



© ingenhoven architects / Foto: Holger Knauf, Düsseldorf

**Düsseldorf Institute  
for Competition Economics**

Heinrich Heine University of Düsseldorf

# Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Was bringen die Reformen?

Prof. Dr. Justus Haucap

Stiftung Marktwirtschaft, 4. Dezember 2024

# Struktur

1. Kurze Bestandsaufnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland und öffentliche Kritik
2. Veränderte Bedeutung des ÖRR
3. Aktuelle Reformen
4. Überlegungen zur adäquaten Governance des ÖRR
5. Acht Empfehlungen des Kronberger Kreises

Detaillierte Ausführungen und Quellenangaben bei:

Kronberger Kreis (2024), Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*  
<https://link.springer.com/article/10.1007/s41025-024-00271-8>

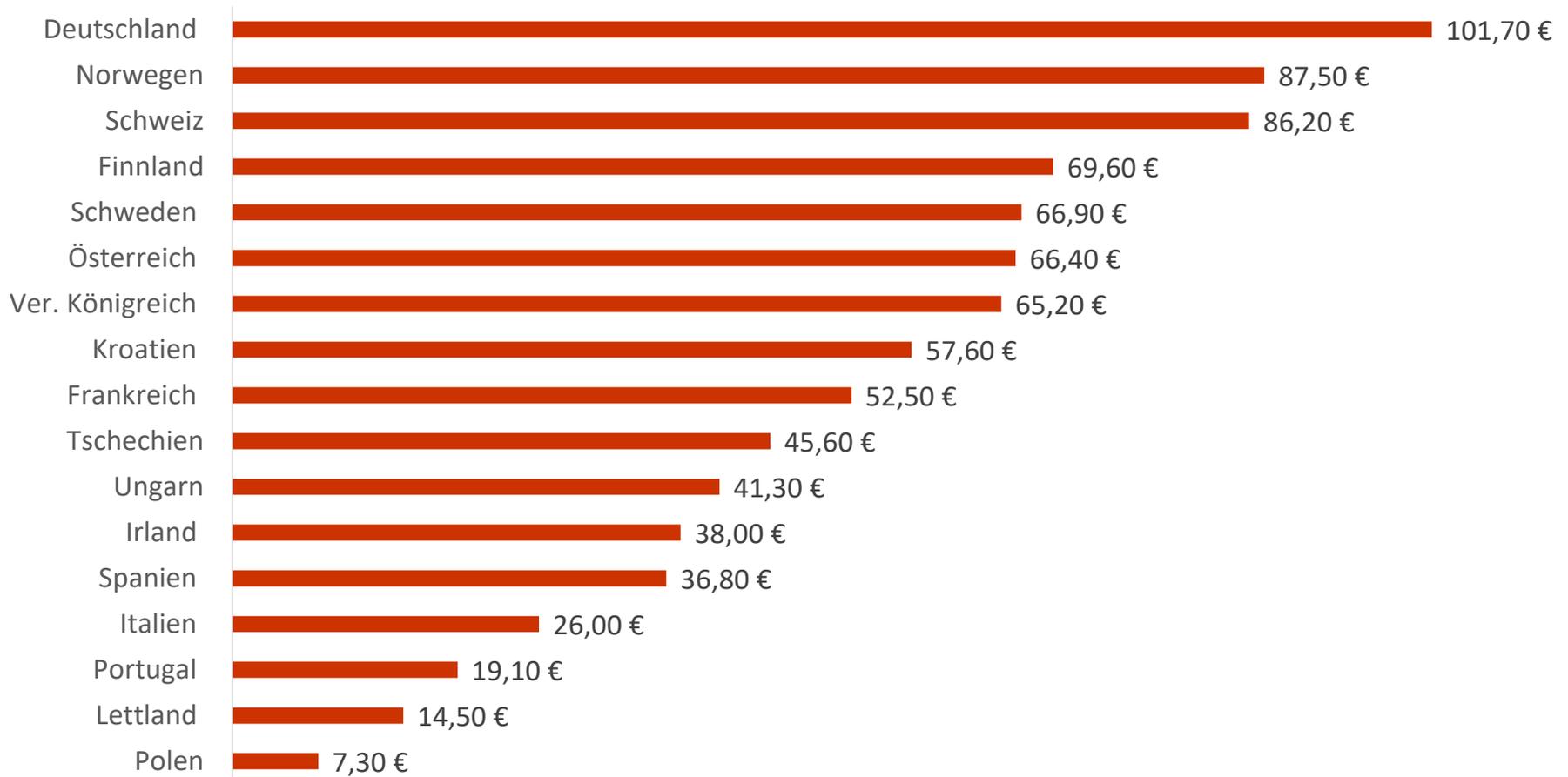
# Bestandsaufnahme

- Finanzierung des Rundfunkbeitrags durch einen Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne. Der Rundfunkbeitrag finanziert das umfangreiche Programm von ARD, ZDF und Deutschlandradio (inkl. 3Sat, Arte, Kika).
- Grundlage der Berechnung des Rundfunkbeitrags nach einfacher Regel: Eine Wohnung – ein Beitrag (aktuell 18,36 € pro Monat, ab dem kommenden Jahr 18,94 € (Empfehlung der KEF)?).
- Im internationalen Quervergleich genießt der ÖRR eine überaus auskömmliche Finanzierung.
- Laut einer Studie des zur Oxford-Universität gehörenden Reuters-Instituts hat der ÖRR große Schwierigkeiten, junge Menschen zu erreichen. Auch bei eher unterdurchschnittlich gebildeten Publikum schneiden die Sender schlecht ab: Sie erreichen nur rund 13 % der Menschen mit formal niedrigem Schulabschluss, während die britische BBC dort immerhin 34 % erreicht.

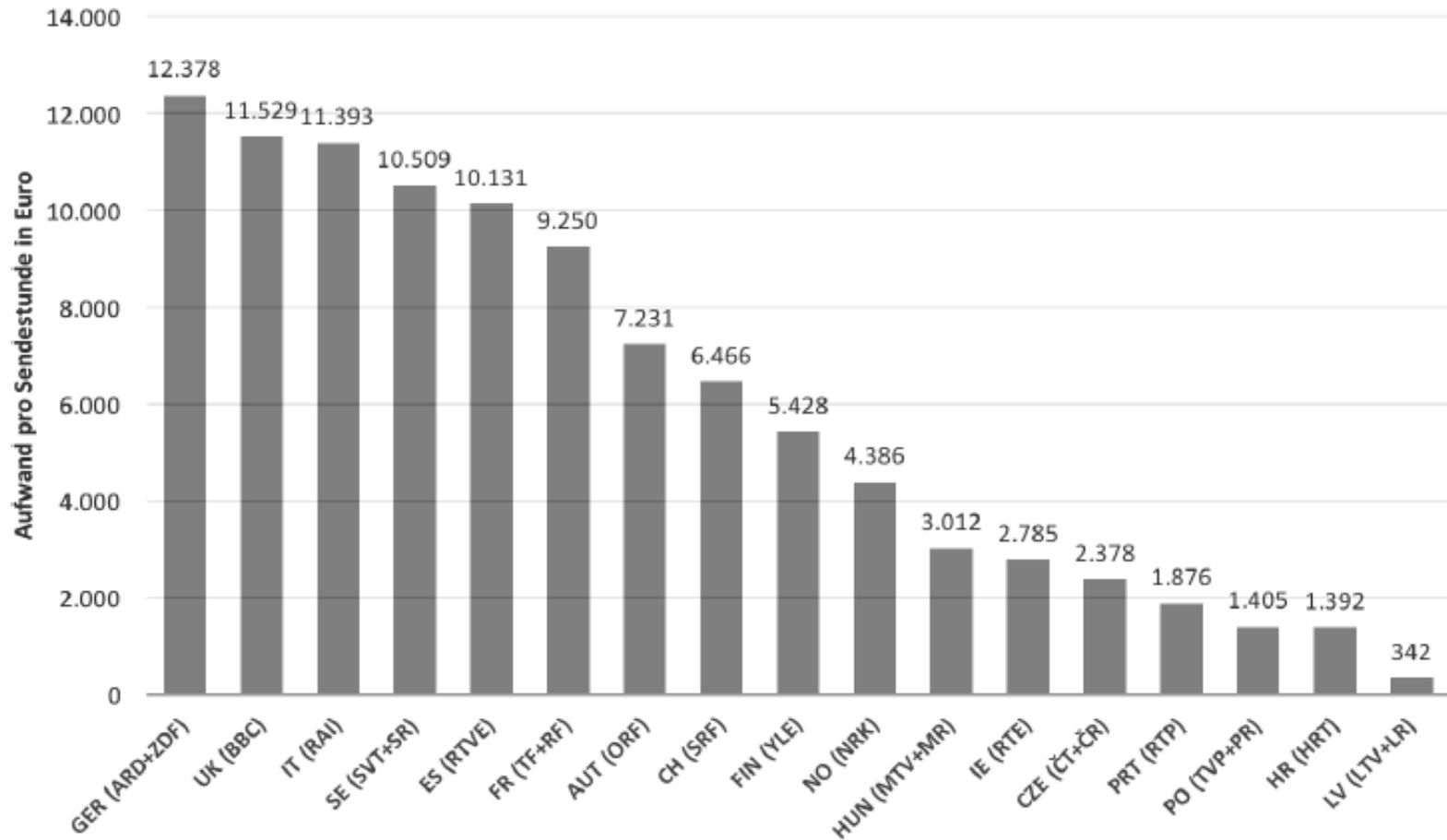
# Öffentlich geäußerte Kritik

1. Auftrag des ÖRR: Die Stoßrichtung der Kritik ist dabei regelmäßig, dass der ÖRR zu viel in relativ teure Sportsendungen – insbesondere Profi-Fußball – und Unterhaltungsprogramme wie etwa zahlreiche Krimiserien investiere und zu wenig in Nachrichten, Politiksendungen, Bildung, Kultur und Wissenschaft.
2. Mangelnde Qualität: (a) mangelnde Ausgewogenheit sowie (b) Verbreitung dezidiert falscher Inhalte („fake news“) und Nicht-Berichten vermeintlich politisch nicht korrekter Inhalte. Zudem mangelnde Qualitätssicherung (etwa bei Passanten-Interviews).
3. Ineffektive Aufsicht durch die Aufsichtsgremien.
4. Höhe des sog. Rundfunkbeitrags: Mit einem Gesamtbudget von über 10 Milliarden Euro im Jahr 2023 leistet sich Deutschland das mit Abstand teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Welt.

# Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus öffentlichen Mitteln pro Kopf (in Euro)



# Kosten des ÖRR pro Sendestunde



Quelle: Eberwein, Karmasin, Saurwein und Vogl (2019)

# Techn. Wandel und verändertes Mediennutzungsverhalten

- Die normative Rechtfertigung für der ÖRR hat sich in den letzten Jahrzehnten fundamental geändert.
- Ursprünglich bestand sie – unabhängig davon, ob der ÖRR durch Gebühren oder Steuern finanziert wird – in einer technologisch bedingten Knappheit der verfügbaren Sendeplätze.
- Heute ist die knappe Ressource nicht mehr das Frequenzspektrum, sondern die Aufmerksamkeit der Rezipienten. Der ÖRR ist nicht mehr automatisch das Lagerfeuer der post-steinzeitlichen Gesellschaft, wie er es vor 50 Jahren noch war.
- Problem: In selbst-referenziellen Blasen des ÖRR habe sich ein Elitenbewusstsein etabliert, sodass eine erhebliche Distanz zu Teilen der Bevölkerung entstanden sei (vgl. Benedikter 2022).
- **Aufgabe: Mehr Fokus auf Qualität statt auf Vielfalt.**

# Aktuelle Reformen: Modifikation des Auftrags

- Verpflichtung auf Qualität und ein „öffentlich-rechtliches Profil“ stehen zunehmend im Mittelpunkt.
- Zwar keine Verengung, wohl aber gewisse Schwerpunktverschiebung bei Sparten: Während Kultur, Bildung, Information und Beratung quasi automatisch zum öffentlich-rechtlichen Profil zählen, wird Unterhaltung nun erst in einem separaten Satz nachgeschoben und muss sich einem besonderen Begründungserfordernis stellen.
- § 26 Abs. 1 MStV n.F. verpflichtet den ÖRR bei der Auftragserfüllung „in besonderem Maße der Einhaltung journalistischer Standards, insbesondere zur Gewährleistung einer unabhängigen, sachlichen, wahrheitsgemäßen und umfassenden Information und Berichterstattung wie auch zur Achtung von Persönlichkeitsrechten“.

# Aktuelle Reformen: Modifikation des Auftrags

Die Begründung zum 3. MedienänderungsStV hebt insbesondere die Verpflichtung auf sorgfältig recherchierte Informationen, auf das Auseinanderhalten von Fakten und Meinungen und eine nicht verzerrte und das Sensationelle nicht in den Vordergrund rückende Darstellung der Wirklichkeit hervor.

Der ReformStV-E verlangt in § 26 Abs. 5, im Rahmen der Sportberichterstattung darauf hinzuwirken, „dass der Sport in seiner Breite in Rundfunk und Telemedien abgebildet wird. Insbesondere sollen auch solche Sportarten und Sportereignisse von gesellschaftlicher Bedeutung Ausdruck finden, die keiner oder nur einer geringen kommerziellen Vermarktung unterliegen.“

Zudem soll § 35 Abs. 5 ReformStV-E regeln, dass „die für den Erwerb von Übertragungsrechten für Sportereignisse aufgewendeten Mittel (...) ein angemessenes Verhältnis zum Gesamtprogrammaufwand nicht überschreiten“ dürfen.

# Aktuelle Reformen: Digitalisierung

- ARD und ZDF sind zwar weiterhin mit der Veranstaltung einer Reihe von linearen Vollprogrammen beauftragt (§ 28 Abs. 1–4 MStV n.F.).
- Mit Blick auf die weiteren Programme – tagesschau24, EinsFestival, ARD-alpha, ZDFinfo, ZDFneo, Phoenix und KiKa – erhalten die Rundfunkanstalten jedoch weitreichende Handlungsspielräume betreffend Inhalte und Verbreitungswege: Unter Beteiligung der zuständigen Aufsichtsgremien können sie diese Fernsehprogramme ganz oder teilweise einstellen oder ihre Inhalte in Internetangebote gleichartigen Inhalts überführen (§ 28 Abs. 5, § 32a Abs. 1 MStV n.F.).
- Frage nach einer schärferen formalen Mehrwertkontrolle?  
.....ambivalent
- Alternativ: Bessere Mechanismen der externen und internen Governance

# Aktuelle Reformen: Governance I

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

# Aktuelle Reformen: Governance II

- Für die Zusammensetzung der Gremien steht nicht mehr so sehr die ausgewogene gesellschaftliche Repräsentation im Vordergrund. Der Fokus wird vielmehr auf die von den Gremien benötigte Expertise und eine Professionalisierung der Aufsichtstätigkeit verschoben.
- In den Verwaltungsräten müssen die Mitglieder ausreichende Kenntnisse in den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Betriebswirtschaft, Recht und Medienwirtschaft/Medienwissenschaft repräsentieren und einbringen.
- Die Geschäftsstellen der Gremien müssen angemessen mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet sein.
- Mitglieder der Aufsichtsgremien dürfen überdies keine Interessenkollisionen wirtschaftlicher oder sonstiger Art aufweisen, die geeignet wären, die Erfüllung ihrer Aufgaben als Mitglieder zu gefährden (§ 31e MStV n.F.).

# Überlegungen zur externen Governance

- Mechanismen der externen Governance (Wettbewerb) fallen für den ÖRR weitgehend aus, da die Finanzierung nicht über Marktmechanismen erfolgt und nicht erfolgen soll und der durchaus existierende Wettbewerb auf Produktmärkten, also Wettbewerb auf dem Zuschauer- oder Zuhörermarkt, so keine Auswirkungen auf die Finanzierung des ÖRR hat.
- Eine Disziplinierung durch die Kapitalmärkte fällt offensichtlich ebenfalls aus, da der ÖRR nicht kreditfinanziert arbeitet.
- Allerdings existieren auch andere Mechanismen der externen Governance. So ist prinzipiell ein Vergleichswettbewerb („Yardstick Competition“) möglich, bei dem ein Benchmarking von vergleichbaren Organisationen durchgeführt wird, um deren Effizienz besser einzuschätzen.
- Vorzugswürdig: Regelmäßige *externe* Evaluation.

# Überlegungen zur internen Governance

- Im Hinblick auf die Ausgestaltung von Aufsichtsgremien ist zu bedenken, dass es einen Trade-off im Hinblick auf Größe und Zusammensetzung gibt.
- Um die journalistische Qualität und Effizienz zu evaluieren, sind sowohl Expertise als auch umfassende Vorbereitungen erforderlich. Es geht dabei stärker um eine echte Aufsicht und Kontrolle als um eine beratende Funktion für die Sendeanstalten. Eine Diffusion von Verantwortung durch Trittbrettfahrerprobleme, wie sie in großen Gremien bestehen, ist dabei problematisch.
- In Bezug auf den ÖRR würde die vergleichsweise stärkere Betonung der journalistischen Qualität somit tendenziell für kleinere Aufsichtsgremien als bisher sprechen.
- Plus: Begrenzung der außertariflichen Gehälter.

# Acht Empfehlungen des Kronberger Kreises (1)

1. Deckel beim Anteil der Rezipienten einzuführen. Dehnt sich der ÖRR zu sehr aus, droht das Gleichgewicht zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten in Gefahr zu geraten und damit die gegenseitige Korrekturfunktion zu entfallen. Bei Überschreiten der Schwelle wäre der ÖRR verpflichtet, massentaugliche Angebote, die am Rande des öffentlich-rechtlichen Auftrags liegen, zu begrenzen.
2. Restriktive monetäre Obergrenzen für den Erwerb von Sportrechten.
3. ÖRR völlig werbefrei. Nettowerbe- und Sponsoringumsätze machen ohnehin nur einen kleinen Teil von etwa sechs Prozent der Einnahmen des ÖRR aus.
4. Ein Teil des Aufkommens aus dem Rundfunkbeitrag in Wettbewerb stellen. Fünf oder zehn Prozent des Aufkommens nicht automatisch für den ÖRR, sondern in einen Innovationsfonds.

## Acht Empfehlungen des Kronberger Kreises (2)

5. Für außertarifliche Gehälter im ÖRR sollten klare Vorgaben gemacht werden, um die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu stärken.
6. Die Aufsichtsgremien im ÖRR sollten so strukturiert werden, dass es klarere Verantwortlichkeiten gibt. Dafür erscheint eine drastische Verkleinerung der Aufsichtsgremien notwendig. Zugleich sollten die Aufsicht über die Auftragserfüllung von der Aufsicht über finanzielle Aspekte (sparsame Verwendung der Ressourcen) getrennt werden, etwa indem verschiedene Ausschüsse eingerichtet werden.
7. Die Aufsichtsgremien sollten räumlich vom ÖRR getrennt werden und eigenes Personal beschäftigen, das ebenfalls räumlich vom ÖRR getrennt ist.
8. Der ÖRR sollte in regelmäßigen Abständen extern evaluiert werden, insbesondere im Hinblick auf die Auftragserfüllung.

# Anmerkungen zum geplanten Medienrat

§26 b Abs. 1 & 2 ReformStV:

(1) Zur Evaluierung der Verfahren nach § 26a und der Erfüllung des Auftrags nach § 26 durch die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio in ihrer Gesamtheit wird ein unabhängiger Medienrat eingesetzt. Die Mitglieder sind in ihrer Aufgabenerfüllung an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden.

(2) Der Medienrat besteht aus sechs unabhängigen Sachverständigen. Zwei Sachverständige werden von der Gremienvertreterkonferenz der ARD (GVK), jeweils ein Sachverständiger vom Fernsehrat des ZDF und vom Hörfunkrat des Deutschlandradios gewählt. Zwei Sachverständige werden durch die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder berufen. Einmalige Wiederwahl und Wiederberufung sind zulässig. Maßgeblich für die Auswahl der Sachverständigen ist ihre für die Aufgaben nach Absatz 1 nötige nachgewiesene Sachkunde.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Prof. Dr. Justus Haucap**  
**Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE)**  
Universitätsstraße 1  
40225 Düsseldorf  
[www.dice-consult.de](http://www.dice-consult.de)  
[haucap@dice.hhu.de](mailto:haucap@dice.hhu.de)



X (Twitter): @haucap und @DICEHHU

Kronberger Kreis (2024), Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*  
<https://link.springer.com/article/10.1007/s41025-024-00271-8>