu genießen.

Mittlerweile gibt eine Vielzahl von On-Demand-Plattformen, die entweder über Abonnements (Subscription-Video-on-Demand bzw. SVoD) angeboten werden, wie Apple TV+, DAZN, discovery+, Disney+, Paramount+, Prime Video, Netflix, WOW und RTL+ oder per Einzelabruf (Transactional Video-on-Demand bzw. TVoD) wie Apple iTunes, Google Play oder Rakuten TV. Darüber hinaus gibt es Streaming-Dienste wie Zattoo Free, die frei empfangbar sind.⁹

Die Vielfalt der Streaming-Dienste spiegelt sich in verschiedenen Genres wider, von Drama über Comedy bis hin zu Thrillern und Dokumentationen. Der Wettbewerb zwischen den Anbietern hat dazu

⁹ Vgl. KEK (2024), 29f.

geführt, dass die Nutzer bzw. Zuschauer von einer breiten Auswahl profitieren und dass die Attraktivität (gemessen an den Programmkosten) der Inhalte zunimmt.

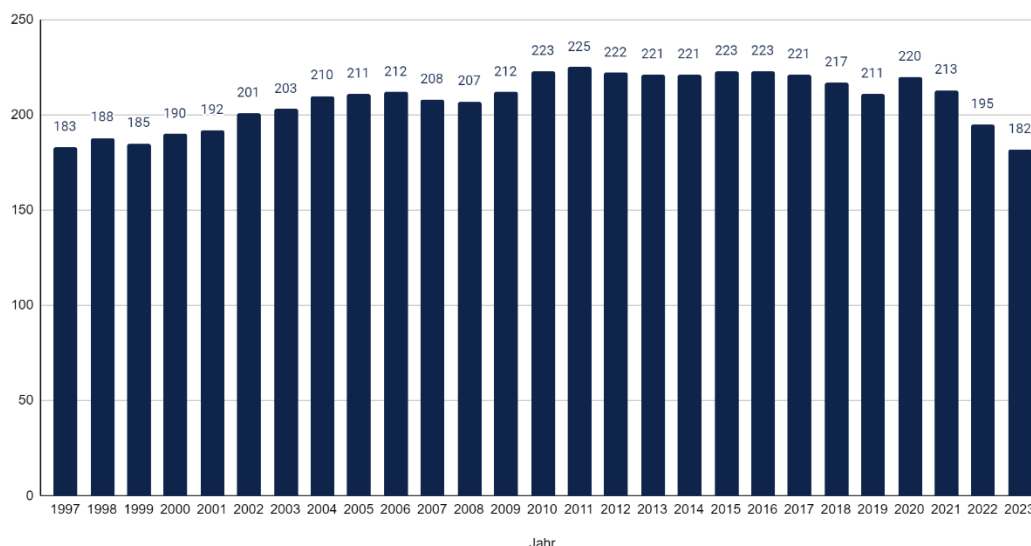
Die Flexibilität, Inhalte jederzeit und überall auf verschiedenen Geräten abrufen zu können, hat die Beliebtheit von Streaming-Diensten weiter gesteigert. Mit der Möglichkeit, personalisierte Playlists zu erstellen und Empfehlungen basierend auf dem individuellen Sehverhalten zu erhalten, bieten Streaming-Plattformen den Nutzern eine maßgeschneiderte Unterhaltungserfahrung.

Trotz der Popularität von Streaming-Diensten stehen sie auch vor Herausforderungen. Dies gilt vor allem beim Wettbewerb um attraktive Spielfilme und Serien, was zu höheren Lizenzzahlungen und kostspieligen (Eigen-)Produktionen führt. Dennoch bleibt der Trend zur digitalen, flexiblen Unterhaltung in Deutschland und weltweit bestehen, während Streaming-Dienste kontinuierlich versuchen, ihre Angebote zu verbessern und sich den Bedürfnissen der Nutzer anzupassen.

2.4 Die Zuschauer und ihr Fernsehverhalten

Die tägliche linearen Fernsehnutzung in Deutschland betrug 2023 durchschnittliche 182 Minuten, was einen erneuten Rückgang im Vergleich zum Vorjahr bedeutet. Der Trend zeigt, dass die Sehdauer seit dem Höchstwert von 225 Minuten im Jahr 2011 kontinuierlich abnimmt (siehe Abbildung 3). Der Mittelwert wird besonders durch zwei Altersgruppen geprägt. Kinder im Alter von 3 bis 13 Jahren sehen durchschnittlich 31 Minuten fernsehen, während die Gruppe der über 70-Jährigen knapp sechs Stunden (347 Minuten) vor dem Fernseher verbringt (siehe Abbildung 4).

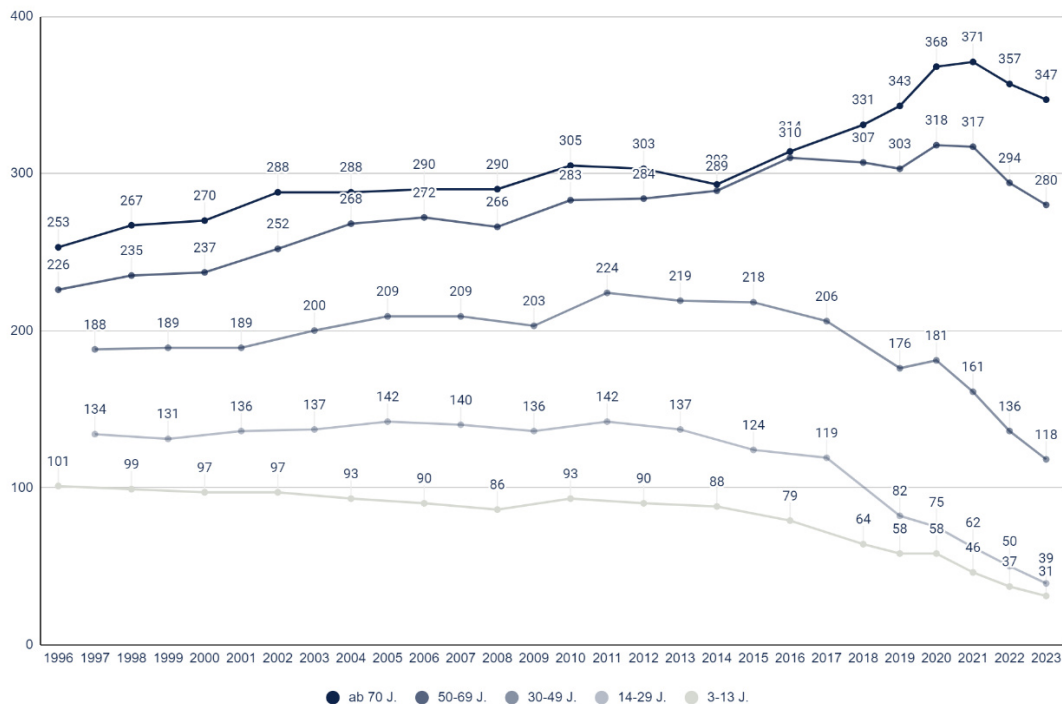
Abbildung 3: Durchschnittliche tägliche Fernsehdauer in Deutschland in den Jahren 1997 bis 2023 (in Minuten)



Quelle: Zubayr/Haddad/Kupferschmitt (2024)

Bei der Entwicklung der durchschnittlichen Sehdauer pro Tag (siehe Abbildung 4) fällt auf, dass diese in den Gruppen der unter 50-jährigen seit über zehn Jahren kontinuierlich, mit Ausnahme des Corona-Jahrs 2020, abnimmt.

Abbildung 4: Entwicklung der durchschnittlichen Sehdauer pro Tag nach Altersgruppen 1995 bis 2023 (in Minuten)



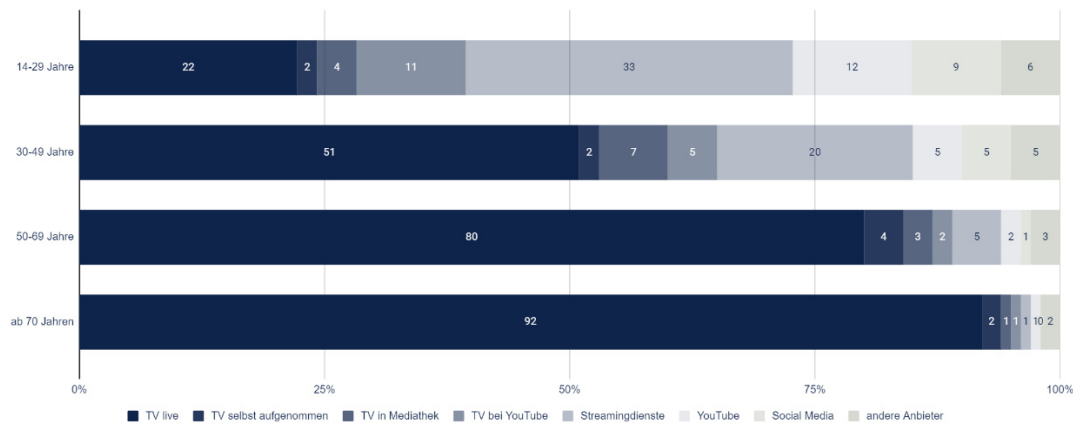
Quelle: Zubayr/Haddad/Kupferschmitt (2024) und Haddad/Kupferschmitt/Zubayr (2023)

Die ARD/ZDF-Studie "Massenkommunikation Trends" untersucht jährlich die Nutzung von Bewegtbildern über verschiedene Verbreitungswege und Plattformen, einschließlich YouTube, Netflix, Amazon Prime Video und Social-Media-Plattformen. Die Ergebnisse für das Jahr 2022 zeigen eine zunehmende Diversifizierung der Nutzung über alle Altersgruppen hinweg.

Bei den 14- bis 29-Jährigen entfielen 39 Prozent der Bewegtbildnutzung auf TV-Inhalte, verteilt auf lineares Fernsehen (22 Prozent), aufgenommene Sendungen, Mediatheken und Fernsehsendungen über YouTube (siehe Abbildung 5). Der Anteil von Streamingdiensten ist in dieser Altersgruppe auf 33 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesunken, was als möglicher Rückgang des Corona-Effekts interpretiert werden kann. YouTube und Social-Media-Plattformen machten weitere Anteile aus. Bei den 30- bis 49-Jährigen überwog noch lineares Fernsehen mit 51 Prozent, während TV-Inhalte insgesamt 65 Prozent der Nutzung ausmachten. Streamingdienste fielen auf 20 Prozent. Bei älteren Gruppen (50-69 Jahren und ab 70 Jahre) blieb lineares Fernsehen dominant, obwohl sein Anteil im Vergleich zu 2021 zurückging, was einen allgemeinen Rückgang der TV-Sehdauer in diesen Gruppen widerspiegelt. Die Nutzung anderer Plattformen blieb unter 5 Prozent.¹⁰

¹⁰ Vgl. Haddad/Kupferschmitt/Zubayr (2023), S. 11f.

Abbildung 5: Verteilung des Bewegtbildkonsums auf klassische Fernsehnutzung und Bewegtbildnutzung im Internet im Jahr 2022



Quelle: Haddad/Kupferschmitt/Zubayr (2023)

Der Trend weg von der traditionellen Fernsehnutzung hin zur nicht linearen Bewegtbildnutzung hielt auch im Jahr 2023 an. In allen Altersgruppen unter 70 Jahren nahm der Anteil des linearen Fernsehens weiter ab. Bei den 14- bis 29-Jährigen dominierten Streamingdienste und Social-Media-Videos, d.h. nicht lineare Bewegtbildnutzungen mit einem Anteil von 84 Prozent. Auch bei den 30- bis 49-Jährigen war die nicht lineare Bewegtbildnutzung mit 56 Prozent am beliebtesten. Nur bei den über 70-Jährigen erhöhte sich der Anteil des linearen Fernsehens auf 95 Prozent.¹¹

Der deutsche Fernsehmarkt zeigt insgesamt eine lebendige Entwicklung, bei der Tradition und Innovation miteinander konkurrieren. Diese Veränderungen sind das Ergebnis von neuen Rahmenbedingungen. Im Vergleich zu den Anfängen des ÖRR sind die Hürden für den Markteintritt erheblich gesunken. Die Verfügbarkeit von Frequenzen ist nicht mehr knapp bemessen. Gleichzeitig sind Produktions- und Übertragungskosten merklich gesunken. Diese positive Veränderung ist der Digitalisierung zu verdanken.

Durch neue Angebotsformate ist die Programmvielfalt gestiegen. Während jüngere Zuschauergruppen an innovativen Formaten interessiert sind und sich ihr tägliches Nutzungsverhalten hin zu Online-Angeboten verändert hat, bleiben v.a. die Zuschauer der Altersgruppe der über 50-Jährigen dem linearen Fernsehen treu.

¹¹ Vgl. Kupferschmitt/Müller (2023), S. 9ff.

3 Auftrag des ÖRR: Darstellung und Würdigung

3.1 Auftrag des ÖRR

Der Rundfunk unterliegt dem Grundgesetz, insbesondere Art. 5 Abs. 1 Satz 2, der die Rundfunkfreiheit regelt. Diese Freiheit ist ein Grundrecht, das gemeinsam mit Meinungs- und Pressefreiheit die demokratische Grundordnung prägt. Die Rundfunkfreiheit dient dem Ziel, freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung sicherzustellen, und beruht auf der Medium- und Faktorformel, die 1961 entwickelt wurde. Diese besagt, dass der Rundfunk als Medium agiert und gleichzeitig ein Faktor der Meinungsbildung ist.

Der Medienstaatsvertrag (MStV), erstmals am 7. November 2020 in Kraft getreten, legt wesentliche Regelungen für den ÖRR fest. Er löste den Rundfunkstaatsvertrag (RStV) ab, der 1987 in Kraft gesetzt wurde und in der Folge verschiedenen Revisionen und Anpassungen unterlag, um mit den Entwicklungen in der Medienlandschaft und der Technologie sowie veränderten Verbrauchergewohnheiten Schritt zu halten. Der Übergang zum Medienstaatsvertrag zielte darauf ab, einen einheitlicheren und zeitgemäßen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der sowohl traditionelle als auch neue Medienformen umfasst.¹²

Zentrale Aspekte des MStV (wie zuvor des RStV) sind v.a. die Definition des Auftrags des ÖRR sowie seine Finanzierung, die Programmgestaltung und -vielfalt sowie die Finanzierungsformen Werbung und Sponsoring. Aktuell gilt der MStV in der Fassung des Vierten Medienänderungsstaatsvertrages (4. MÄStV), der am 1.1.2024 in Kraft trat.

Die Zuständigkeit für die rechtliche Regelung des Rundfunks orientiert sich an Art. 30 und 70 des Grundgesetzes sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (siehe u.a. BVerfGE, 12, 205ff.) und wird in der Kompetenz der Länder gesehen.¹³ Da der MStV ein Staatsvertrag zwischen allen 16 Bundesländern ist, erfordert jede Änderung die Zustimmung aller beteiligten Länder. Dieses Prinzip stellt sicher, dass alle Länder übereinstimmen und keine Änderungen gegen den Willen eines einzelnen Landes durchgeführt werden können. Die Notwendigkeit der Einstimmigkeit bei solchen Staatsverträgen spiegelt die föderale Struktur Deutschlands wider und betont die Bedeutung von Konsens und Kooperation zwischen den Bundesländern bei der Regelung der Medienlandschaft.

Um sicherzustellen, dass der Rundfunk unabhängig vom Staat bleibt, beschreibt der §§ 26 ff. MStV den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Hierbei handelt es sich eher um eine Umschreibung als einen konkretisierten Auftrag. Die genaue Ausgestaltung des Auftrags bleibt den Sendern selbst überlassen.¹⁴

Nach § 26 Abs. 1 MStV sollen die Angebote der Sender bildend, informativ, beratend und unterhaltend sein und kulturelle Beiträge liefern. Zusätzlich sollen sie einen umfassenden Überblick über Geschehnisse auf internationaler, europäischer, nationaler und regionaler Ebene in allen wichtigen Lebensbereichen bieten. § 27 Abs. 1 MStV präzisiert, dass der Rundfunkauftrag sowohl Radio- und Fernsehprogramme als auch Online-Medien und begleitende Druckwerke mit programmbezogenem Inhalt umfasst. Gemäß § 31 MStV müssen die öffentlich-rechtlichen Sender Satzungen oder Richtlinien erstellen, die ihren Auftrag spezifizieren, und sie müssen alle zwei Jahre über die Erfüllung ihres Auftrags berichten.

¹² Eine Übersicht zu den Rundfunkentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts liefert u.a. Kasseckert (2002), S. 5.

¹³ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestag (2016), S. 5f.

¹⁴ Vgl. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2024), S. 5.

Vor diesem Hintergrund kann der Auftrag des ÖRR, auch unter Zuhilfenahme von Rechtsprechungen des Bundesverfassungsgerichts, wie folgt konkretisiert werden:

Grundversorgung

Der ÖRR in Deutschland erfüllt einen wesentlichen Auftrag, der als Grundversorgung bekannt ist. Dieser Auftrag ist vom Bundesverfassungsgericht klar definiert und unterstreicht die besondere Rolle des ÖRR im deutschen Mediensystem. Anders als private Rundfunkanbieter, die oft von Einschaltquoten und Werbeeinnahmen abhängig sind, hat der ÖRR die verfassungsrechtliche Pflicht, eine umfassende mediale Grundversorgung sicherzustellen. Diese geht deutlich über die Bereitstellung einfacher Informations- und Bildungsprogramme hinaus und beinhaltet eine breitgefächerte thematische und inhaltliche Programmgestaltung. Daher bedeutet Grundversorgung in diesem Zusammenhang nicht Mindestversorgung. Ebenso wichtig ist der universelle Zugang zu diesen Programmen, der durch den Einsatz modernster Übertragungstechniken gewährleistet wird, sodass jeder Fernsehhaushalt in Deutschland erreicht werden kann.¹⁵

Die Grundversorgung zielt darauf ab, die Meinungsvielfalt zu fördern und zu sichern. Der ÖRR ist daher aufgefordert, ein breites Spektrum an Programmen anzubieten, das alle Bevölkerungsgruppen anspricht und umfassend informiert. Dies schließt die Anpassung an fortlaufende technische Entwicklungen ein, um stets aktuell zu bleiben und die Inhalte entsprechend den Bedürfnissen und Erwartungen der Bevölkerung zu gestalten. Auch im Vergleich zu privaten Anbietern muss der ÖRR seine Position behaupten können, was durch eine solide Programmvietfalt und Qualität erreicht wird.¹⁶

Nachrichten- und Meinungsvielfalt

Nachrichten- und Meinungsvielfalt beim ÖRR ist ein fundamentales Prinzip. Die Darstellung eines breiten Spektrums an Meinungen und Perspektiven ist essenziell für die demokratische Meinungsbildung. Indem der ÖRR unterschiedliche Sichtweisen präsentiert, ermöglicht er den Bürgern, sich eine informierte Meinung zu bilden, und fördert damit eine aktive Teilnahme am demokratischen Prozess.

Meinungsvielfalt soll dazu beitragen, den Dialog zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu fördern. Sie soll helfen, Brücken zu bauen und das Verständnis für die Positionen anderer zu vertiefen, was besonders in einer pluralistischen Gesellschaft von Bedeutung ist.

Es sollen vielfältige Meinungen präsentiert werden, um dem Entstehen von Informationsmonopolen und einseitiger Berichterstattung entgegenzuwirken. Dies ist wichtig, um eine Manipulation der öffentlichen Meinung zu verhindern und sicherzustellen, dass keine einzelne Sichtweise die mediale Landschaft dominiert.¹⁷

Kulturelle Vielfalt

Unter kultureller Vielfalt im Kontext des ÖRR kann die Berücksichtigung und Darstellung einer breiten Palette kultureller Ausdrucksformen, Traditionen, Sprachen und Perspektiven innerhalb der Programmgestaltung verstanden werden. Ziel ist es, die gesellschaftliche Vielfalt widerzuspiegeln, unterschiedliche kulturelle Identitäten zu respektieren und zu fördern sowie einen Beitrag zur kulturellen Bildung und zum gegenseitigen Verständnis zu leisten.¹⁸

¹⁵ Vgl. BVerfGE 74, 297 (325).

¹⁶ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestag (2016), S. 7.

¹⁷ Vgl. Dörr/Holzngel/Picot (2016), S. 36ff.

¹⁸ Vgl. Dörr, Holzngel und Picot, S. 38f.

Bildung und Information

Der ÖRR hat in Deutschland auch einen gesetzlich verankerten Bildungsauftrag. Dieser Auftrag ist ein wesentlicher Bestandteil seines Mandats, neben Information und Unterhaltung. Der Rundfunk hat die Aufgabe, informative und bildende Programme anzubieten, sowohl für Kinder und Jugendliche als auch für Erwachsene.

Unterhaltung

Neben informativen und bildenden Inhalten ist auch die Bereitstellung von Unterhaltungsprogrammen Teil des Auftrags.

Unabhängigkeit und Vielfalt

Die Rundfunkanstalten sollen unabhängig von politischen, wirtschaftlichen und anderen Einflüssen agieren und eine Vielfalt an Programmen sicherstellen.

Innovation und technologischer Fortschritt

Die Rundfunkanstalten sollen innovativ sein und den technologischen Fortschritt nutzen, um ihre Aufgaben effizient zu erfüllen.

Wie dieser beschriebene Auftrag mit seinen Angeboten zu erfüllen ist, regelt § 26 Abs.2 MStV. Hiernach müssen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Arbeit gemäß der Verfassung durchführen und dabei hohe journalistische Standards beachten. Sie sind dazu verpflichtet, Informationen und Berichterstattungen unabhängig, sachlich, wahrheitsgemäß und umfassend zu gestalten. Zudem sollen sie die Prinzipien der Objektivität und Unparteilichkeit wahren und in ihren Medienangeboten eine ausgewogene Vielfalt an Themen und Meinungen präsentieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Auftrag des ÖRR in Deutschland darauf abzielt, einen Beitrag zur demokratischen Meinungsbildung, zur Bildung und zur kulturellen Vielfalt zu leisten, wobei die Unabhängigkeit von politischen Einflüssen und die Berücksichtigung verschiedener gesellschaftlicher Perspektiven zentrale Prinzipien sind.

3.2 Struktur und Umfang des heutigen ÖRR

Der ÖRR besteht aus mehreren Rundfunkanstalten, die sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene operieren. Insgesamt umfasst der ÖRR 21 Fernseh- und 69 Radiosender. Hinzu kommen Mediatheken von 3sat, ARD, Arte, Funk und das ZDF. Die Liste der öffentlich-rechtlichen Programme umfasst:

Bundesweite Programme

Zum bundesweiten Vollprogramm zählen Das Erste sowie das ZDF.

Im Bereich Hörfunk existiert das Deutschlandradio. Dies ist ein nationaler öffentlich-rechtlicher Hörfunk, der drei Programme betreibt – Deutschlandfunk, Deutschlandfunk Kultur und Deutschlandfunk Nova – und sich auf Nachrichten, Kultur und Wissenschaft konzentriert.

Regionalprogramme der Landesrundfunkanstalten

Die neun Landesrundfunkanstalten haben sich in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD) zusammengeschlossen, die gemeinsam Programme wie Das Erste produziert

und ausstrahlt. Zu den Mitgliedern gehören: Bayerischer Rundfunk (BR), Hessischer Rundfunk (hr), Mitteldeutscher Rundfunk (MDR), Norddeutscher Rundfunk (NDR), Radio Bremen (RB), Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb), Saarländischer Rundfunk (SR), Südwestrundfunk (SWR) und der Westdeutscher Rundfunk (WDR). Die Landesrundfunkanstalten erstellen Fernseh- und Rundfunkprogramme für ein oder mehrere Bundesländer.

Spartenprogramme

Neben den Vollprogrammen gibt es zahlreiche Spartenprogramme. Hierzu zählen ARD-alpha, One, tagesschau24, ZDFinfo und ZDFneo.

Neben den genannten Programmen gibt es weitere, die in Partnerschaft/ Kooperation betrieben werden. Hierzu zählen Arte, 3sat und Phoenix. Arte ist ein europäischer Kulturkanal, der als deutsch-französische Partnerschaft betrieben wird und kulturelle Programme in mehreren Sprachen anbietet. 3sat ist ein Kulturkanal, der in Zusammenarbeit zwischen ARD, ZDF, ORF (Österreich) und SRG SSR (Schweiz) Programminhalte bereitstellt. Bei Phoenix handelt es sich um einen Ereignis- und Dokumentationskanal, der in Kooperation von ARD und ZDF betrieben wird. Des Weiteren gibt es noch KiKA (der Kinderkanal von ARD und ZDF), ein Fernsehkanal speziell für Kinder, der ein breites Spektrum an Bildungs- und Unterhaltungsprogrammen anbietet, sowie Funk, ein Online-Medienangebot von ARD und ZDF für Jugendliche und junge Erwachsene, das verschiedene Formate über soziale Medien und eigene Plattformen verbreitet.

Alle genannten Regional- und Spartenprogramme sind über Satellit und z.T. über Kabel auch bundesweit empfangbar.

Zuletzt gibt es noch die Deutsche Welle (DW). Hierbei handelt es sich um Deutschlands internationalen Sender, der weltweit in verschiedenen Sprachen sendet und sich an Auslandsdeutsche sowie internationale Zuhörer richtet.

Tochtergesellschaften und Beteiligungen der Landesrundfunkanstalten und des ZDF

Des Weiteren sind die Anstalten des ÖRR an zahlreichen Gesellschaften beteiligt. Im 24. Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) werden für die Anstalten insgesamt 173 Beteiligungen aufgeführt, davon 121 Mehrheitsgesellschaften und 25 wesentliche Beteiligungen.¹⁹ Diese konsolidierten Daten berücksichtigen die Beteiligungen zum Stand 31.12.2021 (siehe Abbildung 6).

¹⁹ Vgl. KEF (2024), S. 276.

Abbildung 6: Anzahl der Beteiligungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten

	31.12.	Anzahl der Beteiligungen					
		Beteiligungen (Stufe 1)		Mehrheitsbeteiligungen (Stufe 2)		Wesentliche Beteiligungen (Stufe 3)	
Rundfunkanstalt		2019	2021	2019	2021	2019	2021
BR		10	10	6	6	0	0
HR		6	4	4	3	0	0
MDR		17	15	16	14	3	2
NDR		32	28	30	26	6	6
RB		3	2	2	1	1	1
RBB		5	4	5	4	0	1
SR		5	5	3	3	0	0
SWR		4	8	1	1	1	1
WDR		27	26	16	18	3	4
Gemeinsame GSEA-Beteiligungen von ARD, ZDF und DRadio		3	4	3	3	2	2
ARD insgesamt		112	106	86	79	16	17
ZDF		22	27	11	16	4	4
Gemeinsame Beteiligungen von ARD, ZDF und DRadio		36	38	23	24	4	4
DRadio		2	2	2	2	0	0
Summe		172	173	122	121	24	25

Quelle: KEF-Bericht (2024), S. 276

NDR (28 Beteiligungen), ZDF (27) und WDR (26) halten hierbei die meisten Beteiligungen im Bereich Fernsehen. Diese dienen den Rundfunkanstalten zur Programmbeschaffung, beinhalten Hilfsdienste und Services und werden für Vermarktungs- und Verwertungszwecke genutzt.²⁰

Die Anzahl und Entwicklung der Beteiligungen des ÖRR kann jedoch kritisch gesehen werden. So schreibt die KEF (2024):

“Insgesamt lässt die Betrachtung der Gesamtentwicklung der Beteiligungen aller Rundfunkanstalten und insbesondere der Zahl der dort Beschäftigten zwischen 2019 und 2021 noch nicht erkennen, dass die von der Kommission geforderte Verringerung bzw. Verschlankung überall Fortschritte gemacht hätte. In diesem Zusammenhang hält die Kommission fest, dass es an Regelwerken für eine durchgehende Verpflichtung zur generellen Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach fachlichen Vorgaben bei finanzwirksamen Maßnahmen fehlt. Zwar gibt es umfangreiche Berichtspflichten an die Gremien der Anstalten und die Rechtsaufsicht, aber erforderlich wären aus Sicht der Kommission Mechanismen für eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der einzelnen Beteiligungen im Sinne einer Aufgabenkritik”.²¹

²⁰ Vgl. KEF (2024), S. 276ff.

²¹ KEF (2024), S. 284.

Des Weiteren schreibt die KEF (2022):

“Der Rechnungshof von Berlin hat bei seiner Prüfung des Beteiligungsmanagements und -controllings hinsichtlich ausgewählter Beteiligungen des rbb insoweit kritisiert, dass der rbb ein bereits 2008 angekündigtes Konzept über Prüfungskriterien und -maßstäbe (Beteiligungsrichtlinie) nicht erstellt hatte und darauf hingewiesen, dass die Steuerung von Unternehmen klare Zielsetzungen und eine Strategie zur Verfolgung dieser Ziele voraussetzt und insoweit kritisiert, dass der rbb für seine Beteiligungen keine quantitativen und qualitativen Vorgaben als Maßstab und Instrumentarium für eine strategisch optimale Planung und Steuerung seiner Beteiligungen erarbeitet hatte.”²²

Die dargestellten Verflechtungsstrukturen des ÖRR sind komplex und intransparent gestaltet.²³ Gerade für interne wie externe Aufsichtsorgane besteht dadurch die Schwierigkeit, die Beteiligungen zu überwachen, zumal ein einheitliches Beteiligungsreporting der Anstalten des ÖRR fehlt.

ÖRR im Internet

Der ÖRR ist auch im Internet aktiv und betreibt verschiedene Online-Plattformen, um die Öffentlichkeit mit Informationen, Unterhaltung und Bildung zu versorgen. Hierzu gehören:

Mediatheken

ARD, ZDF und Deutschlandradio betreiben umfassende Mediatheken, in denen Nutzer viele ihrer Sendungen, Serien, Dokumentationen und Beiträge online abrufen können. Diese Plattformen ermöglichen es Zuschauern und Hörern, verpasste Sendungen nachträglich anzusehen oder anzuhören.

Livestreams

Viele Programme und Sendungen des ÖRR werden live über das Internet gestreamt und können somit in Echtzeit online verfolgt werden, sei es über Smart-TV, Computer, Tablets oder Smartphones.

Online-Nachrichtenportale

Die öffentlich-rechtlichen Sender bieten umfassende Nachrichtenberichterstattung über ihre eigenen Online-Plattformen. Dies umfasst Artikel, Videos und Multimedia-Inhalte, die aktuelle Nachrichten, Hintergrundinformationen und Analysen abdecken.

Soziale Medien

Der ÖRR ist auf verschiedenen sozialen Medienplattformen aktiv, darunter Facebook, Twitter, Instagram und YouTube, um Nachrichten, Programmhighlights, Veranstaltungen und interaktive Inhalte mit dem Publikum zu teilen.

Podcasts

Öffentlich-rechtliche Sender produzieren eine Vielzahl von Podcasts zu verschiedenen Themen, darunter Nachrichten, Kultur, Wissenschaft und Unterhaltung. Diese Podcasts sind oft auf den eigenen Online-Plattformen sowie auf gängigen Podcast-Plattformen verfügbar.

3.3 Finanzierung des ÖRR

Die wesentliche Finanzierungsquelle des ÖRR sind Rundfunkbeiträge, die von Inhabern oder Mietern einer Wohnung und/oder einer Betriebsstätte gezahlt werden. Es handelt sich hierbei um einen pauschalen Beitrag, der pro Wohnung bzw. Betriebsstätte erhoben wird, unabhängig davon, ob dort Rundfunkgeräte vorhanden sind oder genutzt werden. Die Beitragshöhe wird regelmäßig von der KEF

²² KEF (2022), S.355.

²³ Siehe auch Rau/Hennecke (2015).

überprüft. Die Beitragsgestaltung erfolgt auf Grundlage des § 35 des MStV, der von den 16 Landesparlamenten ratifiziert wird.

Der Rundfunkbeitrag soll dazu dienen, eine unabhängige Finanzierung zu gewährleisten und den ÖRR vor wirtschaftlichen und politischen Einflüssen zu schützen, und es den Rundfunkanstalten so ermöglichen, ihrem öffentlichen Auftrag nachkommen zu können.

Der Rundfunkbeitrag beträgt seit dem 20. Juli 2021 18,36 EUR pro Monat pro Haushalt (im Vergleich zu 17,98 EUR im Jahr 2013) und wird gemäß der Betriebsstättenregelung auch von Unternehmen, Institutionen und Einrichtungen des Gemeinwohls entrichtet. Der Beitrag gilt für die Beitragsperiode bis zum 31.12.2024.

Die ARD erhält von diesem Beitrag insgesamt 12,78 EUR, wovon zwei Drittel von den ARD-Landesrundfunkanstalten in verschiedenen Bundesländern genutzt werden und das verbleibende Drittel für gemeinschaftliche Aufgaben im ARD-Medienverbund aufgewendet wird. Das ZDF erhält 4,69 EUR und das Deutschlandradio 0,54 Euro. Der Betrag von 0,35 EUR dient der Finanzierung der Landesmedienanstalten, die die Aufsicht über kommerzielle Radio- und Fernsehprogramme sowie Internetangebote haben.²⁴

Der **Gesamtertrag der Rundfunkbeiträge betrug 9,02 Mrd. EUR im Jahr 2023** (siehe Abbildung 7) (2022: 8,57 Mrd. EUR).²⁵

Abbildung 7: Die Gesamterträge 2023 im Überblick

RUNDFUNKSANSTALT	GESAMTERTRÄGE in € ohne Anteile der Landesmedienanstalten	LANDESMEDIEN- ANSTALTEN-ANTEILE* in €	GESAMTERTRÄGE in € inkl. Anteile der Landesmedienanstalten
Lebensrundfunkanstalten der ARD			
Bayerischer Rundfunk	1.030.227.949,29	27.898.988,79	1.058.126.938,08
Hessischer Rundfunk	468.764.030,56	12.684.540,17	481.448.570,73
Mitteldeutscher Rundfunk	645.233.083,60	17.434.652,61	662.667.736,21
Norddeutscher Rundfunk	1.101.754.373,98	29.793.111,82	1.131.547.485,80
Radio Bremen	48.923.504,42	1.321.680,58	50.245.185,00
Rundfunk Berlin-Brandenburg	475.114.943,67	12.851.536,66	487.966.480,33
Saarländischer Rundfunk	72.085.176,78	1.947.342,78	74.032.519,56
Südwestrundfunk	1.130.740.447,61	30.581.806,66	1.161.322.254,27
Westdeutscher Rundfunk	1.312.892.089,30	35.455.980,95	1.348.348.070,25
ARD gesamt	6.285.735.599,21	169.969.641,02	6.455.705.240,23
Deutschlandradio	263.761.260,32		263.761.260,32
ZDF	2.303.400.303,04		2.303.400.303,04
GESAMT	8.852.897.162,57		9.022.866.803,59

*Die Landesmedienanstalten-Anteile für das Deutschlandradio und für das ZDF sind bei den Landesrundfunkanstalten der ARD enthalten und werden von diesen direkt - einschließlich der Anteile von Deutschlandradio und ZDF - abgeführt.

Quelle: ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice, Jahresbericht 2023, S. 10

Neben den Rundfunkbeiträgen stellen Werbeeinnahmen eine wichtige Finanzierungsquelle dar.²⁶ Die öffentlichen Rundfunkanstalten haben der KEF, für die Periode 2021 bis 2024 geplante Nettowerbeumsätze von rd. 2.221 Mio. EUR (durchschnittlich 555 Mio. EUR p.a.) gemeldet. Hiervon plante die ARD mit durchschnittlich 388,8 Mio. EUR und das ZDF mit 166,45 Mio. EUR.²⁷ Für die Periode

²⁴ Vgl. https://www.rundfunkbeitrag.de/der_rundfunkbeitrag/solidarmodell/index_ger.html.

²⁵ Vgl. ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice (2024), S. 10.

²⁶ Neben Werbeeinnahmen erzielen die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten direkt oder über ihre Werbetöchter Sponsoringerträge. Diese betragen rund 7 Prozent der Nettowerbeerlöse.

²⁷ Vgl. KEF (2024), S. 194.

2021 bis 2024 geht die KEF in ihrem 24. Bericht von einer leicht positiven Differenz zwischen angemeldeten und festgestellten Nettowerbeumsätze aus.²⁸

Die Frage wie der ÖRR finanziert werden soll, um Staatsferne und Unabhängigkeit zu sichern, wird durch eine Reihe von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vorgegeben. Zu nennen sind hier beispielhaft die 1. Gebührenentscheidung (BVerfGE 90, 60 (90 ff.)). Basierend hierauf hat sich das gestufte Beitragsfestsetzungsverfahren abgeleitet, welches sich später im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) niederschlug und damit einer funktionsgerechten Finanzierung am ehesten gerecht wird. Nachfolgende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 119, 181 und BVerfGE 158, 389) haben die Vorgaben des ersten Gebührenurteils bestätigt.

Das Verfahren zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags ist in Deutschland ein strukturierter, drei-stufiger Prozess.²⁹ Es beginnt mit der Bedarfsanmeldung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die auf ihren Programmentscheidungen basiert und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgen muss. Diese Bedarfsanmeldung wird von der KEF überprüft. Diese stellt sicher, dass die Bedarfsanmeldungen sich innerhalb des rechtlich festgelegten Rahmens bewegen und der ermittelte Finanzbedarf angemessen ist. Ihr Bericht endet mit einem konkreten Beitragsvorschlag. In der letzten Stufe beraten die Ministerpräsidenten der Länder über den Bericht der KEF und einigen sich auf einen gemeinsamen Vorschlag zur Höhe des Rundfunkbeitrags. Dieser Vorschlag wird dann den Länderparlamenten zur Abstimmung vorgelegt. Die Länderparlamente müssen dem Vorschlag zustimmen. Erst nach der Zustimmung aller 16 Länderparlamente tritt die neue Beitragshöhe in Kraft.

Abweichungen vom KEF-Vorschlag sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig, wobei die Gründe hauptsächlich den Informationszugang und die soziale Verträglichkeit des Beitrags betreffen. Das Bundesverfassungsgericht hat 2021 klargestellt³⁰, dass jede Abweichung von der KEF-Vorgabe eine einvernehmliche Entscheidung aller Bundesländer erfordert, die gut begründet sein muss.

Die KEF empfiehlt für die Beitragsperiode 2025 bis 2028 eine Anhebung des monatlichen Rundfunkbeitrags auf 18,94 EUR (dies entspricht einer Erhöhung von 58 Cent gegenüber der noch laufenden Periode).³¹ Hierüber hat sich zwischenzeitlich ein politischer Streit entwickelt, da einige Bundesländern die Beitragserhöhung nicht mittragen wollen.³²

²⁸ Vgl. KEF (2024), S. 195.

²⁹ Siehe hierzu Dörr (2023); Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2021).

³⁰ Siehe BVerfGE 158, 431f.

³¹ Vgl. KEF (2024), S. 10.

³² Vgl. Sagatz (2024).

So äußerte sich beispielsweise Jörg Mielke, Chef der niedersächsischen Staatskanzlei:

„Vor dem Hintergrund der aktuell laufenden Reformdebatten zwischen den Ländern und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wären aus Sicht des Landes Niedersachsen Beitragserhöhungen ab dem Jahr 2024 nicht vertretbar.“³³

Hinter den Vorbehalten der Politik lässt sich nach dem Skandal beim rbb die Sorge vermuten, dass eine Beitragserhöhung zu Akzeptanzverlusten des ÖRR sowie Stimmverlusten bei anstehenden Wahlen für die Parteien führen könnten.

Solange keine begründeten Ausnahmefälle der Länder gegen den Beitragsvorschlag der KEF vorliegen, sind diese verfassungsrechtlich verpflichtet die Beitragserhöhung umzusetzen. Obwohl die Bundesländer über einen breiten Spielraum verfügen, um den Auftrag des ÖRR und damit den zukünftigen Finanzbedarf zu gestalten, haben sie hiervon bislang wenig Gebrauch gemacht.³⁴

Abschließend lässt sich festhalten, dass sich seit der Umstellung von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag im Jahr 2013 die Beitragshöhe weitgehend stabil zeigt, was die Effektivität der KEF-Kontrolle unterstreichen könnte. Zudem betont das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit, das Verfahren beizubehalten, um die Unabhängigkeit des Rundfunks zu wahren und zu verhindern, dass Landesregierungen durch finanzielle Entscheidungen Einfluss auf das Programm nehmen.

3.4 Bewertung der Auftragserfüllung

Im Folgenden wird eine Bewertung der Auftragserfüllung des ÖRR vorgenommen. Dies ist als Bestandsaufnahme zu verstehen und hat nicht den Anspruch auf juristische oder wissenschaftliche Vollständigkeit.

Sicherung der Grundversorgung

Bei der Anzahl der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender, Radiostationen und Onlineangeboten kann der Auftrag, jenseits von bundesverfassungsrechtlichen Urteilen, als mehr als erfüllt bezeichnet werden. Es besteht eine umfassende und zugängliche Grundversorgung.

Darüber hinaus haben sich neben dem ÖRR zahlreiche private Rundfunkanbieter und soziale Medien entwickelt, die nicht nur ein vielfältiges Unterhaltungsangebot bereitstellen, sondern auch unterschiedliche Nachrichten- und Bildungsprogramme. Gerade die Plattform YouTube hat sich nicht nur für die jüngere Generation als Quelle für Lern- und Bildungsinhalte etabliert.

Nachrichten- und Meinungsvielfalt

Meinungsvielfalt beim ÖRR soll eine informierte, engagierte und tolerante Bürgerschaft fördern, die fähig ist, aktiv am demokratischen Leben teilzunehmen. Sie ist ein zentraler Bestandteil des Auftrags des ÖRR zur Stärkung der Demokratie und zur Förderung des sozialen Zusammenhalts.

³³ <https://www.deutschlandfunk.de/streit-um-rundfunkbeitrag-100.html>.

³⁴ So sieht es u.a. Dieter Dörr, vgl. Dörr (2024), S. 15.

Besonders seit der Corona-Krise mehren sich jedoch kritische Stimmen zur angebotenen Meinungsvielfalt, so z.B.:

“In der Corona-Pandemie überboten sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten darin, Kritiker der Impfung moralisch abzuwerten. Da wurde nicht das Florett, sondern der rhetorische Dreschflegel benutzt.”³⁵

Ähnlich kritisch äußerte sich zur Rolle des ÖRR der FDP-Politiker Wolfgang Kubicki. Auf einer Veranstaltung in Mannheim 2020 sagte er, dass die Medien, egal ob bei Flüchtlings-, Klima- oder Corona-Krise, mit Hysterie reagierten. Durch eine intensive Corona-Berichterstattung etwa werde dort „weniger Aufklärung als Angst verbreitet“, die letztlich Argumente schwächer werden lasse, so der liberale Abgeordnete und Vizepräsident des Bundestags.³⁶

Das Institut für Publizistik an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz beschäftigte sich mit der Berichterstattung deutscher Nachrichtenmedien sowie des ÖRR.³⁷ Die Studienergebnisse aus dem Jahr 2024 zeigen, dass die öffentlich-rechtlichen Formate ähnlich den Vergleichsmedien durchweg eine hohe Themen- und Akteursvielfalt aufweisen, was auf eine gemeinsame journalistische Logik hinweist. Die Regierungsparteien wurden jedoch sichtbarer dargestellt als die Opposition, was kritisch gesehen werden kann.

Hinsichtlich der Perspektivvielfalt kritisiert die Studie, dass “in fast jedem der neun öffentlich-rechtlichen Formate [...] sowohl Parteien links der Mitte als auch Parteien rechts der Mitte im Saldo negativ bewertet”³⁸ wurden.

Die Studie stellte ferner fest, dass in öffentlich-rechtlichen Formaten eine tendenziell negative Bewertung politischer Akteure vorherrschte. Dies könnte das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik untergraben. In Bezug auf gesellschaftliche Konfliktlinien positionierten sich die untersuchten öffentlich-rechtlichen Formate mehrheitlich links der Mitte, was eine leichte Linksschiefe im Mediensystem widerspiegelt. Die Autoren der Studie schlagen daher vor, dass eine vielfältigere und ausgewogenere Berichterstattung durch die Einbeziehung konservativer und marktliberaler Positionen sowie eine stärkere Fokussierung auf politische Problemlösungen und Erfolge erreicht werden könnte.

Eine aktuelle Studie der Otto-Brenner-Stiftung (2024) zur Wirtschaftsberichterstattung in ARD und ZDF kommt zu folgendem Ergebnis:

“Trotz des großen Sendevolumens bleibt die wirtschaftspolitische Berichterstattung der Öffentlich-rechtlichen lückenhaft: Sie orientiert sich in weiten Teilen eng an der bundespolitischen Agenda, setzt wenig eigene Themenschwerpunkte und sucht zu selten die Konfrontation mit Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft.”³⁹

Ob der ÖRR seinen Auftrag der Grundversorgung sowie der Nachrichten- und Meinungsvielfalt erfüllt, sollte auch anhand der Programmstruktur ablesbar sein (siehe Abbildung 8).

³⁵ Kissler (2023).

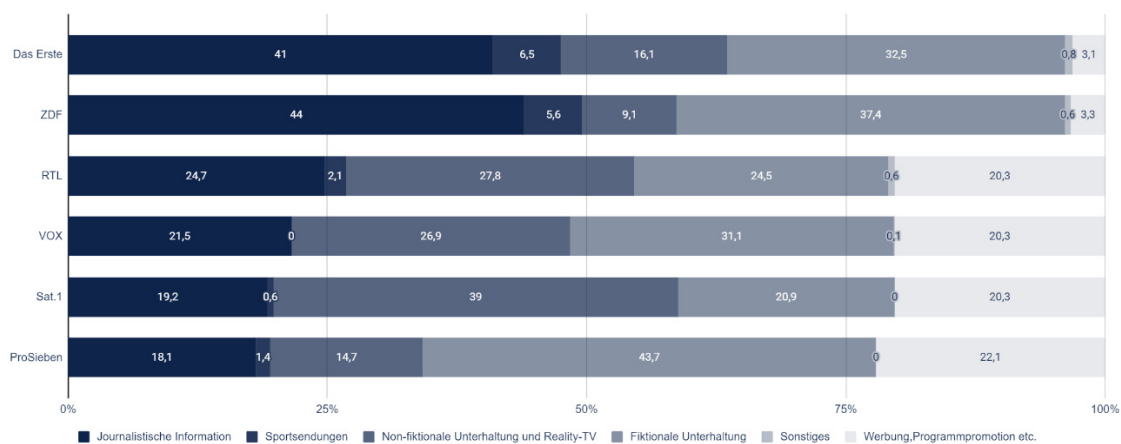
³⁶ Vgl. <https://www.rnd.de/politik/offentlich-rechtlicher-rundfunk-in-der-kritik-berichterstattung-schure-angst-und-sei-zu-einseitig-YOXMtDLVY7B7Q7T6R2NY2DOV44.html>.

³⁷ Vgl. Maurer/Kruschinsky/Jost (2024).

³⁸ Maurer/Kruschinsky/Jost (2024), S. 19.

³⁹ Müller/von Northeim (2024), S. 4

Abbildung 8: Spartenschwerpunkte in der Gesamtsendezeit 2023 (Zeitanteil in Prozent)



Quelle: Rühle (2024)

Die informativen, journalistischen Programme (wie Nachrichten- und Magazinsendungen) machten im Jahr 2023 bei Das Erste 41 Prozent und beim ZDF 44 Prozent aus. Bei den in Abbildung 8 dargestellten privaten Anbieter war der Anteil in allen Fällen deutlich geringer. Die Anteile lassen jedoch keine Bewertung der Qualität der journalistischen Inhalte zu.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob Nachrichten- und auch die Vielzahl an Sondersendungen sowohl bei Das Erste als auch beim ZDF, wenn auch z.T. zeitversetzt ausgestrahlt, zur Angebotsvielfalt beitragen, zumal journalistische Inhalte identisch sein sollten. Hierbei muss zudem berücksichtigt werden, dass Nachrichten in nahezu allen öffentlich-rechtlichen Hörfunkanstalten regelmäßig (meist einmal pro Stunde) ausgestrahlt werden. Des Weiteren haben Zuschauer die Möglichkeit, Nachrichten auf den Teletextseiten der Sendeanstalten sowie auch auf den jeweiligen Homepages der Sender zu lesen. Hier stellt sich eher die Frage, ob ein Überangebot vorliegt.

Eine Untersuchung von Media Tenor zur Qualität und zum Inhalt der Nachrichten öffentlich-rechtlicher Sender zeigt, dass die Tagesschau (ARD) und das Heute-Journal (ZDF) sich in ihrer Themenauswahl, Gewichtung und politischen Tendenz nur geringfügig unterscheiden und beide eine ähnliche Ausrichtung nach links aufweisen. Zudem wurde festgestellt, dass die Nachrichteninhalte von RTL aktuell und die politische Ausrichtung des Senders RTL denen der öffentlich-rechtlichen Sender sehr ähnlich sind, was die Vielfalt des Nachrichtenangebots in Frage stellt. Sollten Das Erste und das ZDF fusionieren, so die Einschätzung der Autoren der Studie, würde dies nicht zu einer Einschränkung der Angebotsvielfalt führen, da auch der Unterhaltungsbereich dieser drei Sender sich ähnelt.⁴⁰

Bei fiktionaler Unterhaltung liegt nur ProSieben mit 43,7 Prozent deutlich vor allen anderen Anbietern. Doch das ZDF mit 37,4 Prozent und Das Erste mit 32,5 Prozent liegen bereits an zweiter und dritter Stelle. Danach folgen VOX mit 31,1 Prozent und RTL 24,5 Prozent. Der (hohe) Anteil des ÖRR bei der fiktionalen Unterhaltung könnte dann kritisch gesehen werden, wenn die Konkurrenz von öffentlichen

⁴⁰ Vgl. Wendt (2023). <https://www.tichyseinblick.de/feuilleton/medien/fake-nuss-spezial-deutschlandfunk-gruener-pr-prof/> Diese Kritik der einseitigen Berichterstattung von ARD und ZDF wurde von der Politik aufgegriffen. So hat sich bspw. die 16. Sitzung des Ausschusses für Digitalisierung, digitale Infrastruktur und Medien der Landesregierung Rheinland-Pfalz u.a. auch mit der Media-Tenor-Studie zu Einseitigkeit im ÖRR beschäftigt. Der Sprechvermerk der Landesregierung weist jedoch zurecht darauf hin, dass die Ausgewogenheit der Berichterstattung sowie die Themensetzung und Auswahl der Gesprächspartner der Programmautonomie der Rundfunkanstalten unterliegen. Siehe <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/3531-V-18.pdf>.

und privaten Anbietern zu einem Anstieg des Angebotspreises, d.h. Lizenzgebühren führt, wie dies in der Vergangenheit bei attraktiven Sportrechten (wie Fußballbundesliga) zu beobachten war.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine eindeutige Bewertung, ob der ÖRR seinen Auftrag hinsichtlich Nachrichten- und Meinungsvielfalt erfüllt, trotz der verschiedenen Studien sowie Erkenntnissen aus der Analyse der Programmstruktur nicht abschließend möglich ist. Verschiedene Ergebnisse deuten darauf hin, dass es bei diesem Kriterium beim ÖRR Verbesserungspotenziale gibt.

Kulturelle Vielfalt

Zu den Kultursendungen im ÖRR gehören Formate aus den Bereichen Kunst, Literatur, Musik, Film, Theater, Geschichte und Philosophie. So gibt es Dokumentationen und Magazine über aktuelle Ausstellungen, Kunstgeschichte, Porträts von Künstlern sowie Trends in Design und Architektur. Literaturmagazine wie "Druckfrisch" (Das Erste) und "lesenswert" (SWR) stellen Neuerscheinungen vor, bieten Interviews mit Autoren und diskutieren literarische Themen. Klassische Musik wird durch Konzertübertragungen, Porträts großer Komponisten und Musiker sowie durch Magazine zu musikalischen Themen repräsentiert. Populäre Musik und Jazz finden ebenfalls ihren Platz in speziellen Sendungen, die sich mit aktuellen Trends, Festivals und Biografien von Musikern beschäftigen. Filmmagazine wie "kinokino" (BR) bieten Kritiken zu aktuellen Kinofilmen, Interviews mit Filmschaffenden und Berichte über Filmfestivals. Theaterübertragungen und Dokumentationen über Theaterarbeit und Schauspielkunst werden ebenfalls angeboten. Sendungen wie "scobel" (3sat) diskutieren philosophische Fragen und aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse in Bezug auf Gesellschaft und Kultur. Darüber hinaus gibt es Sender mit kulturellem Schwerpunkt wie Arte und 3Sat.

Mit Blick auf das ausgestrahlte Formatangebot scheint kulturelle Vielfalt im ÖRR gegeben zu sein.

Verbesserungspotential gibt es aber auch in diesem Auftragsbestandteil. So könnte kulturelle Vielfalt auch daran gemessen werden, wie hoch der Anteil nicht rein deutschsprachiger Spielfilm- und Serienproduktionen am Gesamtangebot ist.

Ein Blick auf die Herkunftsanteile von Spiel- und Fernsehfilmen im Programm der ARD (ohne One) für das Jahr 2022 zeigt, dass der Großteil des Angebots aus deutschen Produktionen besteht (siehe Tabelle 1).⁴¹ Daneben spielen US-amerikanische, britische und skandinavische Produktionen eine wichtige Rolle.

⁴¹ Die Daten wurden auf Anfrage durch die ARD zur Verfügung gestellt.

Tabelle 1: Herkunftsanteile von Spiel- und Fernsehfilmen der ARD nach Produktionsländern (in Prozent)

Spiel- und Fernsehfilme								
Produktionsland	Herkunftsanteile von Fernsehfilmen in Prozent							
	ARD Das Erste	BR-Fernsehen	hr-fernsehen	MDR Fernsehen	NDR Fernsehen	RBB Fernsehen	SWR / SR Fernsehen	WDR Fernsehen
Deutschland, DDR	68,71%	59,53%	79,83%	65,66%	59,58%	70,87%	69,86%	73,60%
Koproduktionen: Deutschland und andere Länder	14,89%	10,31%	6,35%	12,05%	8,85%	7,35%	10,95%	9,17%
USA	4,55%	13,74%	4,34%	4,53%	12,21%	7,36%	7,02%	2,94%
Großbritannien / Irland	3,24%	2,03%	1,51%	3,25%	2,81%	1,50%	0,73%	1,68%
Koproduktionen: inner- und außereuropäische Länder	2,29%	1,72%	1,11%	1,03%	2,59%	2,77%	1,93%	2,27%
skandinavische Länder	1,58%	0,92%	4,77%	3,21%	9,99%	2,10%	3,70%	1,16%
Koproduktionen: innereuropäische Länder	1,30%	2,78%	0,71%	5,26%	2,06%	3,46%	2,50%	4,10%
Österreich	0,96%	3,00%	0,13%	0,87%	0,00%	1,05%	0,85%	0,22%
Frankreich	0,86%	1,99%	0,32%	1,26%	0,40%	2,30%	2,12%	3,33%
Benelux-Länder	0,59%	0,71%	0,13%	0,83%	1,50%	0,75%	0,00%	0,24%
Koproduktionen: außereuropäische Länder	0,48%	0,00%	0,00%	0,11%	0,00%	0,12%	0,17%	0,22%
Rest	0,56%	3,28%	0,79%	1,96%	0,00%	0,38%	0,19%	1,07%
Sendeolumen in Stunden	1.611	963	1.119	1.322	382	1.283	896	694

Quelle: AGF/GfK; ARD

Der Anteil rein deutscher Serienproduktionen liegt deutlich über dem Anteil rein deutscher Fernseh- und Spielfilme, mit Ausnahme des hr. Auch beim Anteil der Serien der Restwelt liegt der hr mit 7,29 Prozent deutlich über allen anderen ARD-Sendeanstalten (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Herkunftsanteile von fiktionalen Serien der ARD nach Produktionsländern (in Prozent)

Serien								
Produktionsland	Herkunftsanteile von fiktionalen Serien in Prozent							
	ARD Das Erste	BR-Fernsehen	hr-fernsehen	MDR Fernsehen	NDR Fernsehen	RBB Fernsehen	SWR / SR Fernsehen	WDR Fernsehen
Deutschland, DDR	87,15%	95,25%	72,58%	98,92%	88,91%	97,52%	89,15%	92,96%
Koproduktionen: Deutschland und andere Länder	5,50%	0,68%	8,02%	0,00%	0,28%	0,52%	1,07%	3,18%
USA	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,23%	0,00%
Großbritannien / Irland	1,75%	0,00%	3,15%	0,00%	2,06%	0,14%	1,74%	1,90%
Koproduktionen: inner- und außereuropäische Länder	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
skandinavische Länder	3,01%	1,16%	8,39%	0,88%	1,16%	1,31%	1,82%	1,01%
Koproduktionen: innereuropäische Länder	0,27%	0,00%	0,32%	0,00%	0,00%	0,00%	0,72%	0,62%
Österreich	1,33%	0,37%	0,25%	0,00%	0,00%	0,33%	1,65%	0,32%
Frankreich	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,07%	0,00%	0,53%	0,00%
Benelux-Länder	0,08%	0,00%	0,00%	0,19%	2,46%	0,00%	0,36%	0,00%
Koproduktionen: außereuropäische Länder	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Rest	0,84%	2,54%	7,29%	0,00%	2,07%	0,18%	2,74%	0,00%
Sendeolumen in Stunden	1.123	1.185	1.775	1.733	1.438	1.788	802	905

Quelle: AGF/GfK; ARD

Die Auswertung der ZDF-Programmstatistik zeigt für das Jahr 2023 folgendes Bild (siehe Tabelle 3).⁴²

Tabelle 3: Herkunftsanteile von Spiel- und Fernsehfilmen des ZDFs nach Produktionsländern (in Prozent)

Kategorie / Sender	ZDF	ZDFneo	3sat	Gesamt
Anteil dt. Produktionen	46%	9%	46%	33%
Anteil dt.-ausl. Kooperationen	15%	9%	14%	12%
Anteil rein ausländische Produktionen	39%	82%	40%	55%
...davon EU inkl. UK				30%
...davon nicht-europäisch				70%

Quelle: ZDF

Bei ZDF und 3sat liegen die Anteile rein deutscher Produktionen im Jahr 2023 bei jeweils 46 Prozent. Zusammen mit dem Anteil deutsch-ausländischer Koproduktionen beträgt er 61 Prozent bzw. 60 Prozent. Der Anteil bei ZDFneo an rein ausländischen Produktionen fällt mit 82 Prozent hoch aus, auch im Vergleich mit den Zahlen der ARD-Sendeanstalten aus dem Jahr 2022. Bei Serien fallen die Quoten, bis auf jene bei 3sat (Anteil rein ausländischer Produktionen liegt bei 42 Prozent), geringer aus, ZDF 21 Prozent und ZDFneo 71 Prozent.

Für Das Erste und die Landesrundfunkanstalten zeigt sich, dass Produktionen (Spielfilme und Serien) aus den anderen Top-Produktionsmärkten wie Indien, China und Südkorea kaum ausgestrahlt werden.

Da die Förderung kultureller Vielfalt im ÖRR dazu beitragen soll, eine offene, informierte und integrative Gesellschaft zu bilden, die kulturelle Unterschiede wertschätzt und nutzt, um ein reichhaltiges, dynamisches und inklusives kulturelles Leben zu gestalten, sollte die kulturelle Vielfalt der in Deutschland lebenden Personen mit Migrationshintergrund im ÖRR abgebildet werden, bspw. durch einen höheren Anteil türkischer, polnischer, russischer und rumänischer Produktionen.⁴³

In einer zunehmend multikulturellen Welt ermöglicht dies dem ÖRR, die Vielfalt der Lebensweisen, Überzeugungen und Traditionen innerhalb der Bevölkerung darzustellen und fördert so das gegenseitige Verständnis und den Respekt zwischen verschiedenen Kulturen und Gemeinschaften.

Bildung und Informationen

Der Beitrag zur Bildung durch den ÖRR manifestiert sich auf vielfältige Weise. So bietet der ÖRR ein breites Spektrum an Bildungsprogrammen an, die verschiedene Altersgruppen und Interessengebiete abdecken. Dazu gehören Kindersendungen mit Lerninhalten (z.B. Die Sendung mit der Maus), Dokumentationen zu Themen wie Geschichte, Naturwissenschaften, Kultur, Technik und Gesellschaft sowie Bildungsreihen, die spezifisches Wissen vermitteln oder lebenspraktische Fähigkeiten fördern.

⁴² Die Daten wurden auf Anfrage durch das ZDF zur Verfügung gestellt. Tiefergehende Analysen ausländischer Herkunftsmärkte konnten nicht bereitgestellt werden.

⁴³ Im Jahr 2023 lebten rd. 24,9 Mio. Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Ein Großteil der Personen stammt aus den Mitgliedsländern der Europäischen Union und anderen europäischen Staaten (zusammen rd. 61,4 Prozent). Die meisten Personen mit Migrationshintergrund stammten aus der Türkei (11,7 Prozent), aus Polen (8,8 Prozent), Russland (4,6 Prozent) und Rumänien (4,6 Prozent). Siehe <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61646/bevoelkerung-mit-migrationshintergrund/#:~:text=Jahren%20einen%20Migrationshintergrund,-Fakten,7%20Prozent%20an%20der%20Gesamtbev%C3%B6lkerung.>

Durch Dokumentationen, Diskussionsrunden und Informationsprogramme soll das kritische Denken und die Fähigkeit, komplexe Zusammenhänge zu verstehen, gefördert werden. Dies trägt zur politischen Bildung und zur Förderung einer informierten Bürgerschaft bei.

Gerade die wiederholt aufgetretenen inhaltlichen journalistischen Fehler bei Dokumentationen und Wissenssendungen zeigen, dass die journalistische Qualitätssicherung verstärkt werden muss, um diesem Auftragsbestandteil gerecht zu werden.⁴⁴

In der digitalen Ära wird die Förderung der Medienkompetenz ein immer wichtig werdender Bildungsauftrag des ÖRR. Dazu gehören Angebote, die Nutzer dabei unterstützen, Informationen kritisch zu bewerten, Fake News zu erkennen und sicher im Internet zu navigieren. Bereits 2005 hat es Manfred Korps treffend formuliert:

*"Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte dem Publikum nicht das bieten, was es hören und sehen will, und er sollte ihm auch nicht das bieten, was es hören und sehen wollen sollte, sondern er sollte ihm das bieten, was es hören und sehen wollte, wenn es medienkompetent wäre. Und durch ein solches Angebot könnte und sollte er dazu beitragen, dass sein Publikum medienkompetent wird."*⁴⁵

Verschiedene Studien, z.B. Studie zur digitalen Teilhabe (2023)⁴⁶, JIM-Studie (2023)⁴⁷, Kompass: Künstliche Intelligenz und Kompetenz 2023⁴⁸ und Studie der Stiftung Neue Verantwortung (2021)⁴⁹, zeigen Schwächen in der digitalen Medienkompetenz. So fühlen sich Menschen unsicher im Umgang mit digitalen Nachrichten und/oder sie haben Schwierigkeiten zwischen Desinformation und Information zu unterscheiden. Dies betrifft alle Altersgruppen. Alexander Sängerlaub, Co-Autor der Studie der Stiftung Neue Verantwortung (2021) sagt:

*„Wir haben ein generelles Problem mit der Informations- und Nachrichtenkompetenz.“*⁵⁰

Vor diesem Hintergrund bekommt die Forderung von Korps nochmal eine größere Bedeutung. Bislang scheint der Bildungsauftrag der ÖRR in Bezug auf Medienkompetenz keine nachhaltigen Erfolge erzielt zu haben. Dieser Aufgabe sollte sich der ÖRR in Zukunft stärker widmen.

Ob der ÖRR seinem Auftrag gerecht wird, lässt sich u.E. nur in Bezug auf den Auftrag zur Sicherung der Grundversorgung eindeutig bewerten. Das heutige Angebot des ÖRR, bestehend aus 21 Fernseh- und 69 Rundfunksendern plus aller weiteren Online-Angebote kann durchaus als Überversorgung bewertet werden. Gerade aus Gründen der Effizienz und Sparsamkeit im Umgang mit öffentlichen Beiträgen sollte über Strukturanpassungen des Angebots nachgedacht werden. Hierzu finden sich eine Reihe von Vorschlägen, die u.a. von einem werbefreien Angebot im ÖRR, monetären Obergrenzen für den Erwerb von Sportrechten,⁵¹ dem Aufbau einer zentralen ARD-Anstalt als Dachorganisation mit Verantwortung

⁴⁴ Siehe jüngst hierzu verschiedene Kommentare von Michael Hanfeld in der FAZ, wie z.B. "Volkes Stimme kommt aus dem Sender" (30.01.2024), "Was weiß MrWissen2go über Fake News?" (24.01.2024) oder "'Funk' ist ein Funkloch" (18.01.2024).

⁴⁵ Korps (2005), S. 29.

⁴⁶ Siehe <https://digitaltag.eu/sites/default/files/2023-06/230615presentationpressekonferenzstudienergebnisse.pdf>.

⁴⁷ Siehe https://www.mpfs.de/fileadmin/files/Studien/JIM/2022/JIM_2023_web_final_kor.pdf.

⁴⁸ Siehe Cousseran/Lauber/Herrmann/Brüggen (2023).

⁴⁹ Siehe https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/studie_quelleinternet.pdf.

⁵⁰ <https://www.deutschlandfunk.de/fehlt-den-ue50-generationen-medienkompetenz-100.html>.

⁵¹ Vgl. Kronberger Kreis (2024).

für die bundesweiten ARD-Angebote,⁵² der Zusammenlegung von Mediatheken, der Zusammenlegung von Das Erste (oder der ARD) und dem ZDF sowie einzelner Landesrundfunkanstalten sowie der Einstellung von Das Erste als nationales Vollprogramm reichen.⁵³

Die Bewertung der anderen Auftragsbestandteile fällt nicht so eindeutig aus. Wesentliche Ursache besteht darin, dass bislang für die Bewertung der Auftragserfüllung keine messbaren und operationalisiert formulierten Ziele vorhanden sind. Dieses Defizit sollte im geplanten Reformstaatsvertrag durch die politischen Entscheidungsträger behoben werden.

3.5 Zusammenfassung

Der ÖRR hat nach dem Krieg einen wesentlichen Beitrag zur deutschen Demokratie geleistet. Seine Existenz bis zur Einführung des dualen Rundfunksystems wurde gerechtfertigt durch begrenzt verfügbare Frequenzen, den ökonomischen Eigenheiten von Rundfunkinhalten sowie der wichtigen Rolle in der Meinungsbildung.

Durch den technologischen Fortschritt haben sich die Voraussetzungen im Rundfunkmarkt fundamental verändert. Die Notwendigkeit, sich im digitalen Zeitalter zu behaupten, drängt die öffentlich-rechtlichen Sender dazu, ihre Präsenz auf neuen Plattformen zu erweitern. Diese Ausweitung des Angebots sollte jedoch stets mit Augenmaß erfolgen, um nicht Geschäftsmodelle zu behindern, die private Sendeanstalten genauso gut anbieten könnten.

Die technischen Innovationen der letzten Jahrzehnte haben die Entwicklung vom linearen zum nicht-linearen Programmangebot ermöglicht. Der damit ausgelöste Wandel hat nicht nur die Angebots-, sondern auch die Nachfrageseite, d.h. die Zuschauer und deren Verhalten, beeinflusst. Jeder konsumiert, was und wann er will. Menschen können sich Angebote ihrer Wahl zusammenstellen, dies gilt auch für Nachrichten und Reportagen. Dabei werden Inhalte weniger kuratiert konsumiert. In der Folge geht der kleinste inhaltliche gemeinsame Nenner der Zuschauer verloren. Menschen bewegen sich in unterschiedlichen Informationsblasen. Verschärft wird diese Entwicklung dadurch, dass jüngere Zuschauer immer weniger linear fernsehen.

Was kann der ÖRR vor diesem Hintergrund leisten, was sollte er leisten?

Der ÖRR sollte sich von der Vielfalt gleichartiger Angebotsprogramme verabschieden und sich stärker auf den Aufbau von Medienkompetenz seiner Zuschauer sowie der Qualitätssicherung journalistischer Inhalte konzentrieren. Der ÖRR sollte der Leuchtturm der Qualitätssicherung in der vielfältigen Medienlandschaft sein. Im übertragenen Sinne der "Lender of last resort" sein, d.h. "die" Anlaufstelle, wenn es um verlässliche Informationen geht. So kann der ÖRR auch zukünftig einen Beitrag für eine lebendige Demokratie in Deutschland leisten.

⁵² Vgl. Zukunftsrat (2024): Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Bericht im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder.

⁵³ Siehe hierzu u.a. Kronberger Kreis (2024), Kasseckert (2002), S.16f. und Beck/Prinz (2023), S. 403.

4 Kontrolle des ÖRR: Ausgestaltung und kritische Würdigung

Die Unabhängigkeit des ÖRR wird durch die grundgesetzlich garantierte Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG geschützt. Dennoch unterliegt er einer umfänglichen Kontrolle durch interne Organe und externe Institutionen, um Transparenz, Rechtmäßigkeit und die Einhaltung von Vorgaben sicherzustellen.

4.1 Fernseh- und Rundfunkräte⁵⁴ sowie Verwaltungsräte

Rundfunkräte

Die Rundfunkräte bilden eine zentrale Säule in der Struktur des ÖRR.⁵⁵ Ihre Hauptfunktion besteht darin, als Vertreter der Öffentlichkeit innerhalb der Rundfunkanstalten zu agieren und eine Kontrollfunktion über die Programmgestaltung und -inhalte auszuüben. Diese Gremien sind so konzipiert, dass sie die pluralistische Struktur der deutschen Gesellschaft widerspiegeln, indem sie mit Vertretern aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen wie Kirchen, Gewerkschaften, Bildungseinrichtungen und politischen Parteien besetzt sind. Die Rundfunkräte sollen somit eine ausgewogene Berichterstattung sicherstellen und die Unabhängigkeit des ÖRR vor staatlichen und wirtschaftlichen Einflüssen schützen. Des Weiteren verlangt das Prinzip der Staatsferne, dass der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder auf ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder begrenzt wird. Diese Regelung gilt ebenfalls für den Verwaltungsrat.⁵⁶ Die Mitgliedschaft im Rundfunkrat, dies gilt auch für den Verwaltungsrat, ist ein öffentliches Ehrenamt.

Ihre primäre Aufgabe besteht darin, die Programmrichtlinien zu überwachen und darauf hinzuwirken, dass die Angebote der Sendeanstalten den gesellschaftlichen, kulturellen und demokratischen Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Sie überprüfen die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und der Selbstverpflichtungen der Sender. Die Vielfalt der Mitglieder soll es ermöglichen, ein breites Spektrum an Themen und Perspektiven in die Programmgestaltung einfließen zu lassen, was der Informationsfreiheit und dem pluralistischen Diskurs zugutekommen soll.

Die Anzahl der Rundfunkratsmitglieder im Jahr 2024 beläuft sich auf insgesamt 541 über alle Sendeanstalten hinweg. 2013 hingegen betrug die Gesamtzahl der Rundfunkratsmitglieder 523. Die meisten Mitglieder haben SWR (76), ZDF (60) und NDR (58) (siehe Tabelle 4). Gegenüber dem Jahr 2013 hat ZDF als einzige Anstalt die Anzahl ihrer Rundfunkräte deutlich reduziert.

⁵⁴ Das Kontrollorgan bei der ARD heißt Rundfunkrat, beim ZDF Fernsehrat und beim Deutschlandfunk Hörfunkrat. Zur besseren Lesbarkeit werden im weiteren Text alle drei Gremien unter dem Begriff Rundfunkrat zusammengefasst, sofern nicht ein bestimmtes Organ angesprochen wird.

⁵⁵ Vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/kontrollgremien-oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-101.html#:~:text=Dazu%20geh%C3%B6ren%3A%20Gewerkschaften%2C%20Kirchen%20Sportverb%C3%A4nde,Frauenverb%C3%A4nde%2C%20Landtagsfraktionen%20und%20viele%20mehr.>

⁵⁶ Siehe BVerfGE 136, 9, 39.

Tabelle 4: Anzahl der Rundfunkratsmitglieder⁵⁷

	2013	2024
BR	47	49
hr	30	31
MDR	43	50
NDR	58	58
Radio Bremen	25	32
rbb	29	32
SR	35	38
SWR	74	76
WDR	48	55
ZDF	77	60
Deutsche Welle	17	17
Deutschlandradio	40	43
Gesamt	523	541

Verwaltungsräte

Die Verwaltungsräte bilden neben den Rundfunkräten eine weitere wesentliche Säule in den Governance-Strukturen der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten. Der Verwaltungsrat besteht je nach landesrechtlichen Vorgaben aus bis zu 18 Mitgliedern, die hauptsächlich oder ausschließlich vom Rundfunkrat gewählt werden.⁵⁸ Während die Rundfunkräte primär mit der inhaltlichen Kontrolle und der Vertretung gesellschaftlicher Interessen betraut sind, sollen sich die Verwaltungsräte auf die Überwachung und Beratung in Bezug auf organisatorische, finanzielle und administrative Angelegenheiten der Sender konzentrieren. Diese Struktur soll eine effiziente, transparente und dem öffentlichen Auftrag entsprechende Führung der Sendeanstalten sicherstellen.

Die Hauptaufgaben der ehrenamtlichen Verwaltungsräte umfassen die Überwachung der Intendanz, die Genehmigung des Haushaltsplans, die Zustimmung zu wichtigen finanziellen und personellen Entscheidungen sowie die Beratung der Intendanz in strategischen Fragen. Durch diese Funktionen sollen die Verwaltungsräte zur Stabilität und Effizienz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beitragen. Sie agieren als Bindeglied zwischen den gesellschaftlichen Ansprüchen, vertreten durch die Rundfunkräte, und der operativen Leitung der Sender.

Die Zusammensetzung der Verwaltungsräte variiert zwischen den verschiedenen Sendeanstalten, folgt aber generell dem Prinzip, eine breite Expertise in finanziellen, rechtlichen und medienpolitischen Fragen zu bündeln. Mitglieder können sowohl aus den Reihen der Rundfunkräte als auch aus der Öffentlichkeit rekrutiert werden, um eine Vielfalt an Perspektiven und Fachkenntnissen zu gewährleisten.

Im Jahr 2024 umfassten alle Verwaltungsratsgremien zusammen 122 Mitglieder im Vergleich zu 110 im Jahr 2013. Die meisten Mitglieder haben auch hier SWR (18), ZDF (12) und NDR (12) (siehe Tabelle 5).

⁵⁷ Bzgl. der Zahlen siehe Wolf (2013), S. 23, für Werte 2013; eigene Ermittlung für 2024.

⁵⁸ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2024), S.7f.

Tabelle 5: Anzahl der Verwaltungsratsmitglieder⁵⁹

	2013	2024
BR	6	7
HR	9	9
MDR	7	10
NDR	12	12
Radio Bremen	9	9
RBB	8	8
SR	7	9
SWR	15	18
WDR	9	9
ZDF	13	12
Deutsche Welle	7	7
Deutschlandradio	8	12
Gesamt	110	122

Zwischenergebnis

Ohne Berücksichtigung von Skandalen und Verfehlungen weist die Ausgestaltung der internen Gremien Schwächen auf. So existieren teilweise inhaltliche Überschneidungen hinsichtlich des Aufgabenspektrums der Rundfunkräte und der Verwaltungsräte, so z. B. beim ZDF. „Der Fernsehrat kontrolliert das ZDF-Programm und berät den Intendanten in Programmfragen.“⁶⁰ Der Fokus der beschriebenen Aufgabe liegt eindeutig in der Programmberatung. Andererseits genehmigt aber der ZDF-Fernsehrat „den vom Verwaltungsrat beschlossenen Haushaltsplan sowie den Jahresabschluss“⁶¹. Zudem wählt er ebenfalls die Intendanz. Über den Ausschuss Strategie und Koordination ist der Fernsehrat für unternehmensstrategische Themen zuständig. Der Ausschuss für Finanzen, Investition und Technik ist für die Vorbereitung des Haushaltsplanes und den Jahresabschluss zuständig. Gleichzeitig schreibt das ZDF über den Verwaltungsrat: „Zentrale Aufgabe des Verwaltungsrates ist die Überwachung der Finanzen und Investitionen des ZDF. Er beschließt über den vom Intendanten vorgelegten Haushaltsplan sowie über den Jahresabschluss und legt beides dem Fernsehrat zur Genehmigung vor.“⁶²

Unklare Aufgabentrennungen wie o.g. erhöhen das Risiko von Verantwortungssplits sowie Doppelarbeiten und somit von Ineffizienzen. Dieses Risiko verschärft sich, je größer die Gremien sind. Auch bei den ARD-Sendeanstalten fokussiert sich der Rundfunkrat nicht ausschließlich auf programmberatende Tätigkeiten, sondern genehmigt beispielsweise auch den Haushaltsplan und den Jahresabschluss.

⁵⁹ Bzgl. der Zahlen siehe Wolf (2013), S. 24, für Werte 2013; eigene Ermittlung für 2024.

⁶⁰ <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-fernsehrat-funktion-vorsitz-und-mitglieder-100.html#:~:text=Der%20Fernsehrat%20kontrolliert%20das%20ZDF,erlassenen%20Richtlinien%20sowie%20staatsvertragliche%20Bestimmungen.>

⁶¹ Siehe FN 60.

⁶² <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-verwaltungsrat-100.html>.

Unabhängig davon bekleiden die Mitglieder beider Gremien aller Sendeanstalten häufig weitere Ämter außerhalb des ÖRR.⁶³ Neben möglichen Interessenkonflikten stellt sich die Frage, ob die Kontroll- und Beratungsfunktionen adäquat und verantwortungsvoll wahrgenommen werden können. Des Weiteren lassen die veröffentlichten Anwesenheitsquoten bei Gremiensitzungen Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Wahrnehmung der Aufgaben durch einzelne Mitglieder aufkommen.

„Die Vertreter der Bundesländer im ZDF-Fernsehrat nehmen weiterhin unterdurchschnittlich oft an den Sitzungen des Aufsichtsgremiums und seiner Ausschüsse teil. Das geht aus der Anwesenheitsliste für das vergangene Jahr hervor, die der Fernsehrat online veröffentlichte. Demnach kamen die insgesamt 60 Fernsehratsmitglieder auf eine Anwesenheitsquote von durchschnittlich 78 Prozent. Die 16 Ländervertreter erreichten nur einen Schnitt von 56 Prozent.“⁶⁴

Auch bei der Wahl der rbb Intendantin Katrin Vernau im Jahr 2022 fehlten beim ersten Wahlversuch 9 von 29 Mitglieder.⁶⁵

Ehrenamtlich besetzte Kontrollgremien können Nachteile mit sich bringen. So verfügen ehrenamtliche Mitglieder möglicherweise nicht über die spezifische fachliche Expertise oder die Branchenerfahrung, die für fundierte Entscheidungen im anspruchsvollen ÖRR notwendig sind. Dies kann die Qualität und Effektivität der Aufsicht und Entscheidungsfindung beeinträchtigen. Des Weiteren kann langjährige Gremienzugehörigkeit, die Unabhängig der Mitglieder in Kontrollgremien gefährden. So kommt der Untersuchungsausschuss in einem Sondervotum der Gruppe BVB/FREIE WÄHLER des Landes Brandenburg zum rbb-Skandal zu dem Ergebnis:

„Über die Jahre der Tätigkeit im Rundfunkrat wurden sie [die Mitglieder, Anmerkung der Verfasser] durch die Rundfunkanstalt in eine „Wohlfühlatmosphäre“ gehüllt, was naturgemäß eine objektive und kritische Betrachtung der ihnen vorgelegten Entscheidungen erschwerte.“⁶⁶

Aufgrund ihrer anderen beruflichen und privaten Verpflichtungen besteht das Risiko, dass ehrenamtliche Mitglieder nur über begrenzte Zeit verfügen, um sich eingehend mit den komplexen Themen und Aufgaben des jeweiligen Gremiums auseinanderzusetzen. Zudem können Ehrenamtliche oft zusätzliche Schulungen benötigen, um ihre Aufgaben effektiv erfüllen zu können. Die Bereitstellung dieser Bildungsressourcen kann zusätzliche Kosten und organisatorischen Aufwand für die Institution bedeuten.

Rundfunk- und Verwaltungsräte zählen zu den internen Kontrollstrukturen. Nachfolgend werden die wesentlichen externen Kontrollinstanzen vorgestellt.

4.2 Länderparlamente

Die Parlamente der Bundesländer spielen eine zentrale Rolle bei Regulierung des ÖRR. Diese Funktion ergibt sich aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik, in der die Zuständigkeit für den Rundfunk primär bei den Ländern liegt. Die Landesparlamente üben ihre Regulierungs- und Aufsichtsfunktion in erster durch die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Medienstaatsvertrag und seinen Änderungen) aus.

⁶³ Eigene Recherche.

⁶⁴ o.V. (2024).

⁶⁵ <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/intendantinnenwahl-im-rbb-null-bock-im-rundfunkrat-18301578.html>.

⁶⁶ Landtag Brandenburg (2024). S.879.

Durch die legislativen Prozesse haben die Länderparlamente die Möglichkeit, den öffentlichen Rundfunk an gesellschaftliche Entwicklungen anzupassen und dessen Unabhängigkeit zu sichern. Besonders relevant ist in diesem Kontext der Medienstaatsvertrag bzw. die Medienänderungsstaatsverträge, die von allen Ländern gemeinsam ausgehandelt werden und grundlegende Regelungen für den gesamten ÖRR festlegen.

Ein weiterer wichtiger Mechanismus der Aufsicht ist die Besetzung der Aufsichtsgremien des ÖRR. Obwohl die genaue Zusammensetzung dieser Gremien variieren kann, ist es üblich, dass Vertreter aus den Landesparlamenten oder von den Landesregierungen in die Rundfunk- und Verwaltungsräte entsandt werden. Diese Praxis soll sicherstellen, dass die Interessen der Allgemeinheit im ÖRR vertreten sind und dass die Sender ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen. Die Präsenz von Parlamentsmitgliedern in den Kontrollgremien birgt grundsätzlich die Gefahr der politischen Einflussnahme auf die strategische Ausrichtung und Inhalte des ÖRR.

Die Finanzierung des ÖRR erfolgt überwiegend durch den Rundfunkbeitrag, dessen Höhe ebenfalls durch einen Staatsvertrag der Länder festgelegt wird. Die Landesparlamente haben durch die Zustimmung zu diesem Vertrag und durch die Überwachung der Haushaltsführung der Rundfunkanstalten eine bedeutende Kontrollfunktion. Sie gewährleisten, dass die finanziellen Mittel des ÖRR zweckgebunden und effizient eingesetzt werden, um den öffentlichen Auftrag zu erfüllen.⁶⁷

4.3 Landesrechnungshöfe

Den Landesrechnungshöfen kommt eine zentrale Rolle in der Finanzkontrolle des ÖRR zu. Durch ihre Prüftätigkeit tragen sie zur Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Effizienz in der Verwendung der Rundfunkbeiträge bei.

Ihre Aufgaben und Befugnisse sind in den jeweiligen Landesverfassungen und in spezifischen Landesrechnungshofgesetzen festgelegt. Diese regeln, dass die Landesrechnungshöfe unabhängig in ihrer Prüfungstätigkeit sind und dass ihre Hauptaufgabe in der Überprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Verwaltung, einschließlich der Rundfunkanstalten, liegt.

Die Kontrolle des ÖRR durch die Landesrechnungshöfe basiert vor allem auf der Prüfung der Verwendung der Rundfunkbeiträge. Es wird geprüft, ob diese Mittel wirtschaftlich und zweckmäßig im Sinne des öffentlichen Auftrags der Rundfunkanstalten verwendet werden. Die rechtliche Grundlage hierfür bildet nicht nur das allgemeine Mandat der Landesrechnungshöfe zur Haushaltsprüfung, sondern auch die spezifischen Regelungen im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag und im Medienstaatsvertrag.

Im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ÖRR können zudem einzelne Themen vertieft geprüft werden. So hat der hessische Landesrechnungshof die Organisation des Beschaffungswesens inkl. des zugehörigen internen Kontrollsystems (IKS) des hr geprüft.⁶⁸ Der Prüfbericht zeigt verschiedene Feststellungen und die jeweilige Empfehlung des Rechnungshofes.

⁶⁷ Neben den Länderparlamenten nehmen die Landesregierungen eine Kontrollfunktion über die ihnen zugewiesene Rechtsaufsicht wahr. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird hierauf nicht weiter eingegangen. Die Aufgaben der Rechtsaufsicht werden im Abschlussbericht des Untersuchungsschusses zum Fall rbb ausführlich dargestellt, siehe Landtag Brandenburg (2024).

⁶⁸ Vgl. Hessischer Rechnungshof (2022).

Am Ende des Berichts fasst der Rechnungshof das Ergebnis wie folgt zusammen:

“Der Rechnungshof stellte fest, dass der hr wichtige Maßnahmen für ein funktionsfähiges IKS im Beschaffungswesen ergriffen hat. Im Gesamtgefüge sind aber dennoch Lücken erkennbar. Er regt an, die Zustimmungspflichten für die verschiedenen Beschaffungsvorgänge weiter zu spezifizieren und insgesamt im hr-Gesetz zu normieren. Kurzfristig wären Regelungen mindestens in der hr-Satzung zu ergänzen. Er begrüßt, dass das Risikomanagement weiter strukturiert und standardisiert werden soll.”⁶⁹

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt hat das IKS im Beschaffungsprozess des MDR geprüft. Dort, wo der MDR den Empfehlungen des Landesrechnungshof folgt, wurden die Feststellungen behoben.⁷⁰

Unklar bleibt, bis wann die Empfehlungen umgesetzt werden sollen. Eine Maßnahmenverfolgung auf Seiten der Rechnungshöfe, jenseits von regulären Prüfungen, scheint nicht vorgesehen zu sein. Daher kann es den Empfehlungen der Rechnungshöfe an Durchschlagskraft mangeln, zumal keine Konsequenzen für die Sender bei ausbleibender Umsetzung der Empfehlungen zu erwarten sind.

4.4 Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)

Die vorgenannten Gremien/Instanzen können als Kontrollorgane im engeren Sinne bezeichnet werden. Mitunter wird auch der KEF eine zentrale Rolle in der finanziellen Kontrolle und Steuerung des ÖRR zugesprochen. Ihre Hauptaufgabe liegt jedoch in der unabhängigen Prüfung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, basierend auf deren Anmeldungen, und die Abgabe von Empfehlungen zur Höhe des Rundfunkbeitrags. Diese Funktion ist rechtlich im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) verankert, speziell in §9 des RFinStV, der die Aufgaben, die Zusammensetzung und das Verfahren der KEF detailliert beschreibt.

Die KEF analysiert und bewertet die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Finanzplanungen der ÖRR-Anstalten und berücksichtigt dabei sowohl die Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus als auch technologische und marktspezifische Veränderungen. Ihre Empfehlungen sind für die Länderparlamente maßgeblich, die über die Anpassung des Rundfunkbeitrags entscheiden.

Durch ihre Arbeit soll die KEF eine Überprüfung der Finanzbedarfe des ÖRR gewährleisten, die Transparenz fördern und zur Effizienz in der Verwendung der Beitragsmittel beitragen. Da sie eine ausgewogene Finanzierung sicherstellen und den ÖRR in seinem öffentlichen Auftrag unterstützen soll, **bildet die KEF eine wichtige Instanz innerhalb der Governance-Struktur** des deutschen Rundfunksystems.

Doch ihre Rolle wird kritisch gesehen. So schreiben Knorr/Winkler (2000):

„...basiert das Gebührengenehmigungsverfahren im Rundfunk, trotz der Verpflichtung auf die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und obwohl die KEF in ihren Vorschlägen bislang stets nach unten von den Bedarfsanmeldungen von ARD und ZDF abgewichen ist, faktisch auf dem Kostenerstattungsprinzip, das mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung prinzipiell unvereinbar ist.“⁷¹

⁶⁹ Hessischer Rechnungshof (2022), S.15.

⁷⁰ Landesrechnung Sachsen-Anhalt (2020).

⁷¹ Knorr/Winkler (2000), S. 339.

Ähnlich urteilt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014):

„Die derzeitige Finanzierung basiert auf dem Prinzip „Finanzmittel nach Bedarf“. Diesen Bedarf melden die Sendeanstalten an, und die KEF stellt den Bedarf fest. Der Prozess ist für die breite Öffentlichkeit nicht transparent und ordnungspolitisch Steuerungsmechanismen sind kaum erkennbar.“⁷²

Da wettbewerbliche Elemente fehlen, wird die Finanz- bzw. Kostenkontrolle des ÖRR immer eine große Herausforderung darstellen. Dies ließe sich nur lösen, wenn das Finanzierungsverfahren deutlich vereinfacht bzw. verschlankt wird und gleichzeitig etablierte Verfahren zur Effizienzmessung weiterentwickelt und konsequent angewandt würden.

Die von der KEF bereitgestellten Datenanalysen, wie z.B. Informationen zu Sendeleistungen und Programmkosten, geben erste Einblicke in die Finanzen der Sendeanstalten, reichen jedoch nicht für eine umfassende Finanzkontrolle aus. Bereits in der Vergangenheit wurde empfohlen, fortgeschrittenere Methoden wie die "Yardstick Competition" oder die "Data Envelopment Analysis" (DEA) einzusetzen, um die Mittelverwendung transparenter zu machen.⁷³ Des Weiteren sollte die KEF den Aufbau und die kontinuierliche Weiterentwicklung eines aussagekräftigen Benchmarking-Systems mit regelmäßig veröffentlichten Ergebnissen vorantreiben.

Um neben einer wirksamen Finanzkontrolle, die Schwächen der Unternehmensführung und -kontrolle (frühzeitig) zu identifizieren und ggf. über die Politik Gegenmaßnahmen zu initiieren, bedarf es einem angepassten Prüfmechanismus. So könnte die KEF mit der Möglichkeit versehen werden, direkt, über Prüfungsgesellschaften, oder indirekt, durch die Beauftragung von Landesrechnungshöfen, in den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten Prozesse auf Effizienz und Kontrollsysteme auf Wirksamkeit zu prüfen. Wenn dies politisch gewünscht und mehrheitsfähig ist, könnte sich die KEF zu einer zentralen Aufsichtsbehörde für den ÖRR entwickeln.

Neben den oben aufgeführten Kontrollorganen und -institutionen gibt es weitere, wie z.B. externe Wirtschaftsprüfer für den Jahresabschluss. Insgesamt zeigt sich, dass der ÖRR einer umfassenden Kontrolle unterliegt, um die Unabhängigkeit und die Erfüllung des öffentlichen Auftrags sicherzustellen.

4.5 Beschreibung und Beurteilung der internen Kontrollsysteme

In der öffentlichen Wahrnehmung nehmen die externen Kontrollinstitutionen sowie interne Kontrollgremien einen breiten Raum ein. Dies liegt darin begründet, dass einerseits der ÖRR einen politisch legitimierten Programmauftrag erfüllt und andererseits durch einen "Zwangs"-Rundfunkbeitrag finanziert wird und die Gesamthöhe der Beiträge eine besondere Aufmerksamkeit auf sich zieht.

Doch neben den genannten Institutionen sowie Kontrollgremien verfügen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch über interne Mechanismen, die zu einer guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung gehören. Soweit dies aus externen Quellen herauszulesen ist, verfügen alle Rundfunkanstalten über Komponenten eines Governance-Systems, bestehend aus dem Risikomanagementsystem (RMS), dem IKS, dem Compliance Management System (CMS) und der Internen Revision.

⁷² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014), S. 22.

⁷³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014), S. 33.

So beschreibt der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt Bestandteile des Governance-Systems beim MDR und bescheinigt im Wesentlichen deren Angemessenheit und Wirksamkeit.

“Aus Sicht der Rechnungshöfe sind alle IKS-relevanten Anforderungen an den Vergabe-/ Beschaffungsbereich in den internen Regularien des MDR verankert.”⁷⁴

und

“Aufgrund des Umfangs der Tätigkeiten und deren Ergebnisse gehen die Rechnungshöfe davon aus, dass der Zweck der Internen Revision, durch Kontrollen eine Verbesserung der Geschäftsprozesse zu bewirken, erreicht wird und die Abteilung Revision im MDR anerkannt und akzeptiert ist.”⁷⁵

Verlässliche Aussagen zur Struktur, Personenstärke oder organisatorische Aufhängung der Bestandteile des Governance-Systems bei den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten lassen sich nur vereinzelt treffen, da diese Informationen meist nicht öffentlich zugänglich sind.

Aus dem Bericht des Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt ist zu entnehmen, dass die Bestandteile IKS, RMS, CMS und die Interne Revision beim MDR vorhanden sind und wann sie implementiert wurden. So ist bekannt, dass es eine Compliance-Beauftragte gibt, die gleichzeitig auch die Risikomanagement-Koordinatorin ist. Ferner wird beschrieben, dass die Interne Revision als Stabstelle fungiert und der Intendanz unterstellt ist. Jedoch finden sich keine Angaben zur Verantwortlichkeit für das IKS.⁷⁶

Aus dem Bericht des hessischen Landesrechnungshof geht hervor, dass der hr „im Jahr 2018 mit der Einführung eines systematischen Risikomanagementsystems“ begann.⁷⁷ Es gab sicherlich einzelne Bestandteile eines RMS, jedoch fehlte dem Landesrechnungshof eine Systematik.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass in allen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wesentliche Bestandteile von Governance-Systemen implementiert sind.

⁷⁴ Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (2020), S. 10.

⁷⁵ Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (2020), S. 13.

⁷⁶ Vgl. Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (2020).

⁷⁷ Hessischer Landesrechnungshof (2022), S. 4f.

5 Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Governance

Im ÖRR sind, wie dargestellt, eine Vielzahl von internen und externen Kontrollmechanismen vorhanden, die in weiten Teilen langjährig erprobt sind und kontinuierlich weiterentwickelt wurden. Dies wirft die Frage auf, wie es dennoch immer wieder zu Skandalen oder zumindest für die Öffentlichkeit schwer nachvollziehbaren Vorfällen kommen kann, die entweder den Auftrag des ÖRR konterkarieren oder nicht den Maßgaben einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung entsprechen. Hierzu gehören die im Folgenden dargestellten Beispiele:

- 2024: Die umstrittene Namibia-Dokumentation „Deutsche Schuld – Namibia und der Völkermord“ wurde vom NDR-Rundfunkrat überprüft. Ergebnis: Es wurde ein Verstoß gegen den Staatsvertrag festgestellt.⁷⁸
- 2024: Das ZDF muss Inhalte auf über 300 Videos auf dem YouTube-Kanal „MrWissen2Go Geschichte“ überprüfen.⁷⁹
- 2024: Kosten für Sanierung der Standorte des Deutschlandradios inzwischen bei 356,3 Mio. EUR statt geplant 142,6 Mio. EUR.⁸⁰
- 2023: Kosten für die Sanierung des WDR-Filmhauses in Köln bei 240 Mio. EUR statt geplanten 130 Mio. Euro.⁸¹
- 2023: Ehemaliger MDR-Unterhaltungschef wird wegen Betrugs in 13 Fällen sowie Bestechlichkeit zu Bewährungsstrafe verurteilt.⁸²
- 2022: Ermittlung gegen Führungskräfte und fristlose Entlassung der Intendantin des rbb wegen Verdachts der Untreue und Vorteilsnahme.
- 2022: Vorwurf der Vetternwirtschaft und „Hofberichterstattung beim NDR.“⁸³
- 2018: Sexuelle Belästigung von Journalistinnen beim WDR.⁸⁴
- 2012: NDR-Fernsehspielchefin wird nach „Drehbuch-Affäre“ wegen Bestechlichkeit und Untreue zu Bewährungsstrafe verurteilt.⁸⁵

Die Liste der Verfehlungen im ÖRR ist lang und auch kein neues Phänomen. Sie reichen von Schleichwerbung, Nebenverdienste von Moderatoren (könnten die journalistische Unabhängigkeit beeinflussen)⁸⁶ und politische Einflussnahme (prominentester Fall die Causa Brender) bis zu Qualitätsmängel in der politischen, journalistischen Berichterstattung.⁸⁷

⁷⁸ Vgl. Zenthöfer (2024).

⁷⁹ Vgl. <https://zeitung.faz.net/faz/medien/2024-04-30/bei-mrwissen2go-werden-englische-stallburschen-zu-hitlerjungen/1021973.html>.

⁸⁰ Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/der-oerr-verschwendet-geld-bruchbude-in-koeln-ist-nur-spitze-des-eisbergs-19657608.html>.

⁸¹ Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/rechnungshof-kritisiert-filmhaus-umbau-des-wdr-19108166.html>.

⁸² Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/frueherer-mdr-unterhaltungschef-udo-foht-wegen-betrugs-verurteilt-18757227.html>.

⁸³ Vgl. <https://www.rnd.de/medien/chaostage-beim-ndr-skandal-um-vetternwirtschaft-und-politkluengelei-eskaliert-U5KFD2BKEFAF7JV5INATXWM6W4.html>.

⁸⁴ Vgl. <https://www.spiegel.de/spiegel/wdr-die-affaere-um-sexuelle-belaestigung-von-journalistinnen-a-1202842.html>.

⁸⁵ Vgl. <https://www.spiegel.de/kultur/tv/bewaehrungsstrafe-fuer-fruehere-ndr-fernsehspielchefin-doris-heinze-a-860004.html>.

⁸⁶ Vgl. https://www.focus.de/kultur/kino_tv/helmut-markworts-tagebuch-der-skandal-bei-den-oeffentlich-rechtlichen-ueber-den-kaum-jemand-spricht_id_189828695.html

⁸⁷ Weitere Beispiele finden sich u.a. in der Studie des Kronberger Kreises (2024).

Bereits 2013 kamen Beck und Beyer zu folgendem Ergebnis:

„Dennoch kann und muss man hinterfragen, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk erstens das liefert, was er verspricht und ob er dieses zweitens in effizienter Form tut – in beiden Fällen zeigt die Dokumentation der Krise der Öffentlich-Rechtlichen [...], dass man beide Fragen mit einem Nein beantworten muss.“⁸⁸

Zehn Jahre später stellt sich weiterhin die Frage, wie das Qualitätsmanagement sowie die Governance-Strukturen im ÖRR verbessert werden können. Zwar gab es zahlreiche Anpassungen innerhalb der Sendeanstalten und von Seiten der Regulatorik, doch scheint eine nachhaltige Wirksamkeit der Maßnahmen bislang nicht sichergestellt werden zu können.

Mit dem Skandal beim rbb im Jahr 2022 wurden erneut Schwächen in der bestehenden Governance-Struktur des ÖRR erkannt und abermals Reformen angestoßen.⁸⁹ So wurde im 3. MÄStV u.a. festgelegt, dass die Gremien des ÖRR eine Richtlinie zur “Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards sowie standardisierter Prozesse zu deren Überprüfung” aufzustellen haben (§ 31 Abs. 4). Da die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten diese Maßnahmen offenbar noch nicht umgesetzt haben, findet sich diese Forderungen erneut im Eckpunktepapier der Rundfunkkommission der Länder (2024). Dort heißt es:

„Die Erfüllung des Auftrags der Öffentlich-Rechtlichen soll durch gesetzlich festgelegte Qualitätsmaßstäbe und entsprechende Kriterien messbar gemacht und regelmäßig überprüft werden. Hierbei müssen beispielsweise die Anteile an Information im Gesamtangebot und das Erreichen aller Zielgruppen von Bedeutung sein.“⁹⁰

Doch die Anforderungen zum Qualitätsmanagement sind nicht neu. So galt bereits seit Inkrafttreten des 1. MÄStV, dass die Sendeanstalten „einen Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags, über die Qualität und Quantität der bestehenden Angebote...” zu erstellen haben (§ 32 Abs. 2). Neu daran ist jetzt, dass standardisierte Prozesse zu implementieren sind. Vor diesen Hintergrund haben die Landesrundfunkanstalten der ARD sowie das ZDF qualitätssichernde Konzepte erstellt. So schreibt beispielsweise das ZDF auf seiner Homepage:

“Um zu überprüfen, ob das Angebot des ZDF in dieser Vielfalt seinem Qualitätsanspruch gerecht wird, definieren wir Qualitätsmerkmale neu, versehen sie mit Zielen, messen und werten aus.“⁹¹

Für die interessierte Öffentlichkeit und die Beitragszahler ist bislang noch nicht ersichtlich, ob das ZDF ein Zielsystem implementiert hat, welche Ziele definiert wurden und ob diese messbar formuliert sind. Dies gilt auch für Das Erste und die Landesrundfunkanstalten.

Einheitlich festgelegte Maßstäbe und -kriterien sind zur Qualitätsbeurteilung notwendig. Doch was sagt eine Quote von 60 Prozent von Informationssendungen am Gesamtangebot aus, zumal Quoten keine inhaltliche Qualität gewährleisten? Gerade im Hinblick auf die Qualität treten immer wieder handwerkliche, journalistische „Schlampereien“ auf, die in ihrer Häufung nicht zum Anspruch des ÖRR passen. Gerade hier stellt sich die Frage, wieso bei inhaltlichen Missständen einzelner Sendungen in den letzten Jahren, die Rundfunkräte nicht zeitnah und vehementer systematische, qualitätssichernde Maßnahmen, sprich interne Kontrollen, eingefordert haben.⁹²

⁸⁸ Beck, H./Beyer, A. (2013): S. 245.

⁸⁹ Siehe hierzu auch Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2024), S. 9ff.

⁹⁰ Rundfunkkommission der Länder (2024).

⁹¹ <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/medienforschung-104.html>.

⁹² Siehe hierzu auch Kronberger Kreis (2024), S. 24ff.

Erst wenn der Auftrag des ÖRR eindeutig und messbar spezifiziert ist, können Qualitätsmaßstäbe gesetzlich festgelegt werden. Vor diesem Hintergrund sind die Überlegungen aus dem Eckpunktepapier der Rundfunkkommission, wonach der ÖRR „die kulturelle-föderale Vielfalt in Deutschland publizistisch abbilden“ soll und die Angebote des ÖRR „alle erreichen“ muss, viel zu unpräzise.⁹³

Auch auf die organisatorischen Schwächen wurde reagiert. So sieht der 4. MÄStV, in Kraft seit dem 1. Januar 2024, die Schaffung eines einheitlichen gesetzlichen Rahmens in den Bereichen Transparenz und Compliance sowie die Aufsicht und Kontrolle bei den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio vor.

Bereits im November 2022 haben die ARD-Intendantinnen und -Intendanten beschlossen, einen Compliance-Leitfaden in ihren Häusern umzusetzen. Mittlerweile liegt die 2. überarbeitete Fassung von Februar 2023 vor. Dieser definiert auf Grundlage des Prüfungsstandards 980 des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (Grundsätze ordnungsmäßiger Prüfung von Compliance Management Systemen; kurz: IDW PS 980) Mindeststandards, zu denen sich alle Häuser bekennen.

Des Weiteren haben die ARD-Aufsichtsgremien Ende 2022 beschlossen, einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) der Aufsicht zu erarbeiten. Ziel hierbei ist:

“Mit dem jetzt getroffenen Beschluss, einen gemeinsamen Kodex der Aufsicht zu erarbeiten, entsteht erstmalig eine anstalts- und organübergreifende Aufsichtsordnung. Damit gelten künftig vergleichbare Standards der Aufsicht innerhalb der föderalen ARD und des bestehenden Rechtsrahmens, um eine vergleichbare Qualität und Tiefe der Aufsicht zu gewährleisten.”⁹⁴

Auffällig an diesen getroffenen Maßnahmen und Bemühungen ist, dass erst auf öffentlichen Druck hin, aufgrund von Skandalen, in diesem Fall war es der Skandal beim rbb, überfällige, notwendige Anpassungen vorgenommen werden. Erneut wird es darauf ankommen, diese Anforderungen konsequent, systematisch und wirksam sowie nachhaltig umzusetzen, und die implementierten finanz- und qualitätssichernden Kontrollsysteme regelmäßig auf Wirksamkeit zu prüfen. Dabei sollte die Prüfung durch interne Gremien, die externe Aufsicht (z.B. Landesparlamente und Landesrechnungshöfe) sowie die Öffentlichkeit erfolgen.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, bedarf es mehr als einen Kodex oder einzelne Richtlinien. Der ÖRR benötigt ein modernes und wirksames Good Governance Framework.

⁹³ Siehe Rundfunkkommission der Länder (2024).

⁹⁴ ARD Homepage: GVK treibt angekündigte Stärkung der Aufsicht voran. (<https://www.ard.de/die-ard/organisation-der-ard/gremien/gvk-pressemitteilungen/2022-11-25-GVK-treibt-angekündigte-Staerkung-der-Aufsicht-voran-100/>).

6 Good Governance Framework für den ÖRR

Ein wirksames Good Governance Framework muss auf die Erfüllung des Auftrags des ÖRR abzielen und sollte die Natur von öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten berücksichtigen, einschließlich ihrer Finanzierung und ihrer Unabhängigkeit. Ein solches System muss eine effiziente und transparente Organisation gewährleisten, um die Glaubwürdigkeit sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit zu sichern. Entscheidend ist hierbei, dass in einer systemischen Betrachtung alle Elemente ineinandergreifen müssen, um eine wirksame Organisationssteuerung und -kontrolle sicherzustellen.

Im Folgenden wird ein ganzheitlicher Lösungsansatz aufgezeigt, der als Orientierungshilfe und Zielbild dienen soll (siehe Abbildung 9).⁹⁵ Die einzelnen Bestandteile werden beschrieben und Kernelemente dargestellt.

Abbildung 9: Good Governance Framework



Quelle: eigene Darstellung

6.1 Werte, Führung und Kultur

Werte, Führung und Kultur bilden die Basis des Good Governance Frameworks, da sie das Verhalten, die Entscheidungen und die Identität der Sendeanstalten prägen. Gemeinsame Werte dienen als moralischer Kompass, während klare Führung Orientierung bietet. Eine positive Organisationskultur schafft Vertrauen, Motivation und erhöht die Leistungsfähigkeit.

Es liegt in der Verantwortung der Intendanz, klare Werte zu definieren sowie diese vorzuleben und somit die Grundlagen für eine wertorientierte Kultur, die die Erfüllung des Auftrags des ÖRR unterstützt, zu schaffen. Der Intendanz, aber auch allen anderen Führungskräften in der Organisation obliegt es, durch authentische Führung ein Beispiel für ethisches Verhalten zu setzen und die Umsetzung der Prinzipien zu überwachen. Neben der Intendanz müssen auch die Aufsichtsgremien, Rundfunkrat und Verwaltungsrat, die Umsetzung überwachen.

Insgesamt ist es die Aufgabe der Organisationsführung, eine Umgebung zu schaffen, in der Werte, Führung und Kultur als leitende Prinzipien in eine Good Governance fest verankert sind.

⁹⁵ Das nachfolgend dargestellte Framework orientiert an dem „House of Governance“ Framework des Australian National Audit Office. Vgl. Office of the Auditor General of British Columbia (2008), S. 12ff. sowie Australian National Audit Office (2003), S. 8f.

Folgende Elemente sind wesentlich bei der Umsetzung einer wertegeleiteten Kultur:

Verhaltenskodex

Ein Verhaltenskodex spielt eine entscheidende Rolle, da er klare Leitlinien für das Verhalten von Mitarbeitern, Führungskräften und Mitgliedern der Aufsichtsgremien vorgibt. Durch die Festlegung ethischer Standards und Verhaltensnormen trägt er dazu bei, eine positive und verantwortungsbewusste Unternehmenskultur zu schaffen.

Ein effektiver Verhaltenskodex sollte eine klare Vision und Mission der Sendeanstalt widerspiegeln, ethische Grundsätze definieren und die Erwartungen an das Verhalten der Mitarbeiter deutlich formulieren. Er umfasst Bereiche wie Integrität, Respekt, Fairness, Vertraulichkeit, Interessenkonflikte und Compliance mit Gesetzen und Vorschriften. Zusätzlich kann er sich auf den Umgang mit Zuschauern, Produktionspartner, Lizenzgebern und der Öffentlichkeit beziehen.

Wichtig ist auch, dass der Verhaltenskodex nicht nur ein statisches Dokument ist, sondern sich stetig weiterentwickelt und an sich ändernde Umstände angepasst wird.

Die ARD Compliance Standards sehen bereits für jedes Haus einen Verhaltenskodex vor, der die wesentlichen Compliance-Prinzipien und Regeln zusammenfassen soll.⁹⁶

Vermeidung von Interessenskonflikten

Gerade in Organisationen, die so im Zentrum des öffentlichen Interesses stehen wie die Anstalten des ÖRR, ist die Vermeidung von Interessenskonflikten auf der Führungs- und Überwachungsebene entscheidend für Integrität und Glaubwürdigkeit. Insbesondere für Führungskräfte sowie für Mitglieder von Rundfunk- und Verwaltungsräten, aber auch für alle anderen Mitarbeiter, müssen klare Richtlinien zur Offenlegung und Prävention von Interessenskonflikten gelten. Neben der Festlegung entsprechender Regeln im Verhaltenskodex ist eine regelmäßige Sensibilisierung und Reevaluierung wichtig, um ein Bewusstsein für die Bedeutung der Unabhängigkeit des ÖRR zu schärfen.

Die Notwendigkeit des Handelns in diesem Bereich wurde nach dem rbb-Skandal deutlich. Daher wurde dieses Thema mit § 31e *Interessenkollision* in dem 4. MÄStV aufgenommen und auch in den ARD Compliance Standards als Bestandteil des Compliance-Programms adressiert.

Ausreichende Kapazität und Kompetenzen in Aufsichtsgremien

Um ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen, ist es notwendig, dass die Mitglieder von Verwaltungs- und Rundfunkräten über ausreichende zeitliche Kapazitäten sowie Kompetenzen verfügen. Zum einen erfordert die verantwortungsvolle Überwachung der Anstalt Zeit und Engagement. Gremienmitglieder müssen sich eingehend mit strategischen Entscheidungen, Programminhalten, Finanzen und gesetzlichen Anforderungen auseinandersetzen. Eine begrenzte zeitliche Verfügbarkeit – sei es aufgrund hauptberuflicher Verpflichtungen oder aufgrund einer zu großen Anzahl an vergleichbaren Ämtern – könnte die Fähigkeit beeinträchtigen, eine gründliche und umfassende Aufsicht auszuüben.

Zum anderen ist Fachkompetenz von entscheidender Bedeutung. Mitglieder der Aufsichtsgremien müssen eine breite Palette von Themen verstehen, darunter Medienrecht, Finanzen, Technologie und journalistische Standards. Nur mit adäquaten Kenntnissen können sie die Qualität des Programms sicherstellen, rechtliche Compliance gewährleisten und eine effektive strategische Ausrichtung unterstützen. Im 4. MÄStV wurden Anforderungen an die Professionalisierung der Gremienaufsicht in § 31d festgelegt, die nun wirksam umgesetzt werden müssen.

⁹⁶ ARD Compliance Standards, Stand Februar 2024.

Gerade der Verwaltungsrat, der eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen und organisatorischen Überwachung der Sendeanstalt einnimmt, sollte gestärkt werden. Um die Intendanzleitung und die Sendeanstalt zu überwachen und zu beraten, braucht es branchenspezifisches Wissen und mehrjährige Berufserfahrung in verantwortungsvollen Führungspositionen. Um die Kontrolle der Intendanzleitung hinsichtlich Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit wahrnehmen zu können, sind zudem fundierte Kenntnisse der Corporate-Governance-Systeme vorteilhaft. Ob dies noch mit einer ehrenamtlichen Tätigkeit vereinbar ist, darf bezweifelt werden.

Die Ausrichtung der Verwaltungsräte sollte sich an den Funktionen und Aufgaben eines Aufsichtsrats von börsennotierten Unternehmen orientieren. Der Verwaltungsrat sollte die kaufmännische Kontrolle übernehmen. Er sollte das einzige Gremium sein, das über Haushaltspläne und Jahresabschluss berät und diese genehmigt. Des Weiteren sollte es Aufgabe des Verwaltungsrats sein, die Intendanzleitung zu berufen bzw. abuberufen. Bei identifizierten Missständen müssen Konsequenzen von der Intendanzleitung oder externen Aufsichtsbehörden eingefordert werden.⁹⁷

Zu den zentralen Aufgaben eines Verwaltungsrates sollten weiter gehören:

- die Überwachung des Rechnungslegungsprozesses,
- die Überwachung der Wirksamkeit
 - des internen Kontrollsystems, inkl. des Compliance-Managementsystems,
 - des Risikomanagementsystems und
 - des internen Revisionssystems,
- die Überwachung der Abschlussprüfung, insbesondere der Auswahl und der Unabhängigkeit des Abschlussprüfers und der vom Abschlussprüfer zusätzlich erbrachten Leistungen.

Eine aktive Beteiligung des Aufsichtsgremiums ist entscheidend, um eine effektive Kontrolle, Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. Um die Professionalisierung der Gremien und der Gremienarbeit zu gewährleisten, sollte sinnvollerweise ein fest verankerter Gremienanteil, ähnlich dem Beitragsanteil für die Landesmedienanstalten, festgelegt werden. Nur somit ließe sich eine Abhängigkeit zwischen Sendern und Gremien weiter reduzieren.

6.2 Risiko- und Chancenmanagement

In den vorherigen Kapiteln wurde bereits auf diverse Herausforderungen eingegangen, denen sich der ÖRR gegenüberstehen sieht. Von technologischen Innovationen über sich verändernde Zuschauerpräferenzen bis hin zu politischen Einflüssen – die Landschaft des Medienmarktes ist komplex und anspruchsvoll. Daher ist es für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten von entscheidender Bedeutung, sich proaktiv mit Risiken auseinanderzusetzen und Chancen zu identifizieren, um langfristige Stabilität und Relevanz zu gewährleisten und insbesondere die Erfüllung des Auftrags systematisch sicherzustellen.

Ein effektives Risiko- und Chancenmanagement ist der Schlüssel, um diesen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen. Es ermöglicht Organisationen, potenzielle strategische, finanzielle, operative und akzeptanzgefährdende Risiken frühzeitig zu erkennen, zu bewerten und zu minimieren, während gleichzeitig Chancen genutzt werden, um Innovationen voranzutreiben und die Position des ÖRR zu stärken.

⁹⁷ Obwohl die Internen Revision vom rbb den Verwaltungsrat über Missstände informierte, blieb ein konsequentes Handeln des Verwaltungsrates aus. Siehe Landtag Brandenburg (2024), 720.

Ein systematisches Risiko- und Chancenmanagement lebt immer davon, dass es keine „einmalige Übung“ ist, sondern in die Geschäfts- und Entscheidungsprozesse integriert ist, die Organisationsleitung die Bedeutung unterstreicht und vorlebt und die Kommunikation von erkannten Risiken keine negativen Auswirkungen für Mitarbeiter hat. Daher muss, abgeleitet aus dem Auftrag des ÖRR, den daraus resultierenden Zielen der Anstalten, sowie aus den Anforderungen von Intendanz und Rundfunk- und Verwaltungsrat, ein ganzheitlicher Ansatz sichergestellt werden, der die Identifikation und Bewertung von Risiken und Chancen in der ganzen Organisation sicherstellt.

Wesentliche Elemente dieses Ansatzes sind:

Klare Zieldefinition

Eine klare Definition der Organisationsziele ist von entscheidender Bedeutung, um durch ein systematisches Risiko- und Chancenmanagement zur Zielerreichung beitragen zu können. Die Aufgabe des ÖRR besteht darin, den politischen Programmauftrag in den Bereichen Bildung, Information, Kultur und Unterhaltung für die breite Öffentlichkeit zu erfüllen. Daher sollten, wie bereits geschrieben, die Ziele des ÖRR sein, eine objektive, unabhängige und ausgewogene Berichterstattung sicherzustellen, die Vielfalt der Meinungen und Perspektiven zu fördern, Bildungsprogramme anzubieten und kulturelle Vielfalt sicherzustellen.

Nach § 31 Abs. 3 MStV sind die Gremien der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten nicht nur für die Überwachung der Auftragserfüllung zuständig, sondern auch, dass der Auftrag durch eine wirtschaftliche und sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung erfolgt. Dies kann jedoch nicht nur bedeuten, die von der KEF genehmigten Budgets einzuhalten. Auch für die Aufgabe und Überwachung einer wirtschaftlichen und sparsamen Wirtschaftsführung bedarf es der Ableitung von Zielen.

Erst nachdem die Ziele klar definiert und heruntergebrochen sind, können Risiken und Chancen fokussiert identifiziert und bewertet werden, da sie direkt mit den angestrebten Ergebnissen der Organisation in Verbindung stehen. Ein Risiko, das die Glaubwürdigkeit der Berichterstattung gefährdet und somit das Ziel der Objektivität untergräbt, erfordert möglicherweise eine höhere Priorität und eine intensivere Maßnahmenentwicklung als ein Risiko, das weniger direkte Auswirkungen auf die Zielerreichung hat.

Darüber hinaus ermöglichen klare Organisationsziele eine gezielte Ausrichtung des Chancenmanagements. Chancen, die dazu beitragen können, die definierten Ziele zu erreichen oder zu übertreffen, können identifiziert und strategisch genutzt werden, um das Wachstum und die Entwicklung der Organisation zu fördern.

Ein entscheidender Aspekt ist die Messbarkeit der Ziele. Durch die Festlegung messbar definierter Zielvorgaben und Kennzahlen zur Bewertung des Zielerreichungsgrads bzw. Fortschritts können Risiken und Chancen besser überwacht und gesteuert werden.

Definition des Risikoappetits

Der Risikoappetit definiert die Bereitschaft der Organisation, Risiken einzugehen, um ihre Ziele zu erreichen. Es stellt eine formelle Festlegung dar, welche Art und Ausmaß von Risiken eine Organisation akzeptieren möchte, um ihre Ziele zu verfolgen. Die Anstalten des ÖRR sollten sich mit ihrem jeweiligen Risikoappetit auseinandersetzen, um Risiken zielgerichtet steuern zu können.

Nur, wenn hierüber Klarheit besteht, kann sichergestellt werden, dass Risiken bewusst eingegangen werden und nicht unangemessen konservativ oder risikofreudig gehandelt wird. Die Entscheidungsträger innerhalb der Organisation können so besser verstehen, welche Risiken akzeptabel sind, und welche vermieden werden sollten.

Wenn die Ziele, die mit dem Risikoappetit verbunden sind, klar kommuniziert werden, können die Beitragszahler und andere Interessengruppen besser verstehen, wie Risiken in der Organisation verwaltet werden und welchen Beitrag sie zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags leisten.

Einheitliches Vorgehen bei Identifikation und Bewertung

Die einheitliche Identifikation und Bewertung von Risiken sind von großer Bedeutung, um die Integrität und Kontinuität der Betriebsabläufe sowie die Erfüllung des öffentlichen Auftrags zu gewährleisten. Angesichts der Vielfalt der Aktivitäten, die der ÖRR ausführt - von Nachrichtenproduktion und Programmgestaltung bis hin zu technologischen Innovationen und kommerziellen Partnerschaften - sowie diversen Beteiligungen kann eine konsistente Herangehensweise an das Risikomanagement helfen, potenzielle Bedrohungen frühzeitig zu erkennen und angemessen zu adressieren.

Die einheitliche Identifikation und Bewertung von Risiken sollten durch einen strukturierten Prozess erfolgen, der die Beteiligung relevanter Interessengruppen und Fachexperten sowie die Verwendung standardisierter Methoden und Kriterien umfasst. Dies kann beispielsweise die Durchführung von Risiko-Workshops, Interviews mit Führungskräften und Analyse historischer Daten umfassen. Die identifizierten Risiken sollten dann nach ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit, ihren potenziellen Auswirkungen und ihrer Relevanz für die strategischen Ziele der Organisation bewertet werden.

Eine zentrale Risikodatenbank oder ein Risikoregister kann dazu beitragen, die erfassten Informationen zu organisieren, zu verwalten und zu aggregieren, und ermöglicht es den Entscheidungsträgern, einen ganzheitlichen Überblick über die Risikolandschaft zu erhalten. Darüber hinaus sollte das Risikomanagement kontinuierlich überwacht und aktualisiert werden, um sicherzustellen, dass neue Risiken identifiziert und bestehende Risiken angemessen bewertet werden.

6.3 Aufbau und Ablauforganisation

Die klare Definition von Verantwortlichkeiten (Aufbauorganisation) sowie die Sicherstellung robuster Prozesse (Ablauforganisation) ist für die tägliche Arbeit in der Organisation unerlässlich.

Zunächst ermöglicht eine klare Aufbauorganisation eine effiziente Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten. Durch die Definition von Hierarchien und Abteilungen wird sichergestellt, dass jeder Bereich des Rundfunks seine spezifischen Aufgaben kennt und sich darauf konzentrieren kann. Jeder Mitarbeiter sollte wissen, für welche Inhalte oder Projekte er verantwortlich ist, und entsprechend handeln können. Dadurch wird Transparenz und Rechenschaftspflicht gefördert.

Des Weiteren erleichtert eine klare Ablauforganisation die koordinierte Umsetzung von Arbeitsabläufen, Projekten und Programmen. Hierdurch können Inhalte effektiv produziert, geprüft und ausgestrahlt werden. Aber auch der Ablauf administrativer Prozesse ist nur durch entsprechende Vorgaben einheitlich, wirtschaftlich und fehlerfrei möglich. Denn erst ein gemeinsames, dokumentiertes Verständnis über die Prozesse ermöglicht es den Mitarbeitern, sich über die inhärenten Risiken klar zu werden und wirksame Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Im Folgenden werden typische Hilfsmittel einer soliden Aufbau- und Ablauforganisation beschrieben:

Richtlinienmanagement

Ein funktionierendes Richtlinienmanagement ermöglicht die wirksame Delegation von Aufgaben, indem es klare Leitlinien für Entscheidungsprozesse und Verantwortlichkeiten festlegt. Dies umfasst Richtlinien für journalistische Standards, Programmgestaltung, ethische Richtlinien sowie rechtliche Vorgaben. Zudem beinhaltet es Richtlinien für administrative Prozesse wie Budgetverwaltung, Personalangelegenheiten und Beschaffungswesen. Ein solches Management gewährleistet die

Einhaltung regulatorischer Anforderungen und stärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit. Es beinhaltet auch Mechanismen zur regelmäßigen Überprüfung und Aktualisierung der Richtlinien, um sich an neue Entwicklungen anzupassen und eine konsistente Qualität sicherzustellen.

Prozessmanagement

Für die kontinuierliche Optimierung von Arbeitsabläufen entlang der gesamten Wertschöpfungskette ist die Etablierung eines stabilen Prozessmanagements unerlässlich. Dieses umfasst sowohl Kernprozesse wie z.B. Programmgestaltung, Themenfindung, Recherche, Produktion und Ausstrahlung als auch unterstützende Prozesse wie die Personalverwaltung, Budgetplanung, Qualitätssicherung und technische Infrastruktur. Eine reibungslose Koordination zwischen diesen Prozessen und Abteilungen gewährleistet eine effiziente Nutzung von Ressourcen und reibungslose Abläufe.

Ein wirksames Prozessmanagement wird durch klare Definitionen, regelmäßige Überprüfung und kontinuierliche Verbesserung sichergestellt. Zunächst sollten alle relevanten Prozesse sorgfältig dokumentiert und transparent kommuniziert werden, damit alle Beteiligten sie verstehen und befolgen können. Dies umfasst die Erstellung von Prozessbeschreibungen, Arbeitsanweisungen und Checklisten.

Eine regelmäßige Überprüfung der Prozesse durch die Prozessverantwortlichen ist entscheidend, um sicherzustellen, dass sie effektiv sind und den aktuellen Anforderungen entsprechen. Durch regelmäßiges Hinterfragen der Vorgehensweise können potenzielle Verbesserungsbereiche identifiziert werden. Darüber hinaus sollte ein Feedback-Mechanismus implementiert sein, der es den Mitarbeitern ermöglicht, Rückmeldungen zu geben und Probleme oder Engpässe in den Prozessen zu melden. Diese Rückmeldungen sollten systematisch ausgewertet werden, um notwendige Anpassungen vornehmen zu können.

Interne Kontrollen

Um die Einhaltung und Effizienz der definierten Prozesse sicherzustellen, ist die systematische Festlegung und Dokumentation von prozessinhärenten Kontrollen von zentraler Bedeutung. Besonderheiten eines solchen IKS sind:

- **Risikobewertung**
Anders als das im oberen Abschnitt dargestellte Risiko- und Chancenmanagement fokussiert sich das IKS auf die Identifikation und Bewertung prozessualer Risiken und somit solche des täglichen Geschäfts, die i.d.R. durch ein hohes Transaktionsvolumen zu Schwierigkeiten führen können. Dies umfasst sowohl operative als auch finanzielle und Compliance-Risiken.
- **Kontrollaktivitäten**
Es müssen klare Kontrollaktivitäten definiert und implementiert werden, um die identifizierten Risiken zu minimieren. Diese Kontrollen sollten nach Möglichkeit IT-basiert erfolgen, können aber auch manuell durchgeführt werden.
- **Anpassung und Verbesserung**
Das IKS muss regelmäßig durch die oberste Führungsebene der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten (Intendanz und Führungskräfte), die Interne Revision sowie den Verwaltungsrat überprüft und bei Bedarf angepasst werden, um sich verändernden Risiken und Geschäftsanforderungen gerecht zu werden. Feedback von Mitarbeitern und externen Prüfern sollte genutzt werden, um das IKS kontinuierlich zu verbessern.

Compliance-Management-System (CMS)

Compliance umfasst die Einhaltung von Regelungen und Vorgaben, die sich z.B. aus dem Medienstaatsvertrag oder gesetzlichen Anforderungen ergeben können, aber auch aus internen, selbstgesetzten Standards. Ein CMS setzt voraus, dass diese Vorgaben erhoben und die daraus

resultierenden Risiken abgeleitet und bewertet werden. Nur so können sie zielgerichtet gesteuert werden und eine enthaftende Wirkung für die Verantwortlichen der Rundfunkanstalt entfalten.

Mit den bereits erwähnten „ARD Compliance Standards“ haben die Intendantinnen und Intendanten bereits eine Grundlage geschaffen, um Compliance in den Häusern effektiv sicherstellen zu können. Entscheidend ist nun, die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen sicherzustellen. Auch hier gilt, dass die laufende Überwachung durch die oberste Führungsebene, die Interne Revision sowie den Verwaltungsrat erfolgen muss.

6.4 Planung und Steuerung

Basierend auf einem soliden Fundament und eingebettet in eine eindeutig definierte Organisation, können die kurz-, mittel- und langfristigen Aktivitäten des ÖRR geplant und gesteuert werden. Eine strukturierte Planung ermöglicht es, die vielfältigen Anforderungen des Rundfunkauftrags effektiv zu erfüllen und gleichzeitig den Bedürfnissen des Publikums gerecht zu werden. Durch eine klare strategische Ausrichtung werden Ziele definiert, die die Grundlage für sämtliche Entscheidungen und Maßnahmen bilden.

In diesem Kontext spielt die Programmplanung eine zentrale Rolle. Sie umfasst die Auswahl und Entwicklung von Inhalten, die zur Erfüllung des Auftrags beitragen. Sie umfasst aber auch das regelmäßige Hinterfragen der Notwendigkeit existierender Inhalte und Angebote. Die Programmplanung muss sich an den formulierten Zielvorgaben orientieren und deren Erfüllung sicherstellen. Dies gilt für die Quantitäts- und noch vielmehr für die Qualitätszielvorgaben.

Begleitet werden muss dies von einer effizienten Ressourcenallokation. Eine transparente Budgetierung und eine verantwortungsvolle Nutzung finanzieller Mittel gewährleistet, dass die Programmaufträge erfüllt werden können, ohne dabei die finanzielle Nachhaltigkeit zu gefährden. Eine kontinuierliche Überwachung der Ausgaben und eine regelmäßige Evaluierung der Programme sichern die Effizienz und Qualität der Rundfunkangebote.

6.5 Information & Kommunikation

Für den ÖRR als Institution, die von der Gesellschaft finanziert wird und einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung und Information der Bürger leistet, ist ein hohes Maß an Offenheit und Kommunikation ein kritischer Erfolgsfaktor.

Nach außen schafft Transparenz Vertrauen und Glaubwürdigkeit. Indem die Abläufe, Entscheidungen und Finanzierungen nachvollziehbar gemacht werden, können die Bürger verstehen, wie der Rundfunk arbeitet und warum bestimmte Programme ausgesucht oder Entscheidungen getroffen werden.

Innerhalb der Organisationen bedarf es eines strukturierten Informationsmanagements, das es den Anstalten und ihren Mitarbeitern ermöglicht, auf effektive und effiziente Art an der Erreichung der Organisationsziele zu arbeiten. Dies bedeutet, dass Mitarbeiter befähigt werden müssen, ihre Aufgaben zu erfüllen, dass die leitenden Angestellten und die Intendanz die notwendigen Informationen für eine systematische Entscheidungsfindung erhalten, und dass die Aufsichtsgremien so informiert werden, dass sie ihren Überwachungsaufgaben tatsächlich nachkommen können.

Externe Kommunikation

Jahresabschlüsse

Jahresabschlüssen geben Aufschluss über die finanzielle Situation sowie die Mittelverwendung in den Anstalten. Ziel sollte es sein, diese anstaltsübergreifend möglichst einheitlich zu gestalten, um die Vergleichbarkeit zu ermöglichen.

Bericht über die Auftragserfüllung nach § 31 Abs 2. MStV

Dieser Bericht ist alle zwei Jahre den Landesparlamenten zur Verfügung zu stellen. Hilfreich wäre es, wenn dieser Bericht auch für den Beitragszahler, z.B. auf den Webseiten der Sender, abrufbar wäre. Damit eine Vergleichbarkeit der Berichte möglich ist, müssen die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten möglichst identische Kriterien zur Bewertung der Auftragserfüllung im Hinblick auf die Qualität und Quantität ableiten. Auch die Erhebungsmethode der Kennzahlen sowie das Berichtsformat müsste bei Sendern identisch sein.

Informationen über Compliance und Zielerreichung

Wenn Ziele und Good-Governance-Erwartungen definiert wurden, sollte neben diesen Zielen und Erwartungen auch über den Grad der Erreichung Bericht erstattet werden. Im Sinne einer Rechenschaftspflicht gegenüber den Beitragszahlern und anderen Interessengruppen wird so das Bewusstsein der Anstalten für die Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit deutlich gemacht. Es ermöglicht es den Stakeholdern, die Wirksamkeit der Rundfunkanstalten zu beurteilen. Darüber hinaus fördert die Offenlegung von Zielerreichung und Compliance eine Kultur der Transparenz und fördert ein Bewusstsein für die Bedeutung von ethischem Verhalten und die Einhaltung von Gesetzen und Richtlinien innerhalb der Organisation.

Veröffentlichung von Verwaltungsrats- und Rundfunkratsprotokollen

Durch die Veröffentlichung von Protokollen der Verwaltungs- sowie Rundfunkräte wird es für die interessierte Öffentlichkeit möglich, Informationen über Entscheidungsprozesse in den Anstalten zu gewinnen. Die Protokolle bieten einen Einblick in die Diskussionen, Abstimmungen und Entscheidungen, die die Programmgestaltung, finanziellen Angelegenheiten und andere wichtige Aspekte der Rundfunkanstalten beeinflussen. Durch die öffentliche Zugänglichkeit der Protokolle können Beitragszahler, politische Entscheidungsträger, Journalisten und andere Interessengruppen die Arbeit der Rundfunkgremien besser verstehen und gegebenenfalls auf Missstände oder fragwürdige Entscheidungen hinweisen. Die Protokolle sollten klar strukturiert sein und alle relevanten Informationen wie Datum, Ort, Teilnehmer, Themen, Diskussionen und Abstimmungsergebnisse enthalten. Dabei ist es wichtig, sensible oder vertrauliche Informationen angemessen zu schützen, um die Privatsphäre der Beteiligten zu wahren und rechtliche Anforderungen zu erfüllen.

Die Protokolle sind weitestgehend bereits online verfügbar, doch unterscheiden sie sich hinsichtlich des Aufbaus und dem enthaltenen Informationsgrad. So sind bspw. nicht bei allen Anstalten Informationen über die Anwesenheit der Gremienmitglieder enthalten.

Interne Kommunikation

Tone-from-the-top-Kommunikation

Die unter dem Abschnitt Werte, Führung und Kultur dargestellten Prinzipien müssen, um ihre Wirkung entfalten zu können, in die Organisation getragen werden. Durch eine regelmäßige "tone-from-the-top"-Kommunikation, bspw. durch E-Mails an die Mitarbeiter, Intranetveröffentlichungen oder die Thematisierung in Mitarbeiterversammlungen, wird die Grundlage für eine gemeinsame Vision, klare

Richtlinien und eine starke Unternehmenskultur gebildet. Indem die Intendanzleitung die Werte, Ziele und Erwartungen der jeweiligen Anstalten aktiv kommunizieren und vorleben, schaffen sie Vertrauen und Verbindlichkeit bei den Mitarbeitern.

Darüber hinaus fördert eine offene und transparente Kommunikation seitens der Führungsebene eine Kultur des Vertrauens und der Offenheit, in der Mitarbeiter sich sicher fühlen, ihre Gedanken und Ideen zu teilen und Missstände anzusprechen. Dies kann zu einer stärkeren Innovationskraft und einem besseren Problemlösungsverhalten führen.

Berichterstattung an die Intendanz und den Verwaltungsrat

Um ihren Steuerungs- und Überwachungsaufgaben nachkommen zu können, benötigen Intendanz und Verwaltungsrat strukturierte Informationen über Entwicklungen in der Organisation. Hierzu ist es notwendig, dass Berichtsformate, -wege, -anlässe und -verantwortlichkeiten klar definiert sind. Die jeweiligen Empfänger müssen ihre Erwartungen darlegen, aber die Berichtersteller müssen sich ebenfalls darüber im Klaren sein, was sie berichten möchten und müssen.

Der Informationsfluss muss sowohl aus operativen Einheiten wie z. B. dem Sendebetrieb als auch aus unterstützenden Bereichen wie z. B. Compliance oder Controlling erfolgen, um zielgerichtete Entscheidungsfindung und effektive Überwachung zu ermöglichen.

Training und Schulungen

Für Themen, die für die Organisation von besonderer Bedeutung sind, sollte ein Schulungskonzept sicherstellen, dass die Mitarbeiter regelmäßig mit den entsprechenden Fragestellungen konfrontiert werden. Hierzu zählen insbesondere Schulungen, die das Bewusstsein für regelkonformes Verhalten (Compliance) fördern. Typische Themen sind dabei integriertes Verhalten im Allgemeinen, Anti-Korruption oder Datenschutz. Aber auch die Organisationsziele, im Falle des ÖRR also die Erfüllung des öffentlichen Auftrags, sollten regelmäßig durch Präsenz- und Onlineschulungen thematisiert werden. Zu beachten ist dabei stets, dass entsprechende Trainings nicht zu oft stattfinden, inhaltlich nicht überfrachtet werden und – sofern dies geboten ist – zielgruppenspezifisch durchgeführt werden.

6.6 Unabhängige Überwachung

Auch ein funktionierendes Good Governance Framework ist einem ständigen Wandel ausgesetzt und es bedarf daher der regelmäßigen Überprüfung, ob die vorgesehenen Instrumente noch den Anforderungen der Organisation entsprechen. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Vorgaben tatsächlich eingehalten werden. Während beides primär in der Verantwortung der verantwortlichen Führungskräfte und Mitarbeiter liegt, ist auch eine unabhängige Überwachung unerlässlich.

Der Internen Revision kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Durch sie wird eine kritische Überprüfung interner Prozesse und Kontrollen sichergestellt, um potenzielle Schwachstellen aufzudecken und die Einhaltung von Richtlinien und Vorschriften zu gewährleisten. Diese interne Überwachung ist unverzichtbar, da sie es der Organisation ermöglicht, ihre betrieblichen Abläufe kontinuierlich zu verbessern und Risiken zu minimieren.

Risikoorientiertes Vorgehen

Basis der unabhängigen Überwachung muss eine risikoorientierte Revisionsplanung sein. Der Scope der Revisionsplanung muss die Sendeanstalt sowie die wesentlichen Beteiligungen umfassen. Hierbei ist darauf zu achten, dass „Standardthemen“ wie z. B. Reisekosten nicht vernachlässigt werden dürfen, um die Einhaltung von Richtlinien und Prozessen sicherzustellen. Insbesondere muss bei einer Fokussierung auf die wesentlichen Risiken aber auch sichergestellt werden, dass übergeordnete

Faktoren wie beispielsweise die Auswirkungen der Digitalisierung oder des demographischen Wandels auf die Organisationsstrategie durch die Interne Revision berücksichtigt werden. Hierzu ist es notwendig, dass Interne Revisoren sich ständig weiterbilden und in die Informationsflüsse ihrer Organisation so intensiv wie möglich eingebunden sind.

Organisatorische Verankerung der Internen Revision

Damit die Interne Revision ihre unabhängige Überwachungsfunktion wahrnehmen kann, sollte sie dem Verwaltungsrat unterstellt werden. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass die Jahresplanung der Revision durch den Verwaltungsrat verabschiedet wird. Zudem sollte die Berichterstattung der Internen Revision primär an den Verwaltungsrat erfolgen und der Revisionsleiter sollte sich ohne Einbindung der Intendanz mit dem Verwaltungsrat austauschen. In einer gemeinsamen Sitzung von Verwaltungsrat, dem Leiter der Internen Revision sowie der Intendanzleitung sollten die wesentlichen Feststellungen besprochen und Maßnahmen sowie deren Umsetzung diskutiert werden.

Konsequentes Nachhalten

Damit die Feststellungen und Empfehlungen der Internen Revision in der Organisation wirklich ernst genommen werden, ist es von großer Bedeutung, dass die Umsetzung der Empfehlungen, auf die die Interne Revision sich mit den geprüften Einheiten geeinigt hat, einer konsequenten Nachschau unterzogen wird. In Abhängigkeit von der Schwere der Feststellungen kann dies durch Abfragen oder erneute Prüfungen sichergestellt werden. An dieser Stelle sollten die Verwaltungsgremien stärker in die Pflicht genommen werden, unabhängig von der organisatorischen Verortung der Internen Revision. Werden definierte Maßnahmen zur Beseitigung der Feststellungen nicht umgesetzt, müssen **Eskalationsmöglichkeiten** gegeben sein und diese genutzt werden.

Evaluierung der Arbeit der Internen Revision

Um sicher zu gehen, dass die Interne Revision ihren Aufgaben effektiv nachgeht bzw. nachgehen kann, ist eine regelmäßige unabhängige Überprüfung unerlässlich. Durch diese sog. Quality Assessments nach den Vorgaben des Deutschen Instituts für Interne Revision e.V. (DIIR Revisionsstandard Nr. 3) wird die Einhaltung der professionellen Standards erhoben und die Anspruchsgruppen wie Intendanz oder Verwaltungsrat können sich ein Bild davon machen, ob die Ausrichtung der Internen Revision ihren Erwartungen gerecht wird.

Es wird empfohlen, mindestens alle fünf Jahre eine Quality Assessment der Internen Revision in Auftrag zu geben.

Zusammenfassung

Das Good Governance Framework bietet Anstalten des ÖRR ein umfangreiches Rahmenwerk, mit dessen Hilfe eine Strukturierung und Weiterentwicklung der Steuerung und Überwachung der Sendeanstalten vorangetrieben werden kann. Viele der Elemente sind bereits in den Häusern vorhanden. Durch eine weitere Integration können Lücken geschlossen werden und zur Erfüllung des Auftrags des ÖRR beitragen.

Hervorzuheben ist die Notwendigkeit der kontinuierlichen Überwachung der Umsetzung der festgelegten Maßnahmen und ein entsprechendes Konsequenzenmanagement. Nur so kann sichergestellt werden, dass eine nachhaltige Ausrichtung der Organisation auf sich ändernde Umstände erfolgen und der Komplexität der Organisationen im Rahmen der Steuerung Rechnung getragen werden kann.

7 Fazit und Empfehlungen für eine Good Governance beim ÖRR

Trotz der Bemühungen von Politik und öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten, Defizite durch Maßnahmen wie den 3. und 4. Medienänderungsstaatsvertrag zu beheben, bestehen weiterhin erhebliche Schwächen in der Governance. Besonders problematisch ist die unscharfe Definition des Auftrags des ÖRR. Es ist notwendig, dass die Politik diesen Auftrag an die heutigen Gegebenheiten anpasst und messbare Zielvorgaben festlegt. Zudem zeigen sich Schwächen bei der Umsetzung in den einzelnen Sendeanstalten und in der Ausrichtung der Kontrollgremien.

Zu empfehlen ist daher die konsequente Umsetzung eines Good Governance Frameworks. Dieses Framework bietet eine strukturierte Vorgehensweise zur Erfüllung des ÖRR-Auftrags und schließt bestehende Lücken.

Zusammenfassend sollten folgende Empfehlungen im nächsten Reformstaatsvertrag berücksichtigt werden:

1. **Klare Trennung der Aufgaben der Aufsichtsgremien:** Die Aufgaben von Rundfunk-/Fernsehrat und Verwaltungsrat müssen eindeutig abgegrenzt werden, um Effizienz und Klarheit zu gewährleisten.
2. **Neuausrichtung der Verwaltungsräte mit erweiterten Befugnissen:** Die Verwaltungsräte sollen sich an den Aufsichtsräten börsennotierter Unternehmen orientieren und umfassende Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse erhalten.
3. **Verkleinerung und Professionalisierung der Aufsichtsgremien:** Rundfunk-, Fernseh- und Verwaltungsräte sollten verkleinert und stärker professionalisiert werden, um ihre Effektivität zu erhöhen. Hierzu müssen die Gremien mit entsprechenden Kompetenzen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.
4. **Unterstellung der Internen Revision unter den Verwaltungsrat:** Die Interne Revision sollte direkt dem Verwaltungsrat unterstellt werden, um ihre Unabhängigkeit und Effektivität zu steigern.
5. **Weiterentwicklung der KEF zur zentralen Aufsichtsbehörde:** Die KEF soll zu einer zentralen Aufsichtsbehörde für den ÖRR weiterentwickelt werden. Hierzu muss sie mit entsprechenden Kompetenzen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden.
6. **Überprüfung und Optimierung der Angebotsstruktur:** Vor dem Hintergrund bestehender Bundesverfassungsgerichtsurteile sollen Einsparpotenziale identifiziert und genutzt werden.
7. **Präzisierung des Auftrags mit messbaren Zielvorgaben:** Der Auftrag des ÖRR muss klarer definiert und mit messbaren Zielvorgaben versehen werden.
8. **Regelmäßige externe Überprüfung der Zielerreichung:** Alle fünf Jahre sollte durch unabhängige Experten überprüft werden, ob die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten die festgelegten Ziele erreicht haben.
9. **Fokus auf den Bildungsauftrag:** Der ÖRR sollte verstärkt auf den Aufbau von Medienkompetenz bei seinen Zuschauern setzen.
10. **Konsequente Qualitätssicherung der Inhalte:** Der ÖRR muss sich auf die Sicherung der Qualität seiner Inhalte konzentrieren, um als verlässliche Informationsquelle zu dienen.

Diese Empfehlungen zielen darauf ab, die Governance-Strukturen des ÖRR zu stärken und seine Effizienz und Transparenz zu erhöhen.

Literatur

ARD Compliance Standards, Stand Februar 2024

ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice (2024): Jahresbericht 2023

Australian National Audit Office (2003): Public sector governance: better practice guide, Canberra

Beck, H./Prinz, A. (2023): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk unter Druck, in: Wirtschaftsdienst, 2023, 103 (6), S. 400-405

Beck, H./Beyer A. (2013): Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk in der Krise. Reformbedarf und Reformoptionen, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 64, S. 221-252

Cousseran, L./Lauber, A./Herrmann, S./Brüggen, N. (2023): Kompass: Künstliche Intelligenz und Kompetenz 2023. Einstellungen, Handeln und Kompetenzentwicklung im Kontext von KI. Herausgegeben vom JFF – Institut für Medienpädagogik in Forschung und Praxis. München: kopaed

Dörner, A. (2023): Fernsehen in Deutschland. Ein politisches Medium im Wandel, Bonn

Dörr, D. (2024): Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Probleme und Perspektiven, in: medienpolitik.net (15. April 2024), Online verfügbar unter: <https://www.medienpolitik.net/aktuelle-themen/finanzierung-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks-probleme-514>

Dörr, D. (2023): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zwischen Recht und Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 5/2023, S. 12-17

Dörr, D./Holznagel, B./Picot, A. (2016): Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud. Online verfügbar unter: <https://www.zdf.de/assets/161007-gutachten-doerr-holznagel-picot-100~original>

Dussel, K. (2023): Vom Monopol zu komplizierter Konkurrenz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 73 Jhrg., 25/2003, S. 4 ff.

Haddad, D./Kupferschmitt, T./Zubayr, C. (2023): Nutzungsgewohnheiten und Reichweiten im Jahr 2022. Tendenzen im Zuschauerverhalten, in: Media Perspektiven 5/23. Online verfügbar unter: https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2023/MP_5_2023_Tendenzen_im_Zuschauerverhalten_2022.pdf

Hessischer Rechnungshof (2022): Rundfunkbericht. Darmstadt, Online verfügbar über: https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-08/4-rundfunkbericht_2022_hr_beschaffung.pdf

Kasseckert, M. (2022): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, quo vadis? - Vorschläge für eine echte Strukturoptimierung, Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V., Rundschreiben 6/2022

Kissler, A. (2023): Links, belehrend, staatsnah: ARD und ZDF brauchen dringend eine Reform: in: NZZ, 09.03.2023. Online verfügbar unter: <https://www.nzz.ch/meinung/neu-verschweizert-ch-links-belehrend-staatsnah-ard-und-zdf-brauchen-dringend-eine-reform-ld.1729105>

Knorr, A./Winkler, K. (2000): Die duale Rundfunkordnung in der Kritik, in: Ordo: Jahrbuch für Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 51, Stuttgart 2000, S. 317 ff.

- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2024): 24. Bericht, Mainz
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2022): 23. Bericht, Mainz
- Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) (2024): 25. Jahresbericht 2024, Berlin
- Kops, M. (2005): Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren? Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln. Heft 196, März 2005
- Kronberger Kreis (2024): Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Kronberger Kreis-Studien, No. 73, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin
- Kupferschmitt, T./Mülle, T. (2023): Aktuelle Ergebnisse der repräsentativen Langzeitstudie. ARD/ZDF-Massenkommunikation Trends 2023: Mediennutzung im Intermediavergleich, in Media Perspektiven 21/2023. Online verfügbar unter: https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/MK_Trends_2023/MP_21_2023_MKT_Intermediavergleich_final.pdf
- Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (2020): Abschließender Bericht über die Prüfung des Internen Kontrollsystems des Mitteldeutschen Rundfunks bei Vergabe einschließlich Evaluation, Dessau-Roßlau
- Landtag Brandenburg (2024): Beschlussempfehlung und Bericht des Untersuchungsausschusses zur Untersuchung der Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalt Berlin-Brandenburg durch die brandenburgische Landesregierung und Feststellung etwaiger Missstände betreffend die wirtschaftliche und rechtlich einwandfreie Verwendung finanzieller Mittel durch die Rundfunkanstalt Berlin-Brandenburg, Drucksache 7/9779, Online verfügbar unter: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/drs/ab_9700/9778.pdf
- Maurer, M./Kruschinsky, S./Jost, P. (2024): Fehlt da was? Perspektivenvielfalt in den öffentlich-rechtlichen Nachrichtenformaten. Mainz, Online verfügbar unter: https://www.polkom.ifp.uni-mainz.de/files/2024/01/pm_perspektivenvielfalt.pdf
- Müller, H./von Nordheim, G. (2024): Viel Kraft - wenig Biss. Wirtschaftsberichterstattung in ARD und ZDF, Otto-Brenner-Stiftung (OBS)-Arbeitspapier 67, Kurzfassung der Studien, Frankfurt/M, Online verfügbar unter: https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP67_wipo_Berichterstattung_Kurzfassung.pdf
- Office of the Auditor General of British Columbia (2008): Public Sector Governance. A Guide to the Principles of Good Practice, Report 13, Victoria, British Columbia
- o.V. (2024): ZDF-Fernsehrat: Vertreter der Länder fehlen bei Sitzungen, in: epd medien, 15.03.2024, Online verfügbar unter: https://medien.epd.de/article/943?pk_campaign=bas_medien_newsletter_20240315&pk_source=newsletter&pk_kwd=20240315
- Rau, H./Hennecke, Ch. (2015): Transparenz? Fehlanzeige! Verflechtungsstrukturen der umsatzstärksten TV-Sender in Deutschland, in: MedienWirtschaft, Hft. 2, S. 30-39

- Rühl, A. (2024): Ergebnisse der ARD-Programmanalyse 2023, Programmprofile von Das Erste, ZDF, RTL, Vox, Sat.1 und ProSieben, in: Media Perspektiven 12/2024. Online verfügbar unter: https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_12_2024_Programmanalyse_2023_Programmprofile.pdf
- Rundfunkkommission der Länder (2024): Eckpunkte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Klausurtagung der Rundfunkkommission der Länder, 25./26. Januar 2024 in Bingen am Rhein
- Sagatz, K. (2024): Zoff um 58 Cent. Kommission empfiehlt höheren Rundfunkbeitrag, in: Tagesspiegel, 23.02.2024. Online verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/empfehlung-fur-hoheren-rundfunkbeitrag-kef-bleibt-bei-58-cent-11259355.html>
- Wendt, A. (2023): Studie belegt Einseitigkeit von ARD/ZDF - die Antwort ist eine Schmutzkampagne, in: Tichys Einblick, 09.02.2023. Online verfügbar unter: <https://www.tichyseinblick.de/feuilleton/medien/fake-nuss-spezial-deutschlandfunk-gruener-prof/>
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2024): Titel: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine Aufsicht: aktuelle Reformansätze, WD 7-3000-005/24 (Sachstand). Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/991900/aca37b1f6893c7141bbf68a732dc076/WD-7-005-24-pdf.pdf>
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2021): Beitragseinzugsverfahren des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, WD 10-3000-04/21 (Sachstand). Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/867086/dda109f2c1511a7a4f0436bfa7835435/WD-10-041-21-pdf.pdf>
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2018): Rechtsrahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. WD 10-009-18 (Sachstand). Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/547642/7c314e46a0f976ab3afbe9966e6d6889/WD-10-009-18-pdf-data.pdf>
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestag (2016): Die rechtlichen Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ARD, ZDF, Deutschlandradio) im Grundgesetz, dem Rundfunkstaatsvertrag der Länder und gemäß höchstrichterlicher Rechtsprechung, WD 10-3000-046/16 (Sachstand), Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/481528/af7bf6460dd9f7c07e51917f1ce9ff96/WD-10-046-16-pdf-data.pdf>
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014): Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung. Bundesministerium der Finanzen. Berlin
- Wolf, O. (2013): Im öffentlichen Auftrag - Selbstverständnis der Rundfunkgremien, politische Praxis und Reformvorschläge, Otto-Brenner-Stiftung (OBS)- Arbeitspapier 73, Frankfurt/M,
- Zenthöfer, C. (2024): Namibia-Doku verstieß gegen den Staatsvertrag, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.05.2024, Online verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/ndr-rundfunkrat-sagt-namibia-doku-verstieess-gegen-staatsvertrag-19729034.html>
- Zubayr, C./Haddad, D./Kupferschmitt, T (2024): Nutzungsgewohnheiten und Reichweiten im Jahr 2023. Tendenzen im Zuschauerverhalten, in: Media Perspektiven 11/24. Online verfügbar unter: https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2024/MP_11_2024_Tendenzen_im_Zuschauerverhalten_2023.pdf

Internetquellen

<https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/311191/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-von-der-gruendung-der-ard-bis-heute/>

<https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61646/bevoelkerung-mit-migrationshintergrund/#:~:text=Jahren%20einen%20Migrationshintergrund.-,Fakten,7%20Prozent%20an%20der%20Gesamtbev%C3%B6lkerung.>

<https://www.deutschlandfunk.de/streit-um-rundfunkbeitrag-100.html>

<https://www.deutschlandfunk.de/fehlt-den-ue50-generationen-medienkompetenz-100.html>

<https://digitaltag.eu/sites/default/files/2023-06/230615presentationpressekonferenzstudienergebnisse.pdf>

<https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/3531-V-18.pdf>

<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/intendantinnenwahl-im-rbb-null-bock-im-rundfunkrat-18301578.html>

<https://zeitung.faz.net/faz/medien/2024-04-30/bei-mrwissen2go-werden-englische-stallburschen-zu-hitlerjungen/1021973.html>

<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/der-oerr-verschwendet-geld-bruchbude-in-koeln-ist-nur-spitze-des-eisbergs-19657608.html>

<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/frueherer-mdr-unterhaltungschef-udo-foht-wegen-betrugs-verurteilt-18757227.html>

https://www.focus.de/kultur/kino_tv/helmut-markworts-tagebuch-der-skandal-bei-den-oeffentlich-rechtlichen-ueber-den-kaum-jemand-spricht_id_189828695.html

https://www.mpfs.de/fileadmin/files/Studien/JIM/2022/JIM_2023_web_final_kor.pdf

<https://www.rnd.de/politik/offentlich-rechtlicher-rundfunk-in-der-kritik-berichterstattung-schure-angst-und-sei-zu-einseitig-YOXM TDLVY7B7Q7T6R2NY2DOV44.html>

https://www.rundfunkbeitrag.de/der_rundfunkbeitrag/solidarmodell/index_ger.html

<https://www.spiegel.de/wirtschaft/bayerischer-rundfunk-technik-chefin-hat-zwei-autos-und-zwei-chauffeure-a-1ba399d5-6a98-4766-a3d8-08a59be59780>

<https://www.spiegel.de/kultur/tv/bewaehrungsstrafe-fuer-fruehere-ndr-fernsehspielchefin-doris-heinze-a-860004.html>

https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/studie_quelleinternet.pdf

<https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-fernsehrat-funktion-vorsitz-und-mitglieder-100.html#:~:text=Der%20Fernsehrat%20kontrolliert%20das%20ZDF,erlassenen%20Richtlinien%20so wie%20staatsvertragliche%20Bestimmungen>

<https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-verwaltungsrat-100.html>

<https://www.zdf.de/zdfunternehmen/medienforschung-104.html>



Redaktion / Editors
Hamburger Forum Medienökonomie

Eine elektronische Version des Diskussionspapiers ist auf folgender Internetseite zu finden / An electronic version of the paper may be downloaded from the homepage:

<http://hfm.hsu-hh.de/policy-papers>

ISSN 2509-8977

Koordinator / Coordinator
Ralf Dewenter
medienoekonomie@hsu-hh.de

Juli 2024

hfm