



**POSITIONS
PAPIER**

**REFORM UND MODERNISIERUNG
DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN
RUNDFUNKS**

**Freie
Demokraten**

Landtagsfraktion
Nordrhein-Westfalen **FDP**



Reform und Modernisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

I. Ausgangslage

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk leistet im Rahmen seines verfassungsgemäßen Bildungs- und Informationsauftrags einen wichtigen Beitrag für eine offene, vielfältige, tolerante, gebildete und demokratisch gefestigte Gesellschaft. Er übernimmt die Aufgabe einer Grundversorgung im Sinne einer inhaltlichen und technischen Sicherung von umfassender Berichterstattung für die gesamte Bevölkerung zur Gewährleistung einer möglichst unabhängigen und vielfältigen Meinungsbildung. In komplexen Zeiten muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch die Stärkung seines Kernauftrags glaubhaft und breit informieren und einer möglichen Verunsicherung in der Gesellschaft mit Angeboten umfassender, seriöser und objektiver Information, Bildung und Kultur begegnen.

Insbesondere die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war in der Vergangenheit immer wieder Anlass für kontroverse Debatten. Die praktizierte Mittelbereitstellung aus den Rundfunkbeiträgen soll die Unabhängigkeit und Staatsferne gewährleisten. Die Festsetzung des Beitrags selber ist gesetzlich im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag geregelt und erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren, über den am Ende alle 16 Landesparlamente entscheiden müssen. In seinem Beschluss vom Juli 2021 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten ein erhöhter Rundfunkbeitrag zusteht, so dass der monatliche Beitrag um 86 Cent auf vorläufig 18,36 Euro erhöht wurde. Dieses Urteil wurde gesprochen, nachdem der Landtag von Sachsen-Anhalt in dem dargestellten Beitragsfestsetzungsverfahren seine Zustimmung zur Erhöhung nicht erteilt hatte. Diese höchstrichterliche Verfassungsgerichtsentscheidung betont einmal mehr, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkangebote ihre Berechtigung haben, um die Aufgabe einer Grundversorgung der Bevölkerung mit Radio- und Fernsehprogrammen sicherzustellen. Ansonsten würden wichtige Inhalte, beispielsweise im Bereich der Kultur, unter rein kommerziellen Gesichtspunkten von privaten Anbietern mutmaßlich nicht adäquat bereitgestellt. Aus diesem Umstand resultiert ein am Gemeinwohl orientierter Auftrag für ein entsprechendes Programm, das im Wettbewerb mit dem privaten Rundfunk steht. Die Bereiche Bildung, Information und Kultur stehen dabei im Vordergrund. Dieser öffentliche Auftrag ist insbesondere in Zeiten von „Fake News“ wichtig. Sowohl die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch sein verfassungsgemäßer Auftrag sind jedoch kein Freibrief für ein schrankenlos expandierendes Programmangebot. Ein verpflichtend zu entrichtender Rundfunkbeitrag, der nutzungsunabhängig gezahlt werden muss, löst automatisch höchste Anforderungen an eine fortlaufende Kontrolle der Mittelverwendung aus. Struktur und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen zukunftsfest reformiert werden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts muss aber auch eine Debatte nach sich ziehen, wie sich die Bundesländer und ihre Parlamente zukünftig in die Definition des Leistungsangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einbringen können. Eine kritiklose Zustimmung zu Staatsverträgen kann nicht Anspruch, Sinn und Zweck sein.

Aber nicht nur bei der Finanzierung, sondern auch in Bezug auf das Programmangebot herrscht mittlerweile erkennbar ein Spannungsfeld vor. Indem der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Angebote immer weiter ausdehnt, ist eine klare Abgrenzung zum werbefinanzierten privaten

Rundfunk oft kaum mehr erkennbar. Dies gilt insbesondere im Bereich der Unterhaltung: Diverse Spielshow- oder Quizformate sind mittlerweile in Quantität und programmlicher Ausgestaltung in austauschbarer Form sowohl im privaten wie im öffentlich-rechtlichen Fernsehen zu finden. Hinzu kommt ferner die öffentlich-rechtliche Bereitstellung eines immensen Sportangebots, das nicht nur in Zeiten einer Fußballweltmeisterschaft in Katar regelmäßig zu Diskussion führt. Ein Blick in das wöchentliche Programmschema zeigt, dass der eigentliche Auftrag der Vermittlung von Information, Bildung und Kultur eher von untergeordneter Bedeutung ist und dass derartige Formate in der Hauptsendezeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterrepräsentiert sind. Hingegen sind auf prominenten Programmplätzen regelmäßig teure Unterhaltungssendungen, Sportübertragungen oder andere kostenintensive Produktionen auszumachen. Die Existenz von mittlerweile 73 Hörfunkwellen und 23 TV-Programmen belegt die Expansion, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit Jahren kontinuierlich vollzieht. Dadurch werden immer mehr Inhalte, die eigentlich ins Vollprogramm gehören, in Spartenkanäle ausgelagert. Vor allem die in den letzten Jahren praktizierte massenhafte Ausdehnung neuer Onlineangebote über das bisherige Rundfunkangebot hinaus ist ebenfalls auffällig. Die durch Staatsvertrag finanzierte Onlinepräsenz hat einen Wettbewerbsvorteil, der ein zunehmendes Ärgernis für private Anbieter darstellt, die sich dagegen im Markt mit ihren Angeboten behaupten müssen.

Für die Kostensteigerung im öffentlich-rechtlichen Programm gibt es mehrere Ursachen: Sie resultiert aus teuren Unterhaltungsangeboten, dem Kauf hochpreisiger Sportrechte, der kontinuierlich gewachsenen Anzahl von Spartenprogrammen und zusätzlichen digitalen Angeboten sowie Kostensteigerungen beim Personal. Bei letzterem fallen insbesondere auch Pensionszusagen ins Gewicht. Gerade der Bereich der Altersversorgung wirkt sich entscheidend auf den weiteren Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus. Diesen deutlichen Mehraufwand bei der Altersversorgung merkt auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) schon seit längerer Zeit kritisch an. Da bislang wirksame Reformen fehlen, stehen die steigenden Aufwendungen der Altersversorgung nicht mehr für Programmw Zwecke zur Verfügung und führen zu einer denkbar baldigen erneuten Verteuerung des verpflichtend zu entrichtenden Rundfunkbeitrags.

Als Ergebnis dieser Entwicklung ist nüchtern festzustellen, dass sich Deutschland heute im Vergleich mit anderen europäischen Staaten das teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem leistet. Laut Statistischem Bundesamt liegen die Kosten hierzulande jährlich je Haushalt bei 220 Euro, in Großbritannien bei 187 Euro, in Frankreich bei 138 Euro, in Italien bei 90 Euro und in Polen nur bei 54 Euro pro Haushalt. Die britische Regierung hat zu Jahresbeginn 2022 sogar angekündigt, die Gebührenfinanzierung der BBC bis 2027 abschaffen zu wollen. Und der Senat Frankreichs gab der Regierung den Auftrag, bis Ende 2024 den öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich zu reformieren. Das Kabinett hat in Reaktion darauf angekündigt, den französischen Rundfunk zukünftig mit Steuergeldern statt mit einer Rundfunkgebühr finanzieren zu wollen.

Diese Analyse verdeutlicht, dass der Aspekt der Wirtschaftlichkeit stärker Eingang in die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland finden sollte. Benötigt werden klare Benchmarks und ein transparentes Controlling über alle Rundfunkanstalten hinweg. Klare Maßstäbe für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit würden zugleich der KEF als unabhängigem Sachverständigen gremium die Überprüfung des tatsächlichen Finanzbedarfs erleichtern. Die weitere Kostenentwicklung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk hängt maßgeblich von der Definition seines

gesetzlichen Auftrags ab, denn der Rundfunkbeitrag hat dem Rundfunkauftrag zu folgen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt klar, dass die Beauftragung der Sendeanstalten durch die Länderparlamente erfolgt und diese damit den Leistungsumfang bestimmen. Die Landtage müssen sich dieser Aufgabe der Prioritätensetzung stellen, statt im wesentlichen nur die Höhe des Rundfunkbeitrags den vorherigen Bedarfsanmeldungen der Sendeanstalten anzupassen. Die FDP-Landtagsfraktion wird sich dieser Verantwortung stellen.

II. Aktuelle Entwicklungen

Gerade deshalb ist auch der zur Beratung vorliegende 3. Medienänderungsstaatsvertrag für die Definition des Rundfunkauftrags von grundlegender Bedeutung für dessen weitere Entwicklung und die damit zugleich für die Höhe der Beitragspflicht. Im Fokus der Beauftragung steht für die FDP-Landtagsfraktion dabei immer der Informationsauftrag mit qualitätsvollen Angeboten aus den Bereichen Information, Bildung und Kultur inklusive der Bereiche Fiktion und Dokumentation.

Der 3. Medienänderungsstaatsvertrag hat genau dieses Spektrum von Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Thema. Daher ist jetzt der richtige Zeitpunkt für eine ergebnisoffene Debatte über deren Veränderung und Modernisierung. Dabei gilt es auch, über Vorschläge für eine grundlegende Reform im Spektrum von Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im 21. Jahrhundert zu diskutieren. Besonders der Vorstoß des WDR-Intendanten und ARD-Vorsitzenden Tom Buhrow ist bemerkenswert, verlangt er doch eine tiefgreifende Neuordnung des Rundfunks ohne Denkverbote, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zukunftsfest aufstellen und in seiner Legitimität stärken soll. Die Forderungen Buhrows nach Reformen hat sich unlängst auch der nordrhein-westfälische Medienminister Nathanael Liminski zu Eigen gemacht und einen Vier-Punkte-Plan zur Reform von ARD und ZDF vorgelegt. Auch er fordert eine zügige Aufarbeitung der aktuellen Fehlentwicklungen, eine Stärkung der Aufsicht sowie eine „Zukunftsdebatte über eine Zielvision für einen gemeinnützigen Rundfunk im 21. Jahrhundert“.

Entscheidungen über die Entwicklung der Beitragshöhe und die weitere Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können erst erfolgen, wenn klar definiert ist, wie dieser zukünftig in Bezug auf seine Strukturen und Angebote ausgestaltet werden soll.

III. Forderungen

Die FDP-Landtagsfraktion tritt weiterhin für einen starken, aber moderneren und schlankeren öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein, der sich primär auf Nachrichten, Kultur, politische Bildung, Dokumentationen und die Angebote konzentriert, die rein kommerzielle Veranstalter in ihren Programmen vernachlässigen. Insbesondere geht es um eine Stärkung des Markenkerns, wenn im Zentrum der journalistischen Anstrengungen die Erfüllung eines qualitativ hochwertigen Informationsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht.

Eine grundlegende Auftrags- und Strukturanpassung sollte insbesondere durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Deutliche Reduzierung der Anzahl öffentlich-rechtlicher Fernseh- und Hörfunkkanäle: Durch Fusion von ARD und ZDF entsteht beim Fernsehen vor allem ein bundesweites Vollprogramm, in dem es hinreichend Platz für landesspezifische und regionale Fenster geben sollte. Im Hörfunk fusionieren Radiowellen mit vergleichbarem Musikschwerpunkt bundesweit. So werden redundante programmliche Parallelangebote verhindert.
- Fusion von Anstalten: Das ZDF wird dafür privatisiert und seine Politik- und Kulturredaktionen in die ARD überführt. Kleine Länderanstalten wie Radio Bremen oder Saarländischer Rundfunk gehen in Mehrländeranstalten auf.
- Vermeidung unnötiger Doppelstrukturen im Bereich der Verwaltung. Zentrale Aufgaben aller Rundfunkanstalten wie Personalmanagement, Rechnungswesen, Logistik, IT, Pensionskassen, Reisemanagement, Beschaffung oder Rechtsberatung werden deutschlandweit zentral wahrgenommen (Shared Services).
- Neben deutlich verbesserten internen Kontrollmöglichkeiten in den Rundfunkanstalten durch deren Gremien streben wir zukünftig eine unabhängige externe Aufsicht nach BBC-Vorbild an.
- Im weiteren Beratungsprozess des 3. Medienänderungsstaatsvertrages muss eine externe Begleitung und Beteiligung von Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern ermöglicht werden. Perspektivisch gilt es eine solche Beteiligung zu institutionalisieren in den Regelstrukturen des ÖRR.
- Strenge Konzentration der Fernseh- und Hörfunkkanäle auf die Erfüllung des Rundfunkauftrags unter Beachtung des Grundprinzips, dass der Auftrag mit so wenig Sendern wie möglich zu erfüllen ist.
- Fokussierung der Programmaufwendungen auf Angebote aus den Bereichen Information, Bildung und Kultur.
- Reduktion der Anzahl teurer Unterhaltungssendungen und gehaltloser Spielshows.
- Vorgenannte Konsolidierungsmaßnahmen erlauben eine kontinuierliche Reduzierung des Rundfunkbeitrags. Bis zum Jahr 2027 wollen wir eine Halbierung erreicht haben.
- Es werden bundeseinheitliche transparente Gehaltsbänder für alle Festangestellten und freien Mitarbeiter definiert. Intendantengehälter dürfen die höchste Besoldungsgruppe im TV-L nicht überschreiten. Die Gehaltsobergrenze liegt damit bei B 11.
- Für die Erfüllung des Programmauftrags nicht notwendige sendereigene Einrichtungen werden perspektivisch aufgelöst, wie beispielsweise Chöre und Klangkörper.

Eine Umstrukturierung in diesem Sinne würde keine nachteiligen Auswirkungen auf die Medienvielfalt haben, aber positive Effekte auf die Programmakzeptanz vor allem bei den Beitragszahlern. Es ist durch diese neue Fokussierung und sachgerechte Schwerpunktsetzung nicht zu befürchten, dass der Vollprogrammcharakter negativ berührt wird. Die Sendeanstalten dürften weiterhin Unterhaltungssendungen verbreiten, auch wenn dies nicht der inhaltliche Kern der Legitimation für verpflichtende Beitragszahlung durch die Allgemeinheit sein darf. Vielmehr würde eine entsprechende Schwerpunktsetzung den Angebotsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in sinnvoller Weise konkretisieren und damit besonders dem Vielfaltsgebot nach Art. 5 Abs.1 Satz 2 GG entsprechen, weil sich gerade in den Bereichen Information, Bildung und Kultur die fehlende Angebotsbreite und -tiefe eines rein werbefinanzierten Rundfunks zeigt.

Innerhalb der Grenzen des Rundfunkauftrags muss für die Sender selbstverständlich weiterhin die programmliche und redaktionelle Gestaltungsfreiheit sichergestellt werden.

Schlankere Strukturen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk würden also zu mehr Effizienz führen und damit gleichzeitig auch perspektivisch den Verzicht auf Werbung und Sponsoring beispielsweise im Vorabendprogramm und bei Sportevents ermöglichen, ohne damit zugleich eine erneute Beitragserhöhung auszulösen, die es langfristig zu verhindern gilt. Dauerhafte Beitragsstabilität hat dabei Vorrang vor einer schnellen oder vollständigen Werbereduktion. Der Umfang zulässiger Werbung ist aber auch in wettbewerblicher Hinsicht zu beurteilen: Öffentliche Anstalten haben bereits beachtliche jährliche Einnahmen von 8,5 Mrd. Euro durch ihr Beitragsprivileg.

Aber auch die Kontrolle der Rundfunkanstalten muss deutlich gestärkt werden und durch anstands-externe, unabhängige Dritte erfolgen. Das gegenwärtig praktizierte System der Selbstbeauftragung durch den ÖRR zulasten der Beitragszahler muss korrigiert werden. Da nach der Verfassung all das, was beauftragt ist, zu finanzieren ist, darf über die Ausweitung des Funktionsauftrages des ÖRR nicht allein der Rundfunkrat entscheiden. Vielmehr bedarf es einer externen Kontrolle, ob die mit einer Angebotserweiterung verbundene finanzielle Mehrbelastung der Beitragszahler durch den publizistischen Mehrwert gerechtfertigt ist. Es sind zudem mehr Transparenz und strengere einheitliche Compliance-Regeln notwendig, um verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen. Die jährlichen Berichte der Rechnungshöfe müssen Konsequenzen haben. Privilegien des ÖRR gegenüber privaten Wettbewerbern gehören auf den Prüfstand, so etwa Vollstreckungsmöglichkeiten und Pfändungen auf dem Wege der Amtshilfe bei streitigen oder säumigen Beitragsverpflichtungen. Beitragsbefreiungen (etwa zweiter Wohnsitz oder Empfang von Sozialleistungen) müssen ab Vorliegen der Voraussetzungen und nicht erst nach Antragstellung wirksam sein.

IV. Fazit

Eine Fokussierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags auf seine Kernaufgaben und eine klare Funktionsaufteilung im Mediensystem würde den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zukunftsfit aufstellen und seine gesellschaftliche Akzeptanz erheblich erhöhen. Positiver Nebeneffekt einer Konzentration auf weniger Sender und Programme, die dann aber wieder über ein klar erkennbares Profil verfügen, ist eine Verbesserung des Markenimages. Ferner lässt sich dadurch der Rundfunkbeitrag stabilisieren oder langfristig sogar wieder absenken. Durch ein schlankes, modernes und informatives sowie hochwertiges Rundfunkangebot entsteht die notwendige Ausgewogenheit, die ein funktionierendes duales Mediensystem braucht. Im Ergebnis profitieren davon auch die Medien- und Meinungsvielfalt in unserem Land.