

Dr. Hermann Eicher
Justitiar des SWR a.D.

Mainz, den 02. April 2024

LANDTAG
Rheinland-Pfalz
18/5630
VORLAGE

zu Vorlage 18/5191

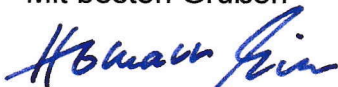
Landtag Rheinland-Pfalz
Herrn
Alexander Fuhr
Vorsitzender des Ausschusses
für Digitalisierung, digitale Infrastruktur und Medien
Kaiser-Friedrich-Str. 3
55116 Mainz

**Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zu den Vorschlägen des
Zukunftsrates zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Sehr geehrter Herr Fuhr,

beigefügt übersende ich Ihnen im Vorfeld der Anhörung am 11. April 2024 eine
schriftliche Stellungnahme, die ich gerne im Rahmen eines kurzen Statements am Tag
der Anhörung ergänzen werde.

Mit besten Grüßen



(Dr. Hermann Eicher)

Anlage

Dr. Hermann Eicher
Justitiar des SWR a.D.

**Stellungnahme zu Reformvorschlägen
des Zukunftsrates
zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Anhörung im Ausschuss für Digitalisierung, digitale Infrastruktur und Medien
des Landtags von Rheinland-Pfalz am 11. April 2024

Mainz, den 02. April 2024

A. Vorbemerkung

Dem von den Ländern eingesetzten Zukunftsrat ist vorab ein dickes Kompliment zu machen: Es ist ihm gelungen, der medienpolitischen Reformdebatte zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in relativ kurzer Zeit wichtige Impulse zu geben, die deutlich über das vielfach gewohnte „Klein-Klein“ des medienpolitischen Alltags hinausgehen. Das hat vor allem damit zu tun, dass der Zukunftsrat durchweg „systemische“ Ansätze für seine Reformüberlegungen gewählt hat. Er verzichtet vollständig darauf, reine „Abbauszenarien“ zu entwerfen, wie sie z.B. zuletzt in einer Protokollerklärung des Freistaates Bayern zu den von der Rundfunkkommission der Länder am 25./26.01.2024 verabschiedeten „Eckpunkten zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ auftauchen (Einsparung von mindestens 20 Programmen in Hörfunk und Fernsehen, Abschaffung kleinerer ARD-Anstalten, Halbierung der Anzahl der Klangkörper, usw., vgl. [BY Protokollerklärung zum RFK-Beschluss 25.-26.1.24.pdf \(rlp.de\)](#)).

Natürlich ist es auch völlig legitim, eine Debatte über die Größe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Quantität seiner Angebote zu führen. Eine solche Debatte reicht aber in keiner Weise aus, befriedigende Antworten auf die Frage zu finden, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in zehn, zwanzig Jahren noch eine wichtige Funktion für diese Gesellschaft erfüllen kann. Es ist daher nicht nur verdienstvoll, sondern auch für das Verständnis von Reformüberlegungen unabdingbar, dass der Zukunftsrat seinen Vorschlägen die Herausforderungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch den Wandel von Gesellschaft und Medienlandschaft voranstellt und auf die Gründe für eine Reformnotwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausführlich eingeht. Auch die Ausführungen zur Schärfung und Fortentwicklung des Auftrags sowie die Formulierung der heutigen Anforderungen an beitragsfinanzierte, öffentlich-rechtliche Angebote schaffen eine überzeugende Basis für darauf aufbauende Reformnotwendigkeiten.

Wenn daher nachfolgend zu einzelnen Reformvorschlägen Fragen aufgeworfen oder auch kritisch nach Alternativen gefragt wird, so kann und soll das die Verdienste des Zukunftsrates für die durch seinen Bericht ausgelösten Impulse in keiner Weise schmälern. Dies ist sozusagen das „ceterum censeo“, das die nachfolgenden Ausführungen stets begleitet, ohne immer wiederholt zu werden.

In der nachfolgenden Stellungnahme soll zudem vor allem auf sehr konkrete, praktische Auswirkungen einzelner Vorschläge eingegangen werden, die für die politische Beurteilung und Einordnung vielleicht hilfreich sein könnten. Ferner kann und soll nicht auf alle Ausführungen des Zukunftsrates in seinem Bericht eingegangen werden. Es werden vielmehr vor allem die Vorschläge herausgegriffen, die einen Praktiker in ihren Auswirkungen besonders herausfordern.

B. Stellungnahme zu einzelnen Reformvorschlägen des Zukunftsrates

I. Organisation

1. ARD-Anstalt statt ARD-Arbeitsgemeinschaft

Der vielleicht größte „Überraschungscoup“ ist dem Zukunftsrat mit der Überlegung gelungen, aus der ARD als einer Arbeitsgemeinschaft eine eigene Anstalt zu machen. Dem liegt folgender Befund des Zukunftsrates zugrunde:

„In der ARD gibt es auffällig wenig Instanzen, die die Aufgabe haben, das Große und Ganze im Blick zu behalten. Soweit dies doch der Fall ist, verbringen sie einen erheblichen Teil der Zeit damit, ihre Kolleginnen und Kollegen in den anderen Landesrundfunkanstalten in Koordinationssitzungen 'abzuholen'. Zahlreiche Richtlinien und administrative Verfahren sind nicht harmonisiert. Es bestehen kostspielige Doppel-, ja manchmal Neunfachstrukturen.“

Nun lässt sich trefflich darüber streiten, ob und welche Koordinierungsnotwendigkeiten nun einmal der föderalen Struktur der ARD geschuldet sind und ob es um die mangelnde „Strategiefähigkeit“ der ARD tatsächlich so schlecht bestellt ist, wie vom Zukunftsrat angenommen. Dass der Koordinierungsaufwand jedoch sehr groß ist und bei jedem Thema immer alle neun Landesrundfunkanstalten mitreden wollen und können, lässt sich nicht ernsthaft bestreiten und hat auch der Verfasser dieser Stellungnahme als SWR-Justitiar 22 Jahre lang in allen möglichen Ausformungen miterlebt.

Es ist daher auf den ersten Blick eine verlockende Vorstellung, im Rahmen einer zusätzlichen Anstalt Aufgaben zu bündeln, Koordination durch schlichte Ansage zu ersetzen, die Strategiefähigkeit zu erhöhen, ein einheitliches Reporting vorzugeben und sich so dem in dieser Hinsicht oftmals beneideten „Bruder ZDF“ auf diesen Feldern zumindest anzunähern. Es wäre allerdings ein zusätzliches Strukturelement in dem nicht gerade strukturarmen System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und das würde neue Schnittstellen ergeben, die nicht ohne Nebenwirkungen bleiben:

Zunächst sieht die Konstruktion des Zukunftsrates für die Leitung dieser neuen ARD-Anstalt vor, dass dort die alleinige Strategie-, Steuerungs-, Finanz- und Organisationskompetenz für die bundesweiten non-linearen und linearen Angebote und für alle zentralen Aufgaben und Dienstleistungen liegt. Eine Landesrundfunkanstalt kann auf Anforderung der ARD-Anstalt Aufgaben für diese übernehmen. Gemäß solchen Anforderungen und Vorgaben der ARD-Anstalt und im Rahmen ihrer Kapazitäten und ihres besonderen Know-hows tragen die Landesrundfunkanstalten zu den Gemeinschaftsprogrammen und überregionalen Plattformen bei und werden dafür von der ARD-Anstalt vergütet.

Über diese potenziellen Folgen einer solchen Konstruktion müsste nachgedacht werden:

- Findet eine Programmzulieferung von einer Landesrundfunkanstalt an die zentrale ARD-Anstalt im Wege der Einzelbestellung und mit nutzungsbezogener Abrechnung statt, könnte ein steuerbarer Leistungsaustausch vorliegen. Im Klartext könnte für diesen Leistungsaustausch Umsatzsteuer anfallen, was zunächst einer Verteuerung der Programmerstellung von 19 Prozent (Urheberleistungen von 7 Prozent) entsprechen würde, da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. Ob eine solche Verteuerung durch Effizienzgewinne egalisiert werden könnte oder sich vor diesem Hintergrund gar noch Einsparungen erzielen lassen, muss stark bezweifelt werden. Es soll an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass man dem Steuerrecht möglicherweise durch rechtliche Gestaltung entkommen kann. Das würde aber wahrscheinlich Abstriche an der alleinigen Finanzkompetenz der ARD-Anstalt notwendig machen und ein Vergütungsmodell für einzelne Programmteile möglicherweise ausschließen, ohne darauf jetzt im Detail eingehen zu können.
- Die Landesrundfunkanstalten sollen „im Rahmen ihrer Kapazitäten“ zu den Gemeinschaftsprogrammen und überregionalen Plattformen beitragen. In diesem Zusammenhang würde ein erheblicher Abrechnungs- und Koordinierungsaufwand auch hinsichtlich der Produktionskapazitäten entstehen. Die Landesrundfunkanstalten dürften natürlich keine Produktionskapazitäten vorhalten, die dann von der ARD-Anstalt nicht abgerufen würden. Wer sich einmal mit der Vorhaltung von Studio-, Kamera-, Schnitt- und Ü-Wagenkapazität befasst hat, der weiß, dass dies schon innerhalb einer Landesrundfunkanstalt ein hochkomplexes Thema ist. Wenn nun zusätzlich bedacht werden müsste, dass die Abrufe nicht mehr exakt kalkulierbar und planbar sind, würde sich dieser für die Wirtschaftlichkeit einer Rundfunkanstalt besonders wichtige Teil der Leistungserbringung eher verkomplizieren, denn vereinfachen. Die Landesrundfunkanstalten würden schlicht zu „Auftragsproduzenten“ der zentralen ARD-Anstalt mit allen damit verbundenen Vor- aber auch Nachteilen.
- Würde künftig über das „ob“ einer Programmerstellung von der zentralen ARD-Anstalt entschieden, über das „wie“ dann aber von einer Landesrundfunkanstalt, entstünde –ungewollt- möglicherweise eine doppelte Gremienzuständigkeit für ein und dieselbe Sendung. Dazu ein Beispiel: Die zentrale ARD-Anstalt würde künftig nach dem Modell des Zukunftsrates darüber entscheiden, ob und welche politischen Magazine im ARD-Gemeinschaftsprogramm laufen. Sie würde dann z.B. den SWR beauftragen, „Report Mainz“ zu erstellen. Solange es dieses Magazin gibt, wäre der Rundfunkrat des SWR für die begleitende Programmkontrolle zuständig, denn es wäre ja ein Programmteil, der vom SWR erstellt wurde und in das ARD-Gemeinschaftsprogramm –wie bisher- eingebracht wird. Über die Frage, ob das Magazin „Report Mainz“ fortgeführt oder möglicherweise eingestellt werden soll, wäre dann die zentrale ARD-Anstalt und

in der programmbegleitenden Kontrolle deren Medienrat zuständig, der sich über die Jahre aber gar nicht mit diesem Programmteil beschäftigt hat. Auch dafür lassen sich sicher Lösungen finden, die aber noch einer vertieften Beschäftigung mit der Konstruktion bedürften.

Leider konnte man in der Medienpolitik nicht der Versuchung widerstehen, in ersten Reaktionen gleich erste Pflöcke einschlagen zu wollen, wo denn eine solche neue, zentrale ARD-Anstalt ihren Sitz haben sollte. Es wäre vielleicht zielführender gewesen, diesen Aspekt ganz an das Ende aller inhaltlichen Prüfungen zu stellen, um dem Vorurteil, Medienpolitik degeneriere oftmals zu reiner Standortpolitik, nicht selbst Vorschub zu leisten.

2. Gremien und Leitung

a) Die Rolle des Verwaltungsrates einer zentralen ARD-Anstalt

Der Zukunftsrat schlägt eine neue Rollenverteilung zwischen Geschäftsleitung, Medienrat und Verwaltungsrat vor. Dabei sticht hervor, dass der Verwaltungsrat die „strategische Gesamtverantwortung für die Anstalt“ tragen soll. Auf Antrag der Geschäftsleitung „verabschiedet der Verwaltungsrat die Strategie der Anstalt“. Zwar wird ebenfalls festgehalten, dass Medienrat und Verwaltungsrat selbst nicht in die operative Geschäftsleitung eingreifen. Wie das aber gelingen kann, wenn der Verwaltungsrat die strategische Gesamtverantwortung der Anstalt trägt, erschließt sich jedenfalls nicht auf Anhieb. Es drohen Überschneidungen von Aufsichts- und Beratungsfunktionen eines Verwaltungsrates mit dem operativen Geschäft der Geschäftsleitung.

Ein Verwaltungsrat sollte sich eine gewisse „Grundskepsis“ erhalten, die es ihm auch im Rahmen der späteren Strategieumsetzung ermöglicht, Distanz zu wahren und getroffene Entscheidungen bei Bedarf kritisch zu hinterfragen. Ein schwieriges Unterfangen, wenn er selbst die strategische Gesamtverantwortung für die Anstalt trägt. Für eine zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung immer wieder zu Recht eingeforderte „Diskurs-Kultur“ könnte die Zuweisung der „obersten strategischen Verantwortung“ jedenfalls eher ein Hemmnis, denn ein Zugewinn sein. Der immer wieder erhobene Vorwurf, die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stünden zu sehr auf deren Seite, erhalte damit neue Nahrung und zwar durch den Gesetzgeber selbst. Und: Strategische Sachverhalte reichen gerade in einer Rundfunkanstalt sehr nahe an das journalistische Kernprodukt heran und könnten dann Bindungswirkungen entfalten, die über die normalen Befugnisse eines Verwaltungsrates deutlich hinausgehen. Es sollte daher nochmals hinterfragt werden, ob so weitreichende Verantwortungsbefugnisse und –pflichten eines Verwaltungsrates der Sache tatsächlich dienlich sind.

b) Die kollegiale und erweiterte Geschäftsleitung der neuen ARD-Anstalt

Nach der Konstruktion des Zukunftsrates soll die neue ARD-Anstalt künftig von einer kollegialen Geschäftsleitung geführt werden. Dies impliziert ein Bild, als würden die Rundfunkanstalten heute von „Despoten“ geleitet, die sich willkürlich über die fachliche Expertise der übrigen Geschäftsleitungsmitglieder hinwegsetzen. Keine verständige Intendantin/Intendant würde heute eine Rundfunkanstalt so führen und der Verfasser dieser Stellungnahme hat sich in seinen zweiundzwanzig Jahren als Mitglied der Geschäftsleitung des SWR immer als Mitglied eines „Kollegialorgans“ (und das gerade auch in den Zeiten eines besonders durchsetzungsstarken Intendanten Peter Voß) gesehen, auch wenn der Intendant für den SWR die Alleinverantwortung trägt. Wenn nun als Einwand die Vorgänge beim RBB genannt werden, so ist das gerade kein gutes Argument für die Einführung einer kollegialen Geschäftsleitung. Im Falle des RBB ist nämlich nach der Intendantenverfassung völlig eindeutig, wer für verschiedene Fehlentwicklungen die Verantwortung trägt: Es ist die damalige Intendantin.

Man braucht kein Hellseher zu sein, um zu ahnen, was passiert wäre, wenn die Geschäftsleitung des RBB als Kollegialorgan ausgestaltet gewesen wäre: Der Weg in die „kollegiale Verantwortungslosigkeit“ wäre eröffnet gewesen, Streit darüber, wer wann was gewusst oder aber auch wer welche Informationen wem gegenüber verschwiegen hat, wäre vorprogrammiert gewesen. Eine klare und eindeutige Verantwortungszuweisung sollte jedenfalls gegen die Vor- und Nachteile kollegialer Entscheidungsstrukturen (bis hin zu Unterschriftserfordernissen im Außenverhältnis, so banal das klingen mag) gut abgewogen werden.

Die Einrichtung einer erweiterten Geschäftsleitung mit der Aufgabe der Koordination der ARD-Anstalt mit den Landesrundfunkanstalten erscheint folgerichtig, lässt den Verfasser dieser Stellungnahme allerdings ob der Größe des Gremiums und der dann dort zu erwartenden Wahrnehmung von Eigeninteressen der Landesrundfunkanstalten nicht gerade euphorisch werden. Es fragt sich, ob die Vorteile einer zentralen ARD-Anstalt auf diese Weise nicht eventuell wieder zunichte gemacht würden, weil der ja nicht zu Unrecht beklagte Koordinierungsaufwand dann in dieses Gremium verschoben würde und es wahrscheinlich auch nicht lange dauern würde, bis zusätzlich Kommissionen und Unterkommissionen gegründet würden, um den neu entfachten Partizipationswünschen auch tatsächlich zu genügen.

II. Finanzierung

1. Allgemeine Anmerkungen

Die Vorschläge des Zukunftsrates im Bereich der Finanzierung umfassen eine Reihe von Einzelelementen und teilweise eine Verknüpfung dieser Einzelelemente untereinander. Es handelt sich um eine hochkomplexe Materie, die u.a. folgende Themenfelder umfasst:

- Finanzielle Sanktionierung bei mangelhafter Auftragserfüllung
- Veränderung des Aufgabenspektrums der KEF
- Indexierung des Rundfunkbeitrags und Übergang von einer Ex-ante zu einer Ex-post-Bewertung

Nachfolgend kann zu diesen komplexen Themenfeldern nur cursorisch Stellung genommen werden. Es sind eher einzelne Hinweise, denn eine vollständige Würdigung der komplexen Sachverhalte, für die europarechtliche Aspekte ebenso zu berücksichtigen sind, wie rundfunkverfassungsrechtliche Vorgaben und Fragen der Praktikabilität.

2. Die finanzielle Sanktionierung bei mangelhafter Auftragserfüllung

Der Reformvorschlag, der im Bereich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besonders spektakulär erscheint, ist die finanzielle Sanktionierung einer mangelhaften Auftragserfüllung durch Abschläge bei der Finanzierung. Zunächst einmal kennt das bestehende System beide Elemente isoliert voneinander heute schon: So nimmt die KEF bei der Prüfung des von den Anstalten angemeldeten Bedarfs immer wieder Abschläge vor, die z.B. mit dem Etikett „Rationalisierungsfaktor“ oder „Wirtschaftlichkeitsabschlag“ versehen werden. Ferner weist der Medienstaatsvertrag den jeweils zuständigen Gremien die Aufgabe zu, inhaltliche und formale Qualitätsstandards sowie standardisierte Prozesse zu deren Überprüfung in Richtlinien aufzustellen (Vgl. Qualitätsrichtlinie der Rundfunkräte für die ARD-Gemeinschaftsangebote gemäß § 31 Abs. 4 MStV: [Qualitätsrichtlinie-der-ARD-Rundfunkraete-100.pdf](#)).

Es ist also nicht neu, dass die Erfüllung des Auftrags überprüft wird und auch die vom Zukunftsrat in diesem Zusammenhang genannten Kriterien wie „Verlässlichkeit, Wahrhaftigkeit, Vielfalt, Innovation, Verständlichkeit, Transparenz und Zugänglichkeit“ sind Topoi, die bereits heute in den Bewertungs-Metriken der Gremien und der Anstalten eine wichtige Rolle spielen. Neu ist die Verknüpfung dieser beiden Elemente zu einem Sanktionsmechanismus, der Fragen aufwirft: Damit könnte das verfassungsrechtliche Gebot einer funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Gefahr geraten. Denn die Prüfung erfolgt ja erst Ex-post, das Beitragsgeld ist also schon ausgegeben. Es bliebe nur die Möglichkeit, die finanziellen Mittel für die nächste Beitragsperiode jenseits des festgestellten Bedarfs zu kürzen. Dies könnte aber in eine Abwärtsspirale führen, denn dann wäre der Auftrag mit gekürzten Mitteln ja noch schwerer zu erfüllen, was weitere Sanktionen nach sich ziehen könnte.

Es soll an dieser Stelle ausdrücklich betont werden, dass der Vorschlag des Zukunftsrates sehr anschaulich die privilegierte Stellung der Rundfunkanstalten durch die Beitragsfinanzierung unterstreicht und verdeutlicht, dass dies eben gerade keine

Selbstverständlichkeit ist. Andererseits gehört zur Programmfreiheit, dass auf die inhaltliche Ausgestaltung des Programms gerade nicht mit finanziellen Mitteln Druck ausgeübt werden darf. So stellt denn auch Wolfgang Schulz, Direktor des Leibniz-Instituts für Medienforschung in Hamburg dazu fest: „Der Zukunftsrat kombiniert hier zwei Steuerungslogiken, die nicht zusammenpassen“ (Vgl. [ÖRR: 'Geldstrafen' bei schlechtem Programm möglich? \(Ito.de\)](#)). Man fragt sich auch, ob es derartiger Sanktionen –jenseits rechtlicher Bedenken- überhaupt bedürfte, denn käme man zu dem Ergebnis, dass bei der Qualitätsüberprüfung im Blick auf die Auftragserfüllung nennenswerte Mängel festzustellen sind, wäre das natürlich schon für sich genommen für eine Rundfunkanstalt und ihr Führungspersonal ein Urteil, das vermutlich gravierende Folgen ganz anderer Art hätte.

Für den Praktiker nur schwer vorstellbar ist auch der Vorschlag des Zukunftsrates, dass über die Höhe (nach welchen Kriterien sollte sich die Höhe richten?) eventueller Abschläge die KEF (dazu nachfolgend) durch Verwaltungsakt entscheiden soll und dies dann „verwaltungsgerichtlicher Kontrolle“ unterläge. Ein Streit über die Qualität öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote und daraus folgenden Sanktionen vor den Verwaltungsgerichten – zugegeben ein Gedanke, der für den Rundfunkjuristen gewöhnungsbedürftig erscheint.

3. Die Veränderung des Aufgabenspektrums der KEF

Die Prüfung der Erfüllung des Angebotsauftrags soll nach den Vorstellungen des Zukunftsrats der KEF übertragen werden. Dies wäre ein in seinen Wirkungen nicht zu unterschätzender Paradigmenwechsel hinsichtlich des Aufgabenspektrums der KEF. Nach § 3 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag hat die KEF allein die Aufgabe, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten fachlich zu überprüfen und zu ermitteln. Programminhaltliche Fragestellungen gehören bislang ausdrücklich nicht zum Prüfungsportfolio der KEF. Entsprechender Sachverstand müsste durch zusätzliche personelle Ergänzungen aufgebaut werden. Das Gremium, das heute alle seine Entscheidungen im Plenum trifft, käme damit wohl an die Grenzen seiner Arbeitsfähigkeit. Mehr noch: Sieht man sich den neuesten, über dreihundert Seiten starken Bericht der KEF in seiner Detaillierungstiefe an (vgl. [24. KEF-Bericht.pdf \(kef-online.de\)](#)), dann erscheint es angesichts des enormen Aufwandes nicht ehrenrührig, Zweifel zu hegen, ob zusätzlich noch die Prüfung der Auftragserfüllung von zwölf (!) Rundfunkanstalten mit möglichen Sanktionsmaßnahmen überhaupt leistbar wäre. Die Regelung des Medienstaatsvertrages, die Qualitätsüberprüfung den Gremien der jeweiligen Anstalten zu übertragen, die sich ja fortlaufend mit der Programmqualität der jeweiligen Anstaltsangebote befassen, erscheint daher deutlich praktikabler.

4. Die Indexierung des Rundfunkbeitrags und der Übergang von einer Ex-ante zu einer Ex-post-Bewertung

Zu dem Vorschlag, den Rundfunkbeitrag grundsätzlich zu indexieren, soll hier inhaltlich nicht Stellung genommen werden. Die Argumente pro und contra liegen auf dem Tisch. Es soll an dieser Stelle vielmehr ein Hinweis gegeben werden, der in der Debatte um die Indexierung gerne übersehen wird: Auch bei einer Indexierung des Rundfunkbeitrags ist von Zeit zu Zeit eine neue Ex-ante-Bewertung notwendig. Denn die Gründe, aus denen es zu Abweichungen zwischen indexierter und tatsächlicher Entwicklung kommen kann, sind vielfältiger als die offensichtlichen Folgen etwaiger Änderungen des Angebotsauftrages in den Staatsverträgen. Die Einnahmen der Rundfunkanstalten können in Folge der wirtschaftlichen Entwicklung höher oder niedriger ausfallen: Dafür können schwankende Werbeerträge, die Veränderung der Zahl der Beitragsbefreiungen, aber auch die Zunahme der Wohnungen als Anknüpfungspunkt für die Rundfunkbeitragspflicht verantwortlich sein.

Auch auf der Ausgabenseite können sich Änderungen durch neue Rahmenbedingungen (z.B. im Urhebervertragsrecht, bei der Förderung der Produzenten, usw.) ergeben. Eine periodische Ex-ante Überprüfung erscheint daher auch für den Fall einer grundsätzlichen Indexierung des Rundfunkbeitrags notwendig, um eine funktionsgerechte Finanzierung zu gewährleisten. Sie erscheint darüber hinaus auch umgekehrt geboten, um europarechtlich eine Überkompensation des Bedarfs der Rundfunkanstalten verlässlich ausschließen zu können. So sieht denn auch die Beihilfemitteilung der Europäischen Kommission eine periodische Ex-ante Prüfung verbindlich vor (wenn auch vielleicht in größeren zeitlichen Abständen). Schließlich wäre von Zeit zu Zeit auch der Aufteilungsschlüssel zwischen ARD (nach den Vorschlägen des Zukunftsrats zukünftig zwischen zentraler ARD-Anstalt und den Landesrundfunkanstalten), ZDF und Deutschlandradio im Rahmen einer solchen Ex-Ante Prüfung anzupassen. Auch bei einer Indexierung wäre daher der einzurichtende Mechanismus komplexer, als lediglich von einer Ex-ante-Bewertung auf eine Ex-post-Kontrolle umzustellen.

C. Fazit und Ausblick

I. Die Ergebnisse des Zukunftsrates

Der Mut der Länder, mit dem Zukunftsrat ein externes Gremium um Vorschläge zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu bitten, ist belohnt worden. Der Zukunftsrat hat in sehr kurzer Zeit zielsicher die Reform-Handlungsfelder identifiziert, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von zentraler Bedeutung sind. Er hat dabei der Versuchung widerstanden, sich mit reinen Abbauszenarien z.B. im Bereich der linearen Programme als „Sparkommission“ zu verstehen und sich vielmehr das Ziel gesetzt, mit einem ganzen Bündel systemischer Vorschläge, die Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Systems zu sichern. Die Logik eines Ineinandergreifens von Organisation,

Führungskultur und Finanzierung leuchtet ein. Im Detail würde es lohnen, die einzelnen Reformvorschläge –wie gezeigt- nochmals auf „unerwünschte Nebenwirkungen“ hin abzuklopfen und Alternativen zu prüfen. Wäre es z.B. tatsächlich so, dass eine zentrale ARD-Anstalt bei der Beauftragung und Vergütung einer Landesrundfunkanstalt umsatzsteuerpflichtige Sachverhalte auslöst, dann würde das Ziel von Effizienzgewinnen wohl verfehlt.

II. Die Umsetzung durch die Rundfunkkommission

Die Rundfunkkommission der Länder hat bei ihrer Klausurtagung Ende Januar 2024 in Bingen „Eckpunkte für die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ verabschiedet (vgl. [RFK 25.-26-1-24 Eckpunkte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.pdf \(rlp.de\)](#)). Sie hat für den Reformbedarf fast exakt die gleichen Überschriften gewählt wie der Zukunftsrat:

- Konkretisierung des Auftrags & Angebots
- Effizientere Organisation & Strukturen
- Good Governance, Leitungs- und Aufsichtsstrukturen
- Neuordnung des Verfahrens zur Beitragsfestsetzung

Den Vorschlag des Zukunftsrats zur Gründung einer gemeinsamen, rechtlich verselbständigten Gesellschaft von ARD, ZDF und DRadio für die Entwicklung und den Betrieb einer technologischen Plattform, die alle Technologien für digitale Plattformen und Streaming vereinheitlicht und betreibt, hat die Rundfunkkommission eins zu eins übernommen.

Aus den Eckpunkten soll nun bis Herbst 2024 ein Reformstaatsvertrag ausgearbeitet werden, der die Impulse des Zukunftsrates über die Gründung einer neuen Tochter von ARD, ZDF und Dradio hinaus aufnimmt. Entgegen der ursprünglichen Planung der Länder, die Fragen von „Auftrag und Struktur“ von denen nach der Höhe des Rundfunkbeitrags zu trennen, fallen nun beide Themenfelder nach der Vorlage des 24. KEF-Berichts doch zusammen. Es dürfte dadurch nicht gerade leichter werden, im Herbst 2024 zu belastbaren Ergebnissen auf beiden Feldern zu kommen.

III. Ein Kraftakt

Der Zukunftsrat stellt zutreffend fest, dass zwar jede Transformation Zeit benötigt, diese Zeit in der sich immer schneller ändernden Medienwelt aber eigentlich nicht mehr zur Verfügung steht. Er bezeichnet daher die rasche und zügige Umsetzung der Reformvorschläge als „Kraftakt“ der Länder und der Anstalten. Ein Blick zurück genügt, um festzustellen, dass kraftvolle Reformen immer dann gelungen sind, wenn alle medienpolitischen Akteure in einem „verfassungsrechtlichen Balanceakt“ zusammenwirkten. Dies galt für die Reform der Rundfunkfinanzierung ebenso wie für die

Entstehung des jungen Angebots „Funk“ und auch für die Neufassung des Telemedienauftrags mit der Verankerung von Telemedienkonzepten. Es wäre daher zu wünschen, dass auch jetzt die Reformagenda der Anstalten, die Reformvorhaben der Rundfunkkommission und die Vorschläge des Zukunftsrates zu einem großen Reformwerk verschmelzen.

Es ist jedenfalls richtig und zielführend, dass sich auch die Landtage rechtzeitig in diesen Prozess einklinken. Die vier Landtagspräsidenten der Länder Brandenburg, Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt haben kürzlich gefordert, es bedürfe einer „stärkeren Einbindung der Parlamente in den Reformprozess zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk seitens der Exekutive“. (vgl. [Positionspapier OERR BRB S SA S TH.pdf \(thueringer-landtag.de\)](#)). „Die teilweise auf externe Sachverständigengremien ausgelagerte Diskussion“ müsse „vor der Ausverhandlung staatsvertraglicher Änderungen enger mit und in den zuständigen Ausschüssen der Parlamente geführt werden“. Das überrascht, denn dafür können die für Medien zuständigen Ausschüsse in den Landtagen selbst sorgen, wie der Ausschuss für Digitalisierung, digitale Infrastruktur und Medien des rheinland-pfälzischen Landtags mit seiner Anhörung zu den Reformvorschlägen des Zukunftsrates anschaulich beweist.

Zur Person: Dr. Hermann Eicher (68), nach den juristischen Staatsexamen drei Jahre Richter in Diensten des Landes Rheinland-Pfalz. 1989 Wechsel zum Südwestfunk als persönlicher Referent des Intendanten. 1991 Abordnung in die Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Aufbau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in M-V. Von 1995 bis 1998 Chef der Hörfunk- und Fernsehproduktion des SWF am Standort Mainz. Von 1998 bis 2020 Justitiar des SWR, Federführer der ARD für die Umstellung der Rundfunkfinanzierung von der Rundfunkgebühr auf den Rundfunkbeitrag. Vorsitzender der Juristischen Kommission von ARD, ZDF und DRadio im Rahmen des zweimaligen ARD-Vorsitzes. 2018 Vertretung der ARD vor dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren um den Rundfunkbeitrag.