

Stellungnahme zum Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Rundfunkkommission der Länder vom 20. Oktober 2021

Zusammenfassung:

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ÖRR) genießen einen hohen Stellenwert in der Medienlandschaft Deutschlands. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie insbesondere im 21. Jahrhundert einem zunehmend diversifizierten Angebot auf einer Vielzahl von Plattformen begegnen und daher eine fortlaufende Überarbeitung ihres Auftrags und ihrer Struktur geboten ist, um Innovationspotenziale auszuschöpfen und nicht in tradierten Strukturen zu verharren.

Mit der vorliegenden Stellungnahme möchten wir uns in den Modernisierungsprozess der ÖRR einbringen, da der vorliegende Diskussionsentwurf in unseren Augen zwar an einigen Stellen in die richtige Richtung geht, jedoch durchaus Raum für weitere Reformansätze und Umstrukturierungen lässt.

Im Rahmen des Programmauftrages (insb. § 26 MStV) kommt es v. a. darauf an, ihn weiter zu konkretisieren und zu priorisieren. Es bedarf eines klaren Bekenntnisses für die Schwerpunkte Bildung, Information, Kultur und Beratung und einer Unterordnung der Sparte Unterhaltung unter diese Aufgabenbereiche. Ferner ist der Programmauftrag, angesichts des umfassenden Ziels, eine adäquate Angebotsvielfalt für alle Bevölkerungsschichten zu schaffen, schon bei seiner Formulierung an den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auszurichten.

Um diesen Grundsätzen noch besser zu entsprechen, sind auch innerhalb des Programmangebots (insb. § 28 MStV) strukturelle Rationalisierungsmaßnahmen, z. B. Fusionen, anzustreben. In einem ersten Schritt wäre es angebracht, wenn sich Radio Bremen mit dem NDR und der Saarländische Rundfunk mit dem SWR zusammenschließen. Mittelfristig sollten das „Erste Deutsche Fernsehen“ und das „Zweite Deutsche Fernsehen“ zu einem „Deutschlandfernsehen“ fusionieren.

Effizienzgewinne lassen sich auch auf dem Feld des Online-Angebots (insb. § 30 MStV) realisieren, indem notwendige Strukturreformen, vor dem Hintergrund der bereits zu beobachtenden Verschiebung vom linearen Programm hin zu Mediatheken und Streaming-Diensten in jüngeren Generationen, angestoßen werden. So sollten die ÖRR ihr Angebot – auch als folgerichtigen Schritt der zuvor angesprochenen Fusionen – in einer übergreifenden, integrierten Mediathek bündeln.

Um dem auch zu beobachtenden Vertrauensverlust in die ÖRR zu begegnen, sind allerdings nicht nur programmbezogene Reformen zu verwirklichen, sondern ebenso die Gremien (insb. § 31 MStV) in der Zusammensetzung zu restrukturieren. Sachdienlich wäre es in diesem Kontext, wenn in den Rundfunkräten die Gesellschaftsbank zulasten der Staatsbank gestärkt und Bewerbungsmöglichkeiten für die Gesellschaftsbank eingeführt bzw. ausgeweitet werden. Zudem sollte über den MStV die Amtszeit in den Rundfunkräten auf maximal zehn Jahre begrenzt werden, um personeller Verfestigung entgegenzuwirken.

I. Vorbemerkungen

Es besteht der konstitutionell anerkannte Auftrag der ÖRR, im Sinne des Art. 5 (1) GG eine „Grundversorgung“ medialer Angebote zu gewährleisten¹, die den öffentlichen Meinungsbildungsprozess unterstützt. Gerade vor dem spezifisch-historischen Hintergrund der jungen Bundesrepublik in der Nachkriegszeit und dem sich aus den Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Diktatur ergebenden Erfordernis, eine demokratisch-politische Kultur durch Information und (politische) Bildung im Rahmen der Re-Education zu fördern, ergibt sich der traditionelle und bis heute bestehende hohe Stellenwert² der ÖRR als ein wichtiger Baustein eben dieses Lernprozesses.

Gleichzeitig stehen die ÖRR, angesichts der größeren und wachsenden medialen Vielfalt durch andere Anbieter auf multiplen Plattformen, vor der Herausforderung, stärker gesellschaftlich vermitteln zu müssen, worin die Besonderheit des öffentlich-rechtlichen Systems liegt und aus welchem Grund es nach wie vor einen Anspruch auf Daseinsberechtigung erhebt³.

Ferner birgt der Traditionsfaktor gerade auch die Gefahr der Verkrustung des bestehenden Systems als quasi-sakrosanktes Prinzip, indem durch Pfadabhängigkeiten sukzessive die Flexibilität eingeschränkt wird und Innovationspotenziale ungenutzt bleiben. Es ist daher richtig und wichtig, angesichts des technischen Fortschritts und des damit einhergehenden Strukturwandels⁴, den Auftrag und die Systematik der ÖRR fortlaufend zu prüfen und dabei auch vor Grundsatzfragen nicht zurückzuschrecken. Schließlich hat sich die deutsche Gesellschaft allgemein sowie ihre politische Kultur im Besonderen in den vergangenen 70 Jahren ebenso weiterentwickelt.

Der vorliegende Diskussionsentwurf setzt in diesem Zusammenhang durchaus wichtige Impulse zur Modernisierung der ÖRR, wird darin doch zum Teil eben diesen Entwicklungen Rechnung getragen. Er geht in unseren Augen jedoch nicht weit genug, da viele mögliche Reformansätze außen vor bleiben. Im Folgenden sollen daher Vorschläge in den Diskussionsprozess eingebracht werden, die zum einen die ÖRR modernisieren und zum anderen überfällige Strukturreformen in Richtung Effizienz und Akzeptanz in Gang setzen.

II. Anmerkungen

a. Zum allgemeinen Auftrag (insb. § 26 MStV)

Die Formulierung des Programmauftrages ist der wichtigste Baustein bei der Konstruktion der ÖRR, bildet er doch sowohl die Legitimationsgrundlage für ihr Bestehen schlechthin als

¹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2021a), S. 6.

² Vgl. Weidenbach, Bernhard (2021).

³ Vgl. Hohlfeld, Ralf (1999), S. 8.

⁴ Vgl. Habermas, Jürgen (2021).

auch die Basis für die Struktur sowie die Finanzierung und stellt somit das entscheidende Distinktionsmerkmal zum privaten Rundfunk dar.

Allerdings ist der Auftragsformulierung ein gewisser Zielkonflikt inhärent: einerseits darf der Auftrag nicht zu konkret formuliert sein, um den Programmen im Sinne der Medienfreiheit und journalistischen Unabhängigkeit einen Spielraum bei der inhaltlichen Gestaltung zu geben. Andererseits muss er aber auch hinreichend konkret formuliert sein, um ein Überborden der Programmgestaltung bis hin zur Beliebigkeit zu vermeiden. Die mit dem Auftrag verbundene Zielsetzung muss ein klares öffentlich-rechtliches Profil mit unverwechselbarem Charakter⁵ erkennen lassen.

Sowohl der Medienstaatsvertrag in der aktuell gültigen Fassung (MStV a. F.), als auch die mit dem vorliegenden Diskussionsentwurf vorgesehene, neue Fassung (MStV n. F.), werden dieser diffizilen Ausgangslage, trotz durchaus erkennbarer Weiterentwicklung, nicht vollends gerecht.

Es ist aus unserer Sicht wichtig, klarzustellen, dass die ÖRR nicht allein für die Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse zuständig sind⁶ und diesen alleinigen Anspruch auch gar nicht erheben sollten, sondern an der Erfüllung dieser Bedürfnisse im nunmehr stark ausdifferenzierten politischen und medialen System, in dem es eine Vielzahl von Akteuren mit ähnlichen Ansprüchen bzw. Zielformulierungen gibt, lediglich *mitwirken*. Dies wäre nach unserer Auffassung eine angemessene Konkretisierung des Auftrages.

Positiv hervorzuheben ist das Bekenntnis des § 26 (1) Satz 4 MStV n. F., dass die ÖRR ein „Gesamtangebot für alle zu unterbreiten“ haben. Auch hier sind jedoch notwendige Konkretisierungen geboten. Es ist zunächst richtig, dass die Mittel der Beitragsfinanzierung genutzt werden, um zur medialen Angebotsvielfalt für die Gesellschaft gemäß dem Grundversorgungsauftrag beizutragen, allerdings sollte dies nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit geschehen. Daher ist es bedeutsam, dass diese Grundsätze auch bereits im künftigen § 26 (1) MStV verankert werden, um zu verhindern, dass die Angebotsvielfalt zu einem Selbstzweck verkommt und also immer auch in einem finanziell verträglichen Rahmen bleibt.

Darüber hinaus sollte, um dem Anspruch gerecht zu werden, nicht nur „eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen“ gesonderte Erwähnung finden, sondern ebenso eine angemessene Berücksichtigung aller Bildungsschichten. Schließlich besteht, bezüglich der Nutzung der öffentlich-rechtlichen Programme durch die Bevölkerung, nicht nur eine Verzerrung im Alter, sondern ebenso hinsichtlich des formalen Bildungsabschlusses zugunsten

⁵ Vgl. Niggemeier, Stefan (2009), S. 5.

⁶ So wie es der § 26 (1) Satz 1, MStV a. F. & n. F. suggeriert.

der höheren Bildungsschichten⁷. Da das politische Interesse mit dem Bildungsstand korreliert⁸ und die ÖRR auch einen politischen Bildungsauftrag haben, sollte dieser Aspekt in der Zielgruppenformulierung besondere Berücksichtigung finden, zumal nur 54 Prozent der Befragten der ARD-Akzeptanzstudie aus dem Jahr 2020 angeben, dass der ARD-Medienverbund „Menschen wie ihnen“ eine Stimme gibt⁹.

Von ebenso großer Bedeutung ist eine neue Priorisierung der inhaltlichen Schwerpunkte der ÖRR, die sich auch textlich in einer Überarbeitung des § 26 (1) Satz 8 MStV n. F. widerspiegeln sollte. Bildung sollte als Schwerpunkt an erster Stelle stehen, gefolgt von Information, Kultur und Beratung. Dies entspräche nicht nur einer gebotenen Konkretisierung des spezifisch öffentlich-rechtlichen Angebotsprofils in Abgrenzung zu den privaten Sendern, sondern auch den Wünschen, die seitens der Bevölkerung an die ÖRR herangetragen werden¹⁰.

Hier setzt schließlich auch der durchaus strittige Punkt der „Unterhaltung“ an, der untergeordnet lediglich eine Ergänzung der Sparten Bildung, Information, Kultur und Beratung sein sollte, damit inhaltlich eingehegt wird und so ein weiteres Distinktionsmerkmal der ÖRR zu den privaten Sendern bildet. Hier war in der Vergangenheit zu beobachten, dass die ÖRR eine fragwürdige Gewichtung ihres Programms vorgenommen haben¹¹, die insbesondere zulasten der Programme ging, die angesichts des formulierten Auftrags und in der Wahrnehmung der Bevölkerung¹² ein hohes Gewicht haben sollten.

Die vorgesehenen Änderungen in § 26 (1) Sätze 8 und 9 MStV n. F. bedürfen insofern einer Überarbeitung. Wir plädieren für folgende Fassung:

„⁸Die öffentlich-rechtlichen Angebote haben im Schwerpunkt der Bildung, Information, Kultur und Beratung zu dienen. ⁹Unterhaltung, die einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entspricht, ist demgegenüber lediglich ein in seiner Bedeutung untergeordneter Teil des Auftrags.“

Als Nebeneffekt dieser Prioritätenverschiebung sowie Stärkung von Kernkompetenz und -auftrag wären substantielle Kosteneinsparungen zu erwarten. So kosten bspw. Fernsehfilme bei ARD und ZDF pro Sendeminute ein Vielfaches einer Sendeminute der Sparten Politik und Kultur.

⁷ Vgl. Haucap, Justus et al. (2015), S. 20.

⁸ Vgl. Weißels, Bernhard (2021), S. 380.

⁹ Vgl. van Eimeren, Birgit; Egger, Andreas (2021), S. 568.

¹⁰ Vgl. Hansen, Kristin (2021) sowie Faus, Rainer; Hartl, Matthias (2018), S. 22.

¹¹ Vgl. Reuters, Lena (2021).

¹² So sind nach einer repräsentativen Umfrage von PwC 85 Prozent der Befragten der Ansicht, dass Redaktionen mehr Personal einstellen sollten, um besser recherchieren zu können. Hier drückt sich ein Interesse an investigativem und qualitativ hochwertigem Journalismus aus, das Plänen zur Kürzung von Politmagazinen diametral entgegengesetzt ist.

Der § 26 (1) Satz 10 MStV n. F. ist hingegen zu streichen, da das hier ausgedrückte Prinzip dem oben angesprochenen Anspruch, möglichst alle mit dem Angebot der ÖRR im Sinne des Bildungsauftrages zu erreichen, ad absurdum geführt wird. Statt Bestandskundenpflege muss es auch um Neukundenakquise gehen, die jedoch nicht durch eine „Trivialisierung des Programms“¹³, sondern über die Qualität erreicht werden muss.

Mit der Qualität ist ein Punkt angesprochen, in dem das Auseinanderfallen von Anspruch und Wirklichkeit augenscheinlich wird. Die hohen Anteile von Unterhaltungsprogrammen wie Seifenopern, Spielfilmen und Serien oder Sportprogrammen¹⁴ in der Programmstruktur der ÖRR sowie die damit ein Stück weit einhergehende Anpassung an die Programmstrukturen der privaten Sender, lassen eine zunehmende Orientierung an den Einschaltquoten vermuten¹⁵. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Beitragsfinanzierung der ÖRR eine privilegierte Position ermöglicht, die eine rein quantitative Orientierung der Programmstruktur gerade nicht notwendig macht, im Gegensatz zu den auf Werbeeinnahmen angewiesenen privaten Sendern.

b. Zum Programmangebot (insb. § 28 MStV)

Das Programmangebot der ÖRR birgt vor dem Hintergrund des Wandels der technischen Infrastruktur sowie der Veränderungen der medialen Landschaft seit den 1950er Jahren und angesichts der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit großes Innovationspotenzial. Die Schritte, die hier gegangen werden müssen, verlangen nach einer Emanzipation von der Pfadabhängigkeit des Traditionsbestandes. Dieses Innovationspotenzial lässt der dafür zentrale § 28 MStV n. F. in der Gestaltung des Fernsehprogramms vermissen.

Es sind zwei Entwicklungen, die hier v. a. in Rechnung gestellt werden müssen: die abnehmende Attraktivität des linearen Fernsehens bei den jüngeren Generationen, die sich also im Laufe der Zeit eher noch verstärken wird, sowie die aufgrund des technischen Fortschritts ohnehin bundesweite Verfügbarkeit der ursprünglichen Regionalprogramme. Die erste Entwicklung berührt eher den Bereich des Onlineangebots, auf das weiter unten noch einzugehen sein wird. Aus dem zweiten Punkt müssen jedoch Schlussfolgerungen für das Programmangebot gezogen werden, die mögliche Synergieeffekte und Fusionierungspotenziale offenbaren.

Es ist zum Beispiel nicht einsichtig, aus welchem Grund das Saarland und die Hansestadt Bremen als kleinste Bundesländer eine je eigene Landesrundfunkanstalt betreiben, wo doch andere Bundesländer mit ihren zusammengefassten Rundfunkanstalten bewiesen haben, dass Fusionen durchaus möglich und akzeptiert sind. Es wäre daher angebracht, die

¹³ Vgl. Reuters, Lisa (2021).

¹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2019), S. 221.

¹⁵ Vgl. dazu auch Lilienthal, Volker (2009), S. 11 und Haucap, Justus (2015), S. 22 f.

Zusammenlegung von Landesrundfunkanstalten zu forcieren und auf nunmehr vier zu begrenzen: einem Norddeutschen¹⁶, Ostdeutschen¹⁷, Süddeutschen¹⁸ und Westdeutschen Rundfunk¹⁹. Über die genaue Zuordnung der Länder zu den jeweiligen Rundfunkanstalten ließe sich diskutieren. In einem ersten Schritt wären die Fusion von Radio Bremen mit dem NDR sowie des Saarländischen Rundfunks mit dem SWR auf jeden Fall sinnvoll und naheliegend.

Grundsätzlich hätten Fusionen zwei wesentliche Vorteile: zum einen bliebe die Möglichkeit der zeitlich begrenzten, regionalen Auseinanderschaltung im Fernsehprogramm erhalten. Sie würde sich lediglich auf größere Regionen erstrecken, was allerdings dem Auftrag der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Sozialintegration zugutekommen würde.

Zum anderen bieten derartige Zusammenlegungen große Einsparpotenziale, weil mit einer entsprechenden Fusion personelle und infrastrukturelle Rationalisierungen einhergingen, wie sie zuletzt bei der Schaffung des rbb und des SWR auch erreicht wurden. Auch das BVerfG hat in seinem Beschluss aus dem Jahr 2021 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass „[d]er Rundfunkgesetzgeber [...] den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mittelbar und in grundsätzlich zulässiger Weise durch seine Entscheidungen zu Art und Anzahl der Rundfunkanstalten sowie der anzubietenden Programme“²⁰ über den MStV beeinflussen kann. Diese Chance der Kosteneinsparung sollte im nun laufenden Verfahren konsequent genutzt werden.

Ein zweiter wesentlicher Aspekt ist die Obsoleszenz der beiden koexistierenden Vollprogramme „Erstes Deutsches Fernsehen“ und „Zweites Deutsches Fernsehen“. Zur Zeit der Gründung des ZDF, als es noch kein Privatfernsehen gab, war der Schritt aus wettbewerbstheoretischer Sicht nachvollziehbar und richtig, eine programmatische Konkurrentin zur ARD bzw. dem Ersten Deutschen Fernsehen zu gründen, um den Wettbewerb zu beleben. Allerdings hat sich durch ein diversifiziertes, mediales Angebot, das mit der Zulassung privater Fernsehsender in Gang gesetzt wurde und sich durch die digitalen Medien weiter ausdifferenziert hat, mittlerweile eine Phasenverschiebung der Konkurrenz vollzogen²¹. ARD und ZDF stehen nun also nicht mehr nur in einem Wettbewerb untereinander, sondern auch gemeinsam in einem Wettbewerb mit den privaten Sendern und weiteren Anbietern bzw. Plattformen. Im Übrigen bliebe der Wettbewerb auch innerhalb der ÖRR bestehen, da weiterhin unterschiedliche Landesrundfunkanstalten im Mantel des „Deutschlandfernsehens“ bestünden, die über die einzelnen Sendungen innerhalb einer Programmsparte

¹⁶ Ein Zusammenschluss aus Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

¹⁷ Ein Zusammenschluss aus Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

¹⁸ Ein Zusammenschluss aus Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und dem Saarland.

¹⁹ Ein Zusammenschluss aus Nordrhein-Westfalen und Hessen.

²⁰ BVerfG: Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021. 1 BvR 2756/20, Rn. 1-119. Online verfügbar unter http://www.bverfg.de/e/rs20210720_1bvr275620.html, zuletzt geprüft am 12.01.2022.

²¹ Vgl. Dussel, Konrad (2010), S. 20

weiterhin je eigene Themen aus je eigenen Blickwinkeln betrachten könnten. Angesichts dieser Entwicklungen und Umstände wäre eine Fusion zu einem gemeinsamen „Deutschlandfernsehen“ aus Wettbewerbserwägungen durchaus vertretbar und im Sinne der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit dringend geboten.

Neben dem Deutschlandradio als Hörfunkanstalt und perspektivisch vier Landesrundfunkanstalten, die sich auch regionalen Themen widmen, gäbe es somit das „Deutschlandfernsehen“, das vordergründig bundesweite aber auch internationale und europäische Themenbereiche abdeckt. Allerdings sollten die beiden letztgenannten Themenbereiche, v. a. in der Programmsparte Kultur, schwerpunktmäßig bei ARTE und 3sat angesiedelt sein.

c. Zum Onlineangebot (insb. § 30 MStV)

Das lineare Fernsehen ist langfristig betrachtet ein Auslaufmodell. Zwar genießt es weiterhin hohe und bisweilen leicht steigende Relevanz in absoluten Zahlen²². In der relativen Betrachtung, insbesondere im Vergleich zu Streaming-Diensten und Mediatheken, verliert es jedoch zunehmend an Bedeutung²³. Besonders hervorzuheben ist der zu beobachtende Generationeneffekt. So stehen laut einer Umfrage von PwC 87 Prozent der über 60-Jährigen, die öffentlich-rechtliche Fernsehsender als Informationskanäle nutzen, nur 54 Prozent der 18- bis 29-Jährigen gegenüber²⁴. Auffallend ist zudem, dass mit jeder Alterskohorte die Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender als Informationskanal stetig abnimmt. Gleichzeitig steigt die tägliche Internetnutzung mit abnehmenden Alter²⁵ und es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend in kommenden Generationen fortsetzen wird, da sie im Umfeld der Digitalisierung sozialisiert werden.

Vor diesem Hintergrund ist es für die Legitimation der ÖRR wichtig, die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen und, wie im § 30 (1) MStV n. F. vorgesehen, mit einer gemeinsamen, integrierten Plattformstrategie im Internet zu agieren. Ein zentraler Punkt, der an die oben bereits beschriebene Fusionierung anknüpft, ist die Schaffung einer Rundfunkanstalten-übergreifenden Plattform, also einer integrierten Mediathek, die durch benutzerfreundliche Menüführung Zugriff auf die audiovisuellen Inhalte aller Rubriken und Themenbereiche und v. a. aller Sender ermöglicht.

Allerdings kommt es hierbei darauf an, dass die ÖRR nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung im digitalen Bereich beitragen und in unbotmäßiger Konkurrenz zu den privaten Anbietern im Sinne der Presseähnlichkeit treten, so wie es bisher teilweise schon geschieht²⁶. Dies

²² Vgl. Beisch, Natalie; Koch, Wolfgang (2021), S. 487.

²³ Vgl. ebd.

²⁴ Vgl. PwC (2018), S. 6.

²⁵ Vgl. Beisch, Natalie; Koch, Wolfgang (2021), S. 489.

²⁶ Vgl. Müller-Lancé, Kathrin (2021).

schließt mit ein, dass sich das Angebot der Mediathek ausschließlich auf die Zweitverwertung des linearen Programms beschränkt. Dies wäre ein generationenintegrativer Ansatz, der dem Anspruch der Allgemeinheit und der besonderen Berücksichtigung der verschiedenen Altersgruppen sowie ihrer differenten Mediennutzungsverhalten entspräche und also dem *digital divide* entgegenwirkt.

Daraus folgt jedoch nicht, dass langfristig die Handlungslogik der ÖRR im linearen Fernsehen lediglich spiegelbildlich in das Internet übertragen wird. Dies würde den Bedeutungsverlust verstärken, zumal schon heute nur etwas mehr als die Hälfte der Bürger überhaupt eine gewisse Innovationskraft in den Angeboten der ÖRR sehen²⁷. Es darf jedoch auch nicht darauf hinauslaufen, dass die ÖRR auf bereits bestehende Plattformen zugreifen und in das dortige Marktgeschehen mit gebührenfinanzierten Produkten eingreifen, so wie es derzeit mit dem Medienangebot „Funk“ geschieht. Hier muss eine Balance gefunden werden, die darin besteht, die Themenschwerpunkte gemäß dem allgemeinen Auftrag der ÖRR innovativ in audiovisuelle Produkte zu transponieren und nur auf einer eigenen Plattform, in Form der oben entworfenen integrierten Mediathek, zur Verfügung zu stellen. Demnach ist der vorgesehene § 30 (4) Satz 5 MStV n. F. wieder zu streichen.

d. Zur Rolle der Gremien (insb. § 31 MStV)

Es ist positiv hervorzuheben, dass über den § 31 (2a) bis (2d) MStV n. F. Kontrollmechanismen unter Beteiligung der Bevölkerung eingebaut werden, um die Einhaltung des allgemeinen Auftrags der ÖRR zu überwachen. Diese sind jedoch perspektivisch weiterzuentwickeln, in dem auch die Zusammensetzung der Rundfunkräte in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen der Länder novelliert wird. Es darf schließlich nicht nur um die Frage gehen, was kontrolliert wird, sondern immer auch, wer genau kontrollberechtigt ist.

Hierbei sind v. a. die Grundsätze der Staatsferne und Bevölkerungsnähe zu wahren. Das Bundesverfassungsgericht hatte bekanntlich im Jahr 2014 entschieden, dass der „Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien zu begrenzen sei“²⁸ und eine Obergrenze von einem Drittel postuliert. Es wäre u. E. wünschenswert, wenn in den Rundfunkräten bzw. im ZDF-Fernsehrat diese Obergrenze nicht ausgereizt, sondern substantiell unterschritten und damit die Gesellschaftsbank gestärkt werden würde.

Zudem sollten in den jeweiligen Gesetzen Möglichkeiten geschaffen bzw. ausgebaut werden, sich als Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen um eine Mitgliedschaft in einem Rundfunkrat bzw. im ZDF-Fernsehrat zu bewerben.

²⁷ Vgl. van Eimeren, Birgit; Egger, Andreas (2021), S. 568.

²⁸ BVerfG: Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014. 1 BvF 1/11, Rn. 1-135. Online verfügbar unter https://www.bverfg.de/e/fs20140325_1bvf000111.html, zuletzt geprüft am 10.01.2022.

Um Verfestigungen personeller Strukturen entgegenzuwirken, ist zudem eine im MStV einheitlich geregelte Amtszeitbegrenzung auf maximal zehn Jahre erstrebenswert. Die konkreten Regelungen zu Amtszeiten und Amtsperioden können weiterhin den jeweiligen Landesgesetzgebern bzw. Rundfunkanstalten obliegen, solange die Obergrenze von zehn Jahren eingehalten wird.

Es würde sowohl den Rahmen der vorliegenden Stellungnahme als auch des laufenden Diskussionsprozesses sprengen, noch näher auf denkbare und notwendige Umstrukturierungen der Gremien einzugehen. Daher soll hier der Appell genügen, dieses Thema im weiteren Strukturoptimierungsprozess der ÖRR nicht aus den Augen zu verlieren.

e. Sonstige Anmerkungen

Neben der stärkeren Mitwirkung der Bevölkerung, die durch die allgemeine Beitragspflicht in unseren Augen auch spiegelbildliche Mitwirkungsrechte genießen sollte, bspw. über eine repräsentative Einbindung in den Rundfunkräten auch außerhalb etablierter Verbandsstrukturen, wäre es darüberhinausgehend geboten, die Mitwirkung, die der vorliegende Diskussionsentwurf durchaus in eine richtige Richtung entwickelt, zumindest zu einem Teil auch auf die Programmgestaltung auszuweiten. Auch hier wären ein größeres Vertrauen in die ÖRR sowie ein stärkeres Selbstwirksamkeitsgefühl in der Demokratie, die dann nicht nur als Herrschafts- sondern auch als Gesellschafts- und Lebensform begriffen wird, folgerichtige positive Effekte.

Positiv hervorzuheben ist der Grundgedanke, der im § 32 (8) und (9) MStV n. F. zum Ausdruck gebracht wird. Einen Probetrieb für neue oder wesentlich geänderte Angebote einzurichten würde verhindern, dass im Ergebnis qualitativ unterdurchschnittliche Programme von vornherein unverhältnismäßige Kosten verursachen. Allerdings darf das nicht zu unkontrolliert vielen Testfahrten führen, die nach quantitativen Gütekriterien a posteriori bewertet und im Zweifel eingestellt werden. Durch die dennoch anfallenden Produktionskosten würde eine entsprechende Ausweitung die oben angesprochenen Kostenvorteile ad absurdum führen. Von daher ist es geboten, die Möglichkeit des Probetriebs mengenmäßig zu begrenzen, so dass der Grundsatz der bisher bereits bestehenden a-priori-Prüfung neuer oder wesentlich veränderter Angebote hinsichtlich ihrer Auftragserfüllung erhalten bleibt. Hier ließe sich an das Argument der Gebührenzahlerbeteiligung anschließen, kommt es bei der Prüfung doch schließlich darauf an, dass die zuständigen Gremien divers und auch mit Fachexpertise besetzt sind, um eine solche Prüfung bestmöglich durchführen zu können.

Auch bedarf der § 36 (2) Nr. 1 MStV n. F. einer weiteren Überarbeitung. Konkret geht es um das Attribut „wettbewerbsfähig“, das hier als Maßstab für die Finanzierungsgrundlage zu werten ist. Es ist unstrittig, dass die ÖRR in ihren Programmen gerade wegen der Bei-

tragsfinanzierung qualitativ hochwertige Formate gemäß ihrem Auftrag zu produzieren haben. Auch deutet der bereits diskutierte Anspruch, potenziell die gesamte Bevölkerung mit den Angeboten zu erreichen, eine gewisse Berücksichtigung des quantitativen Outcomes an. Insofern stehen auch die öffentlich-rechtlichen Programme in einem Wettbewerb um die Gunst der Zuschauer mit den privaten Sendern. Dennoch darf der Wettbewerbsgedanke nicht der übergeordnete Maßstab für die Struktur der ÖRR sein, sofern die bisher geltende Beitragsfinanzierung als gesetzt gilt. Schließlich führt diese Finanzierungsform gerade zu einer Verzerrung des Wettbewerbs aufgrund unterschiedlicher Startbedingungen. Zumindest in der Theorie sind die ÖRR ja gerade nicht auf hohe Zuschauerzahlen angewiesen, auch wenn sie der Legitimation fraglos dienlich sind. Dennoch plädieren wir dafür, den Begriff „wettbewerbsfähige Fortführung“ durch den Begriff „auftragsgemäße Fortführung“ zu ersetzen. Damit wird eine Verbindung zum allgemeinen Auftrag des § 26 hergestellt, der das Maß aller Dinge im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Angebots sein sollte, vorausgesetzt einer entsprechenden Konkretisierung, wie oben vorgeschlagen.

Ein letzter Punkt betrifft die teilweise unverhältnismäßigen Lizenzausgaben zur Übertragung von sportlichen Großereignissen, wie den Meisterschaften im Fußball oder den Olympischen Sommer- bzw. Winterspielen. Auch hier sollten sich die ÖRR künftig in Zurückhaltung üben, den privaten Sendern die kommerziellen Sportereignisse überlassen und die Programmsparte stattdessen auf Randsportarten ausrichten, die erstens weniger hohe Übertragungsgebühren verursachen und zweitens eher in der Lage sind, das Feld der Unterhaltung mit dem Bildungsauftrag zu verknüpfen, indem die Menschen auch für Sportarten abseits der kommerziellen Verwertbarkeit sensibilisiert werden.

III. Schlussbetrachtungen

Abschließend bleibt noch einmal festzuhalten, dass eine Reform des Auftrags sowie eine Strukturoptimierung der ÖRR eine notwendige Bedingung dafür ist, eine stabile Legitimationsbasis vor dem Hintergrund einer sich stetig und mit zunehmender Geschwindigkeit verändernden Medienlandschaft zu erhalten. Gerade angesichts der Beitragsfinanzierung obliegt den ÖRR eine besondere Rechtfertigungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit für seine fortdauernde Daseinsberechtigung.

Diesem Anspruch können die ÖRR nur gerecht werden, indem sie sich im laufenden Diskussionsprozess von tradierten Mustern und Pfadabhängigkeiten emanzipieren und auch vor Grundsatzfragen nicht zurückschrecken. Der Diskussionsentwurf geht dabei an einigen Stellen bereits in die richtige Richtung.

Allerdings weist er ebenso noch viele ungenutzte Potenziale und Leerstellen auf, die wir mit den vorliegenden Reform- und Optimierungsvorschlägen zu füllen versucht haben. Ob-

gleich Finanzierungsfragen ausdrücklich kein Gegenstand dieser Phase des Diskussionsprozesses sind, darf dennoch nicht aus dem Blick geraten, mit diesen ersten Schritten zur Strukturoptimierung der ÖRR – neben den wichtigen Konkretisierungen und Priorisierungen des allgemeinen Auftrages – die Weichen in Richtung Kosteneffizienz, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu stellen, wozu bspw. die von uns vorgeschlagenen Fusionen beitragen würden. Auch der von uns in dieser Stellungnahme vorgeschlagene Pfad zur Stärkung der Gesellschaftsbank in den Rundfunkräten, denen die Kontrolle des öffentlichen-rechtlichen Programms im Hinblick auf seine Aufgaben obliegt, kann mittelbaren Einfluss auf die künftigen Kostenstrukturen haben.

Es wird nunmehr wesentlich darauf ankommen, diesen Weg weiterzugehen und in den folgenden Phasen des Reformprozesses verstärkt auf die Frage der Finanzierung und der Intensivierung der Finanzkontrolle des weltweit größten öffentlichen Rundfunkbudgets einzugehen.

Literaturverzeichnis

Beck, Hanno; Beyer, Andrea (2013): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise. In: *Wirtschaftsdienst* 93 (3), S. 175–181.

Beck, Hanno; Beyer, Andrea (2017): Rundfunkfinanzierung: von Gebühren und Beiträgen jetzt zur Indexierung? In: *Wirtschaftsdienst* 97 (1), S. 53–59.

Beisch, Natalie; Koch, Wolfgang (2021): 25 Jahre ARD/ZDF-Onlinestudie: Unterwegsnutzung steigt wieder und Streaming/Mediatheken sind weiterhin Treiber des medialen Internets. In: *Media Perspektiven* (10), S. 486–503.

Bundesrechnungshof (2018): Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Ergänzungsband. Bonn.

Dussel, Konrad (2010): Entstehung und Entwicklung einer Gemeinschaft. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20/2010, S. 14-21.

Faus, Rainer; Hartl, Matthias (2018): Politisches Informationsverhalten in der fragmentierten Öffentlichkeit. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Habermas, Jürgen (2021): Überlegungen und Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit. In: Seeliger, Martin; Sevnigani, Sebastian (Hrsg.): Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit? Leviathan Sonderband 37. S. 470-500.

Hansen, Kristin (2021): Befragung: Vertrauen in Medien bei Mehrheit gesunken. Mitteldeutscher Rundfunk (MDRfragt - Das Meinungsbarometer für Mitteldeutschland). Online verfügbar unter <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/panorama/mdrfragt-umfrage-ergebnis-pressefreiheit-100.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2021.

Haucap, Justus; Kehder, Christiane; Loebert, Ina (2015): Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft. Ein Gutachten im Auftrag von PROMETHEUS - Das Freiheitsinstitut gGmbH. DICE Consult. Düsseldorf.

Hohlfeld, Ralf (1999): Qualität in Quoten? Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Evaluations-Gesellschaft. In: *Communicatio Socialis* 32 (1), S. 5–26.

Jakobs, Ilka; Schultz, Tanjev; Viehmann, Christina; Quiring, Oliver; Jakob, Nikolaus; Ziegele, Marc; Schemer, Christian (2021): Medienvertrauen in Krisenzeiten. Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2020. In: *Media Perspektiven* (3), S. 152–162.

Karidi, Maria (2018): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Schusslinie: eine Differenzierung. Bundeszentrale für politische Bildung (Aus Politik und Zeitgeschichte, 40-41). Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/apuz/276555/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-in-der-schusslinie-eine-differenzierung?p=all>, zuletzt geprüft am 22.12.2021.

Lilienthal, Volker (2009): Integration als Programmauftrag. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (9-10), S. 6–11.

Lucht, Jens (2009): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Demokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (9-10), S. 26–31.

Müller-Lancé, Kathrin (2021): War was? Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/medien/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-schlichtungsstelle-zeitungsverlage-1.5372034>, zuletzt geprüft am 06.01.2022.

Niggemeier, Stefan (2009): Selbstbewusst anders sein. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (9-10), S. 3–5.

Ohanian, Mathias (2016): „Viele Geschäftsmodelle werden zerstört“. Ein Interview mit Jeremy Rifkin. Online verfügbar unter <https://www.handelszeitung.ch/konjunktur/europa/rifkin-viele-geschaeftsmodelle-werden-zerstoert-1193101>, zuletzt geprüft am 06.01.2022.

PwC (2018): Vertrauen in Medien. Online verfügbar unter <https://www.pwc.de/de/technologie-medien-und-telekommunikation/studie-vertrauen-in-medien.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2022.

Reuters, Lena (2021): „Trivialisierung des Programms“. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/medien/politmagazine-ard-georg-restle-1.5337530>, zuletzt geprüft am 06.01.2022.

Statistisches Bundesamt (2019): Statistisches Jahrbuch. Wiesbaden.

Thomaß, Barbara; Radoslavov, Stoyan (2016): Unabhängigkeit und Staatsferne – nur ein Mythos? Bundeszentrale für politische Bildung (Dossier Medienpolitik). Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/medienpolitik/172237/unabhaengigkeit-und-staatsferne-ein-mythos>, zuletzt geprüft am 23.12.2021.

van Eimeren, Birgit; Egger, Andreas (2021): Die ARD aus Sicht der Bevölkerung: Stabil hohe Akzeptanz und Wertschätzung. Ergebnisse der ARD-Akzeptanzstudie 2020. In: *Media Perspektiven* (11), S. 554–574.

Weidenbach, Bernhard (2021): Umfrage zu den Informationsquellen über das politische Geschehen in Deutschland. Statista. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/661410/umfrage/hauptsaechliche-informationsquellen-ueber-das-politische-geschehen/>, zuletzt geprüft am 04.01.2022.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2015): Besetzung von Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2014. WD 10-3000-084/15. Deutscher Bundestag (Ausarbeitung). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/413776/595f6176401fca4dfc7d43d0a80a2313/WD-10-084-15-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.12.2021.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016): Besetzung der Leitungsorgane öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in ausgewählten Staaten der EU. WD 10-3000-004/16. Deutscher Bundestag (Sachstand). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/414074/0eafeb5017407363b35ea22c699e8ac8/WD-10-004-16-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.12.2021.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2018): Rechtsrahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. WD 10-3000-009/18. Deutscher Bundestag (Sachstand). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/547642/7c314e46a0f976ab3afbe9966e6d6889/WD-10-009-18-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.12.2021.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2020a): Chancengleichheit der im Bundestag vertretenen politischen Parteien bei Einladungen zu politischen Gesprächssendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. WD 10-3000-027/20. Deutscher Bundestag

(Sachstand). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/817172/b021bc3a5ed1016615ef40051b06c7fd/WD-10-027-20-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.12.2021.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2020b): Programmgestaltung durch Organe der Rundfunkanstalten. WD 10-3000-061/20. Deutscher Bundestag (Sachstand). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/817178/bcf8ff862b4eee606f5c8c77cb80103d/WD-10-061-20-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.12.2021.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2021a): Beitragseinzugsverfahren des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. WD 10-3000-041/21 (Sachstand). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/867086/dda109f2c1511a7a4f0436bfa7835435/WD-10-041-21-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.12.2021.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2021b): Vergütung von Beschäftigten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. WD 10-3000-011/21. Deutscher Bundestag (Sachstand). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/855864/9de6ae494f10ccc576ec657d503ba421/WD-10-011-21-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.12.2021.

<p>DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V. Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25 E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de Web: www.steuerzahler.de/dsi</p>
--