

Studie für die Mediengruppe RTL Deutschland GmbH und die ProSiebenSat.1 Media SE

# Die Zukunft des dualen Mediensystems

Autoren:

Dr. Iris Henseler-Unger  
Dr. Sebastian Tenbrock  
Dr. Christian Wernick  
Dr. René Arnold

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, November 2019

## Impressum

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef  
Deutschland  
Tel.: +49 2224 9225-0  
Fax: +49 2224 9225-63  
E-Mail: [info@wik-consult.com](mailto:info@wik-consult.com)  
[www.wik-consult.com](http://www.wik-consult.com)

### Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführerin	Dr. Iris Henseler-Unger
Direktor Abteilungsleiter Post und Logistik	Alex Kalevi Dieke
Direktor Abteilungsleiter Netze und Kosten	Dr. Thomas Plückebaum
Direktor Abteilungsleiter Regulierung und Wettbewerb	Dr. Bernd Sörries
Leiter der Verwaltung	Karl-Hubert Strüver
Vorsitzende des Aufsichtsrates	Dr. Daniela Brönstrup
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7043
Steuer-Nr.	222/5751/0926
Umsatzsteueridentifikations-Nr.	DE 123 383 795

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>1 Einführung</b>	<b>1</b>
<b>2 Charakteristika und aktuelle Herausforderungen für das duale Mediensystem</b>	<b>3</b>
2.1 Nachfrage	5
2.2 Angebot	7
2.3 Würdigung	9
<b>3 Überblick über die Diskussionsbeiträge zur Zukunft des dualen Mediensystems</b>	<b>10</b>
3.1 Notwendigkeit und Umfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	10
3.2 Zukunft der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	13
3.3 Regulatory Playing Field/Ordnungsrahmen für die Medienwirtschaft	16
3.4 Zentrale Ergebnisse	18
<b>4 Deutschland im internationalen Vergleich</b>	<b>19</b>
<b>5 Zwölf Thesen zur Zukunft des dualen Mediensystems</b>	<b>25</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>31</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Anteil an Konsumenten je Altersgruppe, die aktiv das Internet nutzen (in Prozent)	6
Abbildung 2-2: Anteil der Bevölkerung mit Zahlungsbereitschaft für Videostreaming	7
Abbildung 4-1: ÖRR Beitrag pro Monat und Haushalt	20
Abbildung 4-2: Bevölkerungsgröße und Ausgaben für ÖRR	21
Abbildung 4-3: ÖRR-Ausgaben pro Kopf	22
Abbildung 4-4: Aufteilung der Gesamtsendezeit nach Genre (in Prozent)	23



## 1 Einführung

Der deutsche Medienmarkt ist geprägt durch ein duales System aus öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern. In der öffentlichen Diskussion wurden in den vergangenen Jahren wiederholt die Aufgaben und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>1</sup> (ÖRR) sowie dessen Zukunft thematisiert<sup>2</sup>. Konkret muss hinterfragt werden, inwieweit die Ausgestaltung des dualen Mediensystems – mit seiner Koexistenz von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern – in der gegenwärtigen Form in Deutschland angesichts sich stark ändernder Rahmenbedingungen bei Nutzerverhalten und Angeboten aus dem Internet, also sowohl auf der Angebots- als auch der Nachfrageseite, noch zeitgemäß ist. Dies betrifft insbesondere den Auftrag des ÖRR.

- 
- 1 Unter dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird nachfolgend das öffentlich-rechtliche Fernsehangebot verstanden.
- 2 Hierzu gibt es eine Vielzahl von Studien, Positionierung und Stellungnahmen, z.B.:
- ARD (2017): Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.ard.de/download/4365050/Bericht\\_der\\_ARD\\_an\\_die\\_Laender.pdf](https://www.ard.de/download/4365050/Bericht_der_ARD_an_die_Laender.pdf);
- Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz (2016): Bericht, Juni 2016, elektronisch verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/473870/07ba875e860ada4556526641bd9151b6/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk-data.pdf?download=1>;
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2017): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt, DIW Berlin, 2017, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.553625.de/diwkompakt\\_2017-119.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.553625.de/diwkompakt_2017-119.pdf);
- DICE Consult (2015): Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, eine ökonomische Untersuchung, Düsseldorf, Mai 2015, elektronisch verfügbar unter:  
[http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche\\_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische\\_Perspektiven/079\\_OP\\_Haucap\\_Kehder\\_Loebert.pdf](http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/079_OP_Haucap_Kehder_Loebert.pdf);
- Henseler-Unger, I. (2018): Digitalisierung und die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Ein Vorschlag, wik Newsletter 110, Seite 1-3, Bad Honnef, März 2018, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.wik.org/uploads/media/WIK-Newsletter\\_110\\_Webversion.pdf](https://www.wik.org/uploads/media/WIK-Newsletter_110_Webversion.pdf);
- McKinsey&Company (2017): Die Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der heutigen Medienlandschaft, September 2017, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die\\_rolle\\_des\\_oerr\\_in\\_der\\_heutigen\\_medienlandschaft.ashx](https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die_rolle_des_oerr_in_der_heutigen_medienlandschaft.ashx);
- Monopolkommission (2018): Wettbewerb 2018, XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB 2018 und Monopolkommission (2006): Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor! Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, 2004/2005, elektronisch verfügbar unter:  
<https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/hauptgutachten-xvi.html>;
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw) (2018): Konsensleitlinien für eine Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, November 2018, elektronisch verfügbar unter:  
<https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Planung-und-Koordination/2018/Downloads/Publikationen/Position-Konsensleitlinien-f%C3%BCr-eine-Auftrags-und-Strukturreform-des-%C3%B6ffentlich-rechtlichen-Rundfunks.pdf>;
- Wirtschaftsrat der CDU e.V.: Starke Medien brauchen einen freiheitlichen Ordnungsrahmen – im digitalen Zeitalter mehr denn je! Positionspapier Wirtschaftsrat Deutschland, elektronisch verfügbar unter: [https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/560B3319A5B112EBC12580670030330E/\\$file/BAG%20Medienwirtschaftspolitik.pdf](https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/560B3319A5B112EBC12580670030330E/$file/BAG%20Medienwirtschaftspolitik.pdf);
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen (2014): Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 03/2014, elektronisch verfügbar unter:  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D5).

Natürlich greift eine Vielzahl der diskutierten Vorschläge diese erweiterte Fragestellung auf. Bereits die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von 2009 weist hierauf als Motivation für die Mitteilung hin. Eine grundlegende Reform oder Neuausrichtung des dualen Mediensystems steht jedoch noch immer aus und strittig ist, an welchen Stellschrauben diese ansetzen kann.

Dieser Beitrag definiert in zwölf Thesen die Reformvorschläge des WIK für das duale Mediensystem. Diese basieren auf unserer Analyse der zentralen Ursachen für die aktuellen Herausforderungen der Medienlandschaft in Deutschland, einem Vergleich des Status Quo in Deutschland mit anderen Ländern und setzen auf einem Überblick über die wesentlichen Beiträge in der öffentlichen Diskussion im Hinblick auf die Zukunft des dualen Mediensystems auf.

Wir wenden dabei einen explizit ökonomischen Blick auf das Thema an. Aus ökonomischer Sicht sollten Interventionen in Märkten erfolgen, wenn es zu unerwünschten Marktergebnissen kommt bzw. kommen könnte. Mit Blick auf das Mediensystem wäre dies der Fall, wenn bestimmte Inhalte mit einem „Public Value“ nicht oder zumindest nicht in ausreichendem Maße ausgestrahlt würden, da es für diese keinen kommerziellen Markt gibt. Zum anderen ist aus ökonomischer Sicht von Interesse, wie mit einem tatsächlichen und/oder möglichen Marktversagen institutionell und prozessual umgegangen wird. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass auch mögliche Abhilfemaßnahmen Anreizstrukturen schaffen können, die in Fehlentwicklungen resultieren (Fehler zweiter Art). Schließlich stellt sich aus ökonomischer Sicht bei einer vorausschauenden Betrachtung auch die Frage, wie aktuelle und zukünftige Entwicklungen sich auf den Markt auswirken werden sowie welche Implikationen hiervon auf mögliche Fehlentwicklungen ausstrahlen.

Ziel des Beitrags ist es daher nicht, eine Diskussion zu führen, worum es sich beim „Public Value“ genau handelt oder gar das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem und seine öffentliche Finanzierung grundsätzlich in Frage zu stellen. Diese grundsätzlichen Fragen sollten auf politischer Ebene diskutiert werden. Vielmehr geht es darum, die öffentliche (Fach-)Diskussion über das bestehende Regime voranzubringen, um dessen Zukunftsfähigkeit durch einen klaren Auftrag und effiziente Strukturen langfristig abzusichern. Unser Papier ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst gehen wir in Kapitel 2 auf wesentliche Marktcharakteristika und Herausforderungen ein. In Kapitel 3 geben wir einen Überblick über einschlägige relevante Vorarbeiten. In Kapitel 4 werden Programmumfang, Mittelausstattung und inhaltliche Schwerpunktsetzung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland mit anderen Mitgliedsstaaten verglichen. Abschließend werden in Kapitel 5 unsere Thesen vorgestellt, die aus den Ergebnissen der vorangegangenen Kapitel abgeleitet werden.

## 2 Charakteristika und aktuelle Herausforderungen für das duale Mediensystem

Während die öffentlich-rechtlichen Anstalten einen Großteil ihrer Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag beziehen, finanzieren sich die privaten Anbieter überwiegend über Werbe- und Subskriptionserlöse sowie Rechteverwertung. Wesentliche Elemente des Zusammenspiels zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk werden über die Staatsverträge der Länder sowie die Landesmediengesetze geregelt. Der Staatsvertrag zwischen allen 16 deutschen Bundesländern als wesentliches Regelungsinstrument für die öffentlich-rechtlichen Anstalten hat die Aufgabe, bundeseinheitliche Regelungen für das Rundfunkrecht zu schaffen. Er wird in regelmäßigem Turnus angepasst. Zudem wird die duale Medienlandschaft durch eine Vielzahl von Gremien begleitet, so z.B. die Landesmedienanstalten, die Rundfunkräte oder die KEF.

Aus ökonomischer Sicht befinden sich öffentlich-rechtliche, private Medienanbieter und Medienplattformen<sup>3</sup> in einem wirtschaftlichen Wettbewerb um Reichweite, Abonnenten und Werbekunden. Im Vorfeld der nächsten Novelle des Rundfunkstaatsvertrags muss eine breitere öffentliche (Fach-)Diskussion über das bestehende Regime initiiert werden, um wichtige Rahmenbedingungen der deutschen Medienlandschaft mit privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk als Reaktion auf die Herausforderungen der sich beschleunigenden Digitalisierung zu modernisieren. Ihre Besonderheit zieht diese Konstellation daraus, dass beim ÖRR die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags Konsequenzen für seine Finanzierung hat. Die Ausgestaltung und Interpretation dieser Definition kann Rückwirkungen und Marktverzerrungen zulasten der übrigen Marktteilnehmer bewirken.

Es ist Aufgabe des ÖRR, eine sogenannte Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen sicherzustellen. Der Grundversorgungsauftrag leitet sich direkt aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes ab und wurde u.a. in den Urteilen des Bundesfassungsgerichtes näher präzisiert: Im 4. Rundfunkurteil werden die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit einer Grundversorgung betraut, die nahezu die gesamte Bevölkerung erreicht und die zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage ist. Eine Rechtfertigung für den ÖRR wird in den essentiellen Funktionen für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik gesehen.<sup>4</sup> Im Rundfunkstaatsvertrag wird der Grundversorgungsauftrag weiter erläutert: „Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. (...)“

---

3 Als Plattformen werden im Folgenden solche Akteure verstanden, die Märkte neu strukturieren und die Funktionsweise der digitalen Wirtschaft verändern können. Hierbei wird explizit nicht der medienwirtschaftliche Plattformbegriff zugrunde gelegt.

4 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1986): BVerfGE 73, 118 - 4. Rundfunkentscheidung.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.“<sup>5</sup> Keinesfalls eindeutig ist aber, was im Detail unter die Grundversorgung fällt und wie sich diese messen lässt, so dass die Auslegung des Begriffs trotz institutioneller Aufsichtsmechanismen zunächst einmal den Entscheidungsträgern im ÖRR obliegt, die über ein starkes Interesse an einer weitreichenden Interpretation verfügen. In Anbetracht des Wandels des Medienmarktes im Zeichen der Digitalisierung kommt diesem höchste Relevanz zu.

Bereits in der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (2009/C257/01) wird für das Jahr 2009 konstatiert, dass der Rundfunk einen tiefgreifenden Wandel erfahren hat. Es werden z.B. die Vervielfältigung von Verbreitungsplattformen und Technologien genannt, wie auch Digitalfernsehen, mobiles Fernsehen und Video on Demand.

Die Welt des Fernsehens ist heute, zehn Jahre später, erst recht im Umbruch. Viele Phänomene des Medienmarktes des Jahres 2009 haben in der Zwischenzeit eine noch höhere Bedeutung und eine veränderte Qualität erhalten. Studien vom WIK (mit der Hochschule Fresenius<sup>6</sup>) zeigen auf, wie sehr Videostreaming auf dem Vormarsch ist und dass Videoinhalte zunehmend auch auf dem Smartphone und dem PC konsumiert werden. Im Wandel begriffen sind jedoch nicht nur die Art der Endgeräte über die TV konsumiert wird, sondern auch die Wettbewerbslandschaft und die Kosten- und Erlösstrukturen.

Neue TV-Anbieter aus dem OTT-Umfeld wie Amazon, Netflix und DAZN sind in den Markt eingetreten und bieten ihre Inhalte jederzeit und überall abrufbar an, was für die „klassischen“ TV-Anbieter zumindest bei nicht selbst produzierten Inhalten aufgrund der Rechtesituation nicht automatisch möglich ist. Intermediäre wie YouTube, Dailymotion und Vimeo gewinnen an Relevanz und bieten die Möglichkeit, Inhalte abseits der klassischen Distributionswege mit geringen Markteintrittsbarrieren zu verbreiten.

Noch wächst der TV-Werbemarkt<sup>7</sup>. Dennoch ist jetzt die Zeit für die Rundfunkanbieter, die bestehenden Erlösquellen zu sichern und neue zu erschließen, um auch weiterhin attraktive Inhalte anbieten zu können. Hybrid broadcast broadband TV (HbbTV) ist ein Mittel, um die Attraktivität der Werbeplätze zu erhöhen. Unstrittig dürfte sein, dass der Wettbewerb aus dem Internet die Angebotsvielfalt an TV- und Videoinhalten für den Nutzer erhöht und damit das, was wir als traditionelles Fernsehen empfinden, zu

---

5 Vgl. Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) vom 31. August 1991 in der Fassung des Einundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Einundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 25. Mai 2018.

6 Vgl. Arnold, R.; Schneider, A. (2018): Für Auge und Ohr: Streamingdienste in Deutschland, Bad Honnef, Cologne, WIK und Hochschule Fresenius, elektronisch verfügbar unter: [https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2018/WIK\\_HSFresenius\\_Kurzstudie\\_Streaming\\_April\\_2018\\_Deutsch.pdf](https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2018/WIK_HSFresenius_Kurzstudie_Streaming_April_2018_Deutsch.pdf).

7 Vgl. Monopolkommission (2018), S. 340 ff.



Qualitätsanstrengungen und Neuerungen zwingt. Dies stellt eine fundamentale Herausforderung für das Fernsehen dar, bspw. durch die stark wachsende mobile Nutzung von audiovisuellen Inhalten. Wie jeder Sektor muss sich auch das Fernsehen dem strukturellen Wandel der Technik hin zum Internet und dem geänderten Mediennutzungsverhalten stellen. Viele Sender sind hier längst tätig und testen neue Angebote. Zu den Strategien, die Unternehmen entwickelt haben, um den Wandel aus der Digitalisierung für sich zu nutzen, gehört es, neue Geschäftsmodelle zu entwickeln sowie horizontale und vertikale Kooperationen einzugehen.

Zum veränderten Nachfrage- und Angebotsverhalten einige Schlaglichter:

## 2.1 Nachfrage

Der durchschnittliche Medienkonsum blieb in den letzten fünfzehn Jahren etwa auf gleichbleibendem Niveau, allerdings lässt sich eine deutliche Verschiebung der Nachfrage hin zu digitalen und mobilen Kanälen erkennen.<sup>8</sup> Auch neueste Untersuchungen untermauern den bereits seit einiger Zeit festzustellenden Trend hin zur Nutzung digitaler Kanäle, zunächst insbesondere durch die jüngeren, nun auch durch ältere Zuschauer: Auch wenn das Fernsehen über alle Altersgruppen hinweg immer noch das wichtigste Übertragungsmedium darstellt, zeigt sich insbesondere in der Altersgruppe von 14-29 Jahren eine vorwiegende Nutzung von digitalen (und mobilen) Angeboten über das Internet.<sup>9</sup>

Gleichzeitig nutzen aber auch ältere Medienkonsumenten zunehmend digitale Kanäle über das World Wide Web. Im Jahr 2017 schauten fast drei Viertel der Deutschen audiovisuelle Dienste über das Internet; hierzu gehören Mediatheken, Streaming-Dienste und andere Angebote der etablierten TV-Sender.<sup>10</sup> Dass die zeitlichen Ressourcen der Verbraucher begrenzt sind und diese immer stärker Internetdienste nutzen, führt dazu, dass immer mehr Akteure (Unternehmen, Gebietskörperschaften, Parteien etc.) auf Online-Kanäle wie Twitter, Facebook, YouTube, Blogs etc. ausweichen, um Inhalte auch außerhalb des klassischen TV zu transportieren.

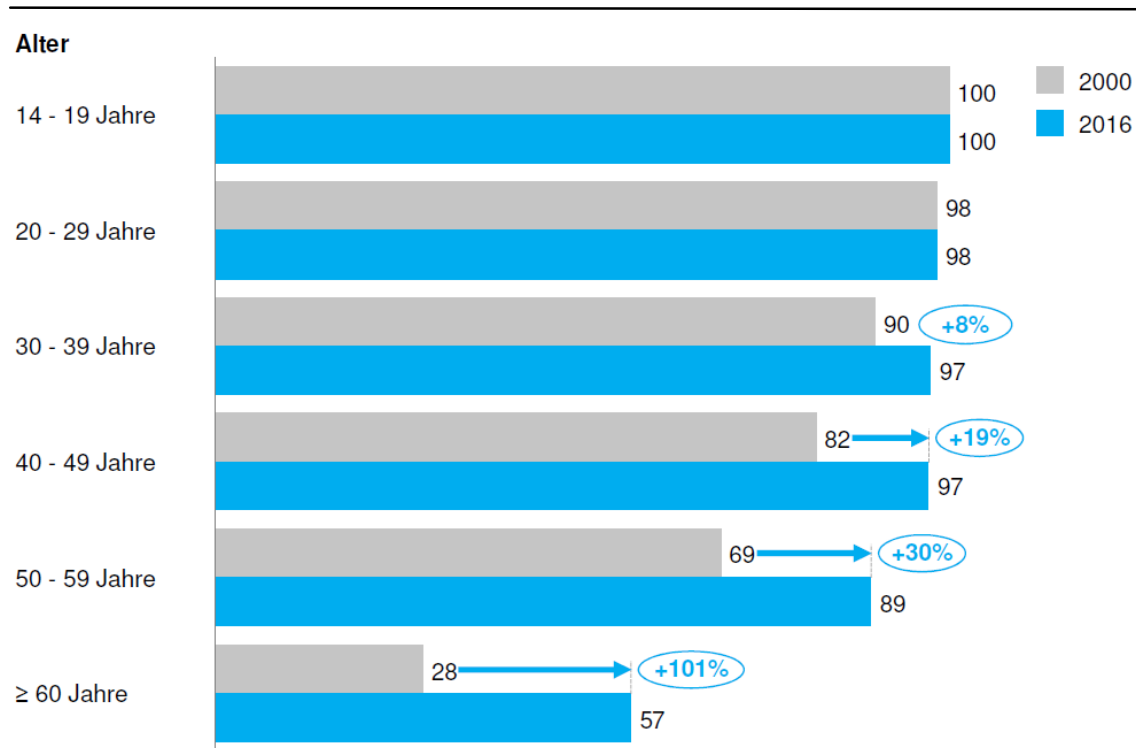
---

8 Vgl. Arnold, R.; Schneider, A. (2018): Für Auge und Ohr: Streamingdienste in Deutschland, Bad Honnef, Cologne, WIK und Hochschule Fresenius, elektronisch verfügbar unter: [https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2018/WIK\\_HSFresenius\\_Kurzstudie\\_Streaming\\_April\\_2018\\_Deutsch.pdf](https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2018/WIK_HSFresenius_Kurzstudie_Streaming_April_2018_Deutsch.pdf).

9 Vgl. Blödorn (2018): Programmangebote und Spartennutzung im deutschen Fernsehen, 7-8/2018, elektronisch verfügbar unter: [https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user\\_upload/media-perspektiven/pdf/2018/070818\\_Bloedorn.pdf](https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2018/070818_Bloedorn.pdf) und Frees, B.; Koch, W. (2018): ARD/ZDF-Onlinestudie 2018: Zuwachs bei medialer Internetnutzung und Kommunikation, elektronisch verfügbar unter: [http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2018/0918\\_Frees\\_Koch.pdf](http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2018/0918_Frees_Koch.pdf).

10 Vgl. Tas, S.; Arnold, R. (2018): Breitbandinfrastrukturen und die künftige Nutzung von audiovisuellen Inhalten in Deutschland: Herausforderungen für Kapazitätsmanagement und Netzneutralität, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 429, Bad Honnef.

Abbildung 2-1: Anteil an Konsumenten je Altersgruppe, die aktiv das Internet nutzen (in Prozent)

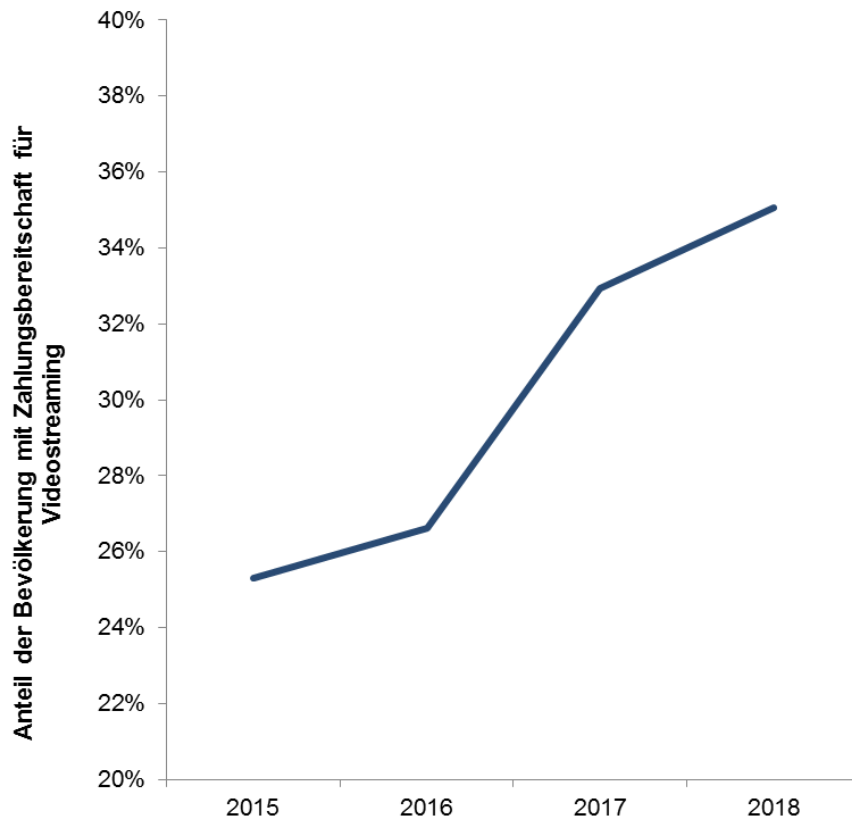


Quelle: McKinsey&Company (2017).<sup>11</sup>

Dies bedeutet auch eine (teilweise) Abkehr von der Distribution linearer Inhalte über herkömmliche Fernsehkanäle, hin zu (zeitversetzten) Inhalten über verschiedene Online-Plattformen. Mit dem steigenden Konsum von audiovisuellen Inhalten über nicht-lineare Angebote, steigt auch die Zahlungsbereitschaft für bezahlpflichtige bzw. Subskriptionsmodelle (wie Subscription-based video on demand (SVOD) und IPTV); Streaming-Dienste wie Netflix und Amazon Prime mit sehr hohen Wachstumsraten in Deutschland erfreuen sich immer größerer Beliebtheit. Mit Maxdome gibt es in Deutschland bereits seit 2006 eine Streaming-Plattform mit einem vergleichbaren Geschäftsmodell. Auch darüber hinaus engagieren sich ursprünglich linear ausgerichtete TV-Sender in zunehmenden Maße in diesem Feld (TV NOW, Joyn, Sky).

<sup>11</sup> Vgl. McKinsey&Company (2017): Die Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der heutigen Medienlandschaft, September 2017, elektronisch verfügbar unter: [https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die\\_rolle\\_des\\_oerr\\_in\\_der\\_heutigen\\_medienlandschaft.ashx](https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die_rolle_des_oerr_in_der_heutigen_medienlandschaft.ashx).

Abbildung 2-2: Anteil der Bevölkerung mit Zahlungsbereitschaft für Videostreaming



Quelle: WIK eigene Daten auf Basis von bevölkerungsrepräsentativen Befragungen.

Sowohl die Anzahl der Abonnenten für Internetinhalte als auch die getätigten monatlichen Ausgaben je Nutzer sind in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Die zunehmende Zahlungsbereitschaft zeigt sich u.a. auch in der Anzahl der Angebote wie etwa Magenta TV, Apple TV+ und YouTube Premium.

Ferner zeigt sich, dass sich ein Großteil des Online-Medienkonsums auf die großen globalen Anbieter (wie etwa Google, Facebook, YouTube und Instagram) konzentriert, auf die fast die Hälfte des gesamten Online-Konsums entfällt.<sup>12</sup>

## 2.2 Angebot

Auf der Angebotsseite hat sich die Vielfalt der Medien und Anbieter seit Beginn der 2000er Jahre deutlich erhöht, so dass die etablierten Grenzen innerhalb des Medienangebotes verschwimmen.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Frees, B.; Koch, W. (2018): ARD/ZDF-Onlinestudie 2018: Zuwachs bei medialer Internetnutzung und Kommunikation, Media Perspektiven 09/2018.

Die Strukturen der etablierten Fernsehanbieter haben sich stark gewandelt: Vor allem bis Mitte der 2000er Jahre konnte zunächst eine merkliche Steigerung der (linearen) Angebote des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks verzeichnet werden. Dabei fand auch eine erkennbare Fragmentierung des Angebotes hin zu Nischensendern statt. Insbesondere seit 2010 hat sich diese Entwicklung einschließlich der weiter zunehmenden Fragmentierung insbesondere auf zusätzliche Online- und mobile Angebote konzentriert; nicht-lineare Übertragung tritt also zunehmend neben die traditionell lineare.

Durch diese Entwicklung konvergieren die TV- und die digitalen Angebote sowie die dahinter liegenden Geschäftsmodelle.<sup>14</sup> Neue Angebote und Inhalte entstehen. Die jeweiligen Dienste werden so nicht nur über alle Plattformen und mehrere Endgeräte hinweg angeboten, sondern z.T. auch auf Basis von verschiedenen Geschäftsmodellen (etwa Werbung und Subskription). Damit ist es auch einfacher möglich, gezielt spezifische Nutzergruppen über die einzelnen Angebote und Inhalte hinweg anzusprechen. Internet-Plattformen werden zu einem weiteren Verbreitungskanal für Inhalte aus dem deutschen dualen Mediensystem.

Für die etablierten Anbieter des dualen Mediensystems bringen diese Entwicklungen Herausforderungen mit sich: Infolge der Umbruchsdynamik sehen diese sich einer höheren Zahl an Konkurrenten gegenüber; Innovationen und Nutzerfreundlichkeit sind wichtige Wettbewerbsparameter. Gleichzeitig findet eine Fragmentierung ihrer eigenen Angebote – z.B. in mehr Spartenkanäle – statt. Auf einigen Plattformen treten die etablierten Anbieter mit hochprofessionellen Inhalten auch in den direkten Wettbewerb zu „User-generated Content“, wodurch die Grenze zwischen Amateur- und Profiangeboten verschwimmt. Andererseits entstehen aber zusätzliche Kanäle mit relativ geringen Eintrittsbarrieren, mit denen die eigenen Inhalte eine größere Zahl an Konsumenten, z.B. die jüngeren Generationen, erreichen können. In diesem Bereich ist derzeit eine hohe Bandbreite von neuen Akteuren zu beobachten, von denen einige global agieren und Umsätze aus zuvor nationalen Märkten auf globale Ebene ziehen.<sup>15</sup>

---

13 Vgl. ARD (2017): Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter, elektronisch verfügbar unter: [https://www.ard.de/download/4365050/Bericht\\_der\\_ARD\\_an\\_die\\_Laender.pdf](https://www.ard.de/download/4365050/Bericht_der_ARD_an_die_Laender.pdf).

14 Gerade seit 2010 wurden insgesamt 116 neue digitale Angebote durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeführt. Die Anzahl der linearen Angebote reduzierte sich in der gleichen Zeit um zwei. Aktuell bietet der ÖRR insgesamt 21 Fernsehsender sowie 22 Desktop und 100 mobile Onlineangebote an. Über diese verschiedenen Angebote hinweg werden Inhalte oft mehrfach verwertet. Weiterhin gehen die Inhalte des ÖRR zunehmend in verschiedene Mediatheken und Inhalteplattformen von Dritten ein. Hierzu zählen bspw. die Verfügbarkeit einzelner ÖRR Serien bei Netflix und YouTube sowie Facebook-Kanäle des ÖRR. Hinter diesen dritten Plattformen stehen wiederum sehr unterschiedliche Bezahlmodelle, die von rein werbefinanzierten über Freemium bis hin zu reinen Subskriptionsmodellen reichen.

15 Vgl. Wirtschaftsrat der CDU e.V. (2017): Starke Medien brauchen einen freiheitlichen Ordnungsrahmen – im digitalen Zeitalter mehr denn je! Positionspapier Wirtschaftsrat Deutschland, elektronisch verfügbar unter: [https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/560B3319A5B112EBC12580670030330E/\\$file/BAG%20Medienwirtschaftspolitik.pdf](https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/560B3319A5B112EBC12580670030330E/$file/BAG%20Medienwirtschaftspolitik.pdf) und McKinsey&Company (2017): Die Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der heutigen Medienlandschaft, September 2017, elektronisch

Nicht ganz unkritisch sind dabei die Auswirkungen auf den Wettbewerb, die von den globalen Plattformen ausgehen. Dabei kommt den Plattformen als Gatekeeper eine Schlüsselstellung zu, wenn sie als Intermediäre darauf Einfluss nehmen, welche Inhalte die Konsumenten erreichen. Insofern kann die Gefahr bestehen, dass Konzentrationstendenzen entstehen, welche die Vielfalt auf einer Plattform verengen. Fragestellungen zur Marktmacht der globalen Anbieter und zu Abhängigkeitsverhältnissen gegenüber den Plattformen rücken dabei auch in den Fokus der aktuellen Diskussion.

### 2.3 Würdigung

Neue Medien und neue Inhalte bringen eine anhaltend hohe Dynamik in den deutschen Fernsehmarkt. Angesichts neuer Medien und Plattformen ist es wichtig, dass die spezifischen deutschen regulatorischen Rahmenbedingungen beiden Teilen des dualen Mediensystems auf einem Level-Playing-Field Weiterentwicklungsperspektiven als inhaltliche Überlebensgarantien eröffnen. Zweifelsohne werden beide, ÖRR und Private, in Zukunft attraktive Programminhalte bieten müssen, um die Aufmerksamkeit des Publikums und damit ihre Marktrelevanz zu erhalten.

Um den Akteuren des deutschen dualen Mediensystems Chancen zu eröffnen, den disruptiven Geschäftsmodellen des Internet attraktive Angebote entgegenzusetzen, müssen neue Geschäftsmodelle ermöglicht und bestehende Restriktionen abgebaut werden. Zu diesen müssen auch weitere crossmediale Angebote oder die Nutzung von Big-Data getriebenen Geschäftsmodellen gehören. Zudem kann die Nutzung von Synergien zwischen ÖRR und Privaten beide fit für die Zukunft machen.

Wie wir im Folgenden unter Verweis auf die bisherige öffentliche Fachdiskussion zeigen werden, stellt die Definition der Grundversorgung bzw. des Public Value einen zentralen Dreh- und Angelpunkt für den ÖRR und das duale Mediensystem dar. Nur seine konkrete Bestimmung ermöglicht eine Festlegung der Rolle des ÖRR in Zukunft und seinen Finanzierungsbedarf. Sie ist Voraussetzung auch dafür, dass Wettbewerbsverzerrungen mit Privaten vermieden werden.

---

verfügbar unter:

[https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die\\_rolle\\_des\\_oerr\\_in\\_der\\_heutigen\\_medienlandschaft.ashx](https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die_rolle_des_oerr_in_der_heutigen_medienlandschaft.ashx)

### 3 Überblick über die Diskussionsbeiträge zur Zukunft des dualen Mediensystems

In der Vergangenheit wurden von verschiedenen Akteuren Konzepte in die öffentliche Diskussion eingebracht, wie das duale Mediensystem auf die bestehenden Herausforderungen reagieren sollte und durch welche Maßnahmen dies sinnvoll begleitet werden kann. In diesem Abschnitt werden wesentliche Beiträge zur öffentlichen Fachdiskussion über die Modernisierung des dualen Mediensystems im Sinne eines Überblicks nach übergeordneten Themen vorgestellt. Der Schwerpunkt liegt auf einer ökonomischen Einordnung. Zu beachten ist, dass im Zeitablauf bereits einzelne Änderungen nach der Veröffentlichung des jeweiligen Beitrags vorgenommen wurden, so wurde im November 2018 die AVMD-Richtlinie novelliert<sup>16</sup> oder im Jahr 2013 die Gebührenfinanzierung auf Beiträge umgestellt.

#### 3.1 Notwendigkeit und Umfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Monopolkommission schlägt schon in ihrem Gutachten aus dem Jahr 2006 vor, dass eine Unterscheidung zwischen Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und anderen Aktivitäten im ÖRR anzustreben ist. Hierdurch wird die Einführung der getrennten Buchführung ermöglicht. Es wird ferner empfohlen, die Must-Carry-Verpflichtung für die regionalen Programme aufzuheben.<sup>17</sup> Zudem empfiehlt die Monopolkommission eine Überarbeitung des Rundfunkbegriffs: Insbesondere sollte auf das technische Merkmal der Linearität bei der Abgrenzung verzichtet werden.<sup>18</sup>

Eine Studie des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2014) stellt fest, dass ein zukunftsfähiges System des ÖRR nach einem strengen Subsidiaritätsprinzip ausgestaltet werden sollte. Die Anbieter des ÖRR sollten nur die Lücken im Programmspektrum füllen, wo das privatwirtschaftliche Angebot klare Defizite aufweist: Dahinter steht eine hohe Interdependenz des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks, bei der sich das privatwirtschaftliche Angebot angesichts des bestehenden, breit aufgestellten ÖRR entwickelt. Bei einem Zurückfahren des öffentlich-rechtlichen Angebots ist aber nicht mit einer Schließung aller Lücken durch private Angebote zu rechnen.<sup>19</sup>

---

16 Europäische Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (AVMD).

17 Vgl. Monopolkommission (2006): Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor! Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, 2004/2005, elektronisch verfügbar unter:  
<https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/hauptgutachten-xvi.html>.

18 Vgl. Monopolkommission (2018): Wettbewerb 2018, XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB 2018, elektronisch verfügbar unter:  
<https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/hauptgutachten-xxii.html>.

19 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen (2014): Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 03/2014, elektronisch verfügbar unter:

DICE Consult (2015) kommt in seiner Analyse (Gutachten im Auftrag von Prometheus – Das Freiheitsinstitut gGmbH) zu dem Ergebnis, dass kein generelles Marktversagen auf dem Rundfunkmarkt unterstellt werden kann. Vielmehr machen der technische Fortschritt und die Digitalisierung ein Marktversagen noch unwahrscheinlicher. Die Berechtigung und das Ausmaß des ÖRR sollen sich daher nur auf solche Segmente erstrecken, in denen kein Angebot durch privatwirtschaftliche Anbieter erfolgt bzw. zu erwarten ist oder ein derartiges Angebot erhebliche Mängel aufweist, die nicht durch weniger invasive Eingriffe beseitigt werden können. Das Leistungsspektrum des ÖRR sollte demnach präzisiert werden und einem strengen Subsidiaritätsprinzip folgen. Daher schlägt DICE Consult vor, das bestehende System dem Modell in Neuseeland anzugleichen und die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten weitgehend zu privatisieren.<sup>20</sup>

Aufgrund der abnehmenden Bedeutung des linearen Fernsehen regt der Wirtschaftsrat der CDU (2017) an, (für einen Teil der Rundfunkbeiträge) neue Strukturen für die Entwicklung von Innovationen außerhalb der etablierten Anstalten zu schaffen und gleichzeitig Strukturen für eine externe Aufsicht zu entwerfen. Dafür sollte neben dem Handlungsauftrag des ÖRR auch die derzeitige Organisationsform überprüft werden. Zudem sollten bei der Finanzierung stärker wettbewerbliche Anreize in das System eingebaut werden. Der Finanzierungsbedarf sollte auch dadurch reduziert werden, dass sich der ÖRR aus kommerziellen Angeboten zurückzieht und sich auf Informationsangebote und die Repräsentation von Minderheiteninteressen konzentriert.<sup>21</sup>

Die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw) (2018) empfiehlt zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des dualen Mediensystems, dass verstärkt Kooperationen zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Medienunternehmen vereinbart werden; hierzu müssen neue Konzepte entworfen und kartellrechtliche Hinderungsgründe abgebaut werden. Durch die Kooperationen sollen Synergien generiert, Kosten spürbar gesenkt und gemeinsam eine stärkere Stellung gegenüber den dominanten globalen Plattformen erreicht werden: Denkbar sind Einzelkooperationen (z.B. programmlicher Art), ein gemeinsames Lobbying (Zugang zu

---

[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F_blob%3DpublicationFile%26v%3D5).

20 Vgl. DICE Consult (2015): Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, eine ökonomische Untersuchung, Düsseldorf, Mai 2015, elektronisch verfügbar unter:

[http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche\\_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische\\_Perspektiven/079\\_OP\\_Haucap\\_Kehder\\_Loebert.pdf](http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/079_OP_Haucap_Kehder_Loebert.pdf).

21 Vgl. Wirtschaftsrat der CDU e.V. (2017): Starke Medien brauchen einen freiheitlichen Ordnungsrahmen – im digitalen Zeitalter mehr denn je! Positionspapier Wirtschaftsrat Deutschland, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/560B3319A5B112EBC12580670030330E/\\$file/BAG%20Medienwirtschaftspolitik.pdf](https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/560B3319A5B112EBC12580670030330E/$file/BAG%20Medienwirtschaftspolitik.pdf).

Daten, Wettbewerbsrecht, Infrastrukturregulierung etc.) und die Arbeit an einer europäischen Plattformidee als Gegengewicht.<sup>22</sup>

WIK (2018) orientiert sich bei einer Reform des ÖRR an den Grundsätzen in anderen regulierten Bereichen. Daher wird eine faktische oder buchhalterische Aufteilung des ÖRR vorgeschlagen: In einen kommerziellen Bereich und einen Teil, der den öffentlich-rechtlichen Auftrag (Public Value) erfüllt. Die Bereiche müssen klar voneinander abgegrenzt werden, so dass eine Quersubventionierung vermieden werden kann. Dies kann etwa durch eine unabhängige Kommission überwacht werden.<sup>23</sup>

Einige Ansätze in der öffentlichen Diskussion gehen noch weiter und fordern noch tiefere Einschnitte: So wird etwa vorgeschlagen, das ZDF zum einzigen bundesweiten öffentlich-rechtlichen Sender zu machen und das Erste auf einen „Sender der Regionen“ zu reduzieren (Rainer Robra). Andere Vorschläge umfassen die Privatisierung des ZDF (Horst Seehofer) oder eine Zusammenlegung von ARD und ZDF (ebenfalls Horst Seehofer).<sup>24</sup>

Hingegen gibt es in der öffentlichen Diskussion auch Vorschläge, die sich stärker am Status Quo des ÖRR orientieren und eher moderate Änderungen der gegenwärtigen Rahmenbedingungen anregen.

Eine DIW-Studie (im Auftrag der ARD) (2017) kommt zu dem Ergebnis, dass der Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt aus ökonomischer Sicht auch weiterhin teilweise öffentlich finanziert werden muss, da bestimmte Angebote nicht oder nur in geringerem Umfang durch private Anbieter erfolgen, die sich primär an bestimmten Zielgruppen orientieren. Public-Value-Inhalte, also solche gesellschaftlich relevanten Formate, sollten daher ein großes Publikum erreichen und somit in ein attraktives Gesamtkonzept (etwa fiktionale Unterhaltung) eingebettet werden. Eine Beschränkung nur auf Public-Value-Inhalte steht demnach im Widerspruch zum Erreichen von hohen Reichweiten für diese Inhalte.<sup>25</sup>

Die ARD (2017) beschränkt sich in ihren Vorschlägen vor allem auf eine Strukturoptimierung des ÖRR in Deutschland. Wichtige Ansätze dabei sind eine Anpassung der Beauftragung, die nicht mehr nur an den Verbreitungskanälen und Programmangeboten ausgerichtet sein soll, sondern sich auch an den Funktionen des

---

22 Vgl. Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw) (2018): Konsensleitlinien für eine Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, November 2018, elektronisch verfügbar unter:

<https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Planung-und-Koordination/2018/Downloads/Publikationen/Position-Konsensleitlinien-f%C3%BCr-eine-Auftrags-und-Strukturreform-des-%C3%B6ffentlich-rechtlichen-Rundfunks.pdf>.

23 Vgl. Henseler-Unger, I. (2018): Digitalisierung und die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Ein Vorschlag, wik Newsletter 110, Seite 1-3, Bad Honnef, März 2018, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.wik.org/uploads/media/WIK-Newsletter\\_110\\_Webversion.pdf](https://www.wik.org/uploads/media/WIK-Newsletter_110_Webversion.pdf).

24 Vgl. Wirtschaftswoche (2017): TV total teuer, Wirtschaftswoche 51, 08.12.2017.

25 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2017): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt, DIW Berlin, 2017, elektronisch verfügbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.553625.de/diwkompakt\\_2017-119.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.553625.de/diwkompakt_2017-119.pdf).



ÖRR (Meinungsbildung, Vielfaltssicherung, Gesamtversorgung) orientieren sollte. Den einzelnen Anstalten sollen dabei Freiheiten und Verantwortungen zugesprochen werden, um die sich verändernden kommunikativen Bedürfnisse und Gewohnheiten der Gesellschaften am besten erfüllen zu können. Schließlich soll eine Finanzierungsform mit längerfristigen Planungshorizonten und mehr Planungssicherheit implementiert werden. Um bestimmte Arten der Kooperationen zwischen den Rundfunkanstalten zu ermöglichen, wird außerdem eine Erleichterung der kartellrechtlichen Bestimmungen gefordert.<sup>26</sup>

Eine Studie der Otto Brenner Stiftung (2019) vergleicht die Programminhalte der dritten Programme in der ARD: Diese kommt zu dem Schluss, dass die dritten Programme durchaus vergleichbare Programmstrategien verfolgen. Trotzdem werden die Programme aber weitestgehend unabhängig voneinander geplant und produziert.<sup>27</sup>

### 3.2 Zukunft der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Monopolkommission (2006) regt in Hinblick auf die Finanzierung eine effizientere Kontrolle über das Finanzgebaren der öffentlich-rechtlichen Sender an; diese muss mit der (überarbeiteten) Definition des öffentlichen Auftrags abgestimmt werden. Die damals noch erhobene Rundfunkgebühr soll als allgemeine, nutzungsabhängige Abgabe erhoben werden; dafür kann eine Indexierung in Betracht gezogen werden. Zudem soll die seinerzeitige Gebühr von einschlägigen Beurteilungen der Programmqualität und der Funktionserfüllung abhängig gemacht werden.<sup>28</sup>

Die Studie des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministeriums für Finanzen (2014) empfiehlt, dass auf eine Werbefinanzierung im ÖRR komplett zu verzichten ist, da ansonsten Fehlanreize der Programmgestaltung entstehen (Programmorientierung an Zielgruppen und Einschaltquoten). Vielmehr soll sich der Gesetzgeber entweder für eine Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt oder eine „moderne“ Nutzungsgebühr (etwa analog einem Subskriptionsmodell im Zeitungsmarkt) entscheiden: Wettbewerbliche Elemente sollten dazu beitragen, dass sich der ÖRR besser an den Interessen der Zuschauer orientiert, etwa durch Subskriptionsmodelle für spezialisierte Spartenkanäle oder die Ausschreibung von innovativen Programminhalten über „Arts Councils“. Die wettbewerbliche Vergabe von Mitteln sollte auch die Chancen für innovative Sendeformate erhöhen, während Subskriptionsmodelle Aussagen über

---

26 Vgl. ARD (2017): Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.ard.de/download/4365050/Bericht\\_der\\_ARD\\_an\\_die\\_Laender.pdf](https://www.ard.de/download/4365050/Bericht_der_ARD_an_die_Laender.pdf).

27 Vgl. Otto Brenner Stiftung (2019): Krimis, Kontroversen, Kochrezepte - Das Regionale in den Dritten der ARD - mit aktuellen Programmanalysen von rbb und SWR, elektronisch verfügbar unter:

<https://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien/krimis-kontroversen-kochrezepte/>.

28 Vgl. Monopolkommission (2006): Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor! Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, 2004/2005, elektronisch verfügbar unter:

<https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/hauptgutachten-xvi.html>.

Konsumentenpräferenzen erlauben. Zur Erhöhung der Kosteneffizienz sollte eine größere Transparenz, etwa durch die Publikation von Kenngrößen, geschaffen werden.<sup>29</sup>

DICE Consult (2015) schlägt vor, dass gänzlich auf eine Beitragsfinanzierung verzichtet werden soll; vielmehr soll bei der Finanzierung auf Marktkräfte gesetzt werden: Zunächst sollten die öffentlich-rechtlichen Sender weitgehend privatisiert und aus den Erlösen ein Stiftungsfonds ins Leben gerufen werden, aus dessen Mitteln gesellschaftlich bedeutende Inhalte subventioniert werden könnten. Die Förderung von Programminhalten mit besonderem gesellschaftlichem Interesse soll durch einen Ausschreibungswettbewerb erfolgen und nur solche Inhalte umfassen, die sich nicht durch Werbung oder Pay-TV finanzieren lassen. Die Höhe der Förderung kann gegebenenfalls durch eine Untergrenze gesetzlich fixiert werden (etwa als fester Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes). Sowohl öffentliche als auch private Anbieter können sich bewerben; die Förderung soll durch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren vergeben werden, um Anreize für eine effiziente Produktion zu setzen. Zur Bestimmung der Förderwürdigkeit sollte eine unabhängige Kommission (Repräsentanten der Zivilgesellschaft) eingesetzt werden, um die Umsetzung von gesetzlich verankerten Kriterien bei der Programmauswahl zu überwachen.<sup>30</sup>

Eine DIW-Studie (2017) kommt zu der Einschätzung, dass langfristige Finanzierungsmodelle für die Sicherung des ÖRR besser als Auflagen-, Ausschreibungs- und andere Finanzierungsformen geeignet sind. Dies wird auf das Erfordernis von langfristiger Reputation in Zusammenhang mit Erfahrungs- und Vertrauensgütern zurückgeführt. Auch nutzungsabhängige Gebühren würden sich nicht eignen, da keine Ausrichtung an individuellen Zahlungsbereitschaften erfolgen sollte. Dies zeige sich auch anhand der gemischten internationalen Erfahrungen, die dort mit Privatisierungsmodellen gemacht wurden.<sup>31</sup>

Prof. Cole und Prof. Oster (im Auftrag von ProSiebenSat1) (2017) untersuchen in einem Gutachten, inwieweit private Rundfunkveranstalter an einer staatlichen Finanzierung teilhaben könnten. Nach derzeitiger Rechtslage ist eine Beteiligung des privaten Rundfunks am Rundfunkbeitrag nicht möglich; hierzu bedarf es einer Anpassung des

---

29 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen (2014): Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 03/2014, elektronisch verfügbar unter:

[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D5).

30 Vgl. DICE Consult (2015): Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, eine ökonomische Untersuchung, Düsseldorf, Mai 2015, elektronisch verfügbar unter:

[http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche\\_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische\\_Perspektiven/079\\_OP\\_Haucap\\_Kehder\\_Loebert.pdf](http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/079_OP_Haucap_Kehder_Loebert.pdf).

31 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2017): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt, DIW Berlin, 2017, elektronisch verfügbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.553625.de/diwkompakt\\_2017-119.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.553625.de/diwkompakt_2017-119.pdf).

Rundfunkstaatsvertrages. Das Gutachten zeigt unter Verweis auf andere Länder Wege auf, wie eine entsprechende Lösung implementiert werden könnte.<sup>32</sup>

Die Monopolkommission (2018) erachtet eine Erweiterung der Online-Aktivitäten des ÖRR und dabei insbesondere solcher, die über den Public Value hinausgehen, als kritisch. Insbesondere sollte eine Finanzierung von Online-Aktivitäten verhindert werden, mit denen die Rundfunkanstalten Wettbewerber durch die Ausübung von Marktmacht verdrängen können.<sup>33</sup>

Ausgehend von der gängigen Praxis in anderen regulierten Märkten hat WIK (2018) einen Vorschlag zu einer stärkeren Trennung des ÖRR nach Sendeinhalten, die sich auch in der Finanzierung niederschlägt, formuliert. Nur Formate, die in den Rahmen des öffentlichen Auftrags fallen, sollten auch öffentliche Mittel beanspruchen können - im Gegenzug sollten für kommerzielle Inhalte bestehende Einschränkungen beim Werbeverbot und Restriktionen bei Mediatheken gelockert werden, so dass dieser Bereich unternehmerisch agieren kann und insgesamt die Abhängigkeit von öffentlichen Beiträgen abnimmt.<sup>34</sup>

In der öffentlichen Debatte gibt es eine Vielzahl weiterer Vorschläge und Positionen, wie eine nachhaltige Finanzierung des ÖRR sichergestellt werden kann: Einzelne private Fernsehsender fordern eine Teilhabe an Rundfunkbeiträgen für ihre Sendeinhalte mit Public-Value-Charakter, um eine Gleichstellung mit dem ÖRR zu erreichen.<sup>35</sup>

Dagegen diskutieren die Ministerpräsidenten über eine indexgebundene Anpassung der Rundfunkbeiträge ab 2023 (bspw. durch eine Koppelung an die Inflationsrate oder den Verbraucherpreisindex).<sup>36</sup> Ein Gutachten von Prof. Gersdorf (im Auftrag der CDU-Sachsen) stellt fest, dass eine Indexierung auf Grundlage des derzeitigen Niveaus dem Transformationsbedarf nicht genügend Rechnung trägt und zu einer Überkompensation des Finanzbedarfs des ÖRR führt. Darüber hinaus wird angeregt, den Drei-Stufen-Test (§ 11f Abs. 4 RStV) neu zu regeln bzw. anzupassen, indem etwa die KEF einbezogen

---

32 Vgl. Cole, M.; Oster, J. (2017): Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, elektronisch verfügbar unter: [https://www.prosiebensat1.com/uploads/2017/07/03/P7S1\\_RundfunkfinanzierungBeitrag\\_Gutachten.pdf](https://www.prosiebensat1.com/uploads/2017/07/03/P7S1_RundfunkfinanzierungBeitrag_Gutachten.pdf).

33 Vgl. Monopolkommission (2018): Wettbewerb 2018, XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB 2018, elektronisch verfügbar unter: <https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/hauptgutachten-xxii.html>.

34 Vgl. Henseler-Unger, I. (2018): Digitalisierung und die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Ein Vorschlag, wik Newsletter 110, Seite 1-3, Bad Honnef, März 2018, elektronisch verfügbar unter: [https://www.wik.org/uploads/media/WIK-Newsletter\\_110\\_Webversion.pdf](https://www.wik.org/uploads/media/WIK-Newsletter_110_Webversion.pdf).

35 Vgl. u.a. Albert, C. zitiert in Pohlig, M. (2017): ProSiebenSat.1 will am Rundfunkbeitrag beteiligt werden, elektronisch verfügbar unter: [https://www.dwdl.de/nachrichten/62209/prosiebensat1\\_will\\_am\\_rundfunkbeitrag\\_beteiligt\\_werden/](https://www.dwdl.de/nachrichten/62209/prosiebensat1_will_am_rundfunkbeitrag_beteiligt_werden/).

36 Vgl. Focus (2019): Warum jetzt eine jährliche Erhöhung des Rundfunkbeitrages droht, 20.03.2019, elektronisch verfügbar unter: [https://www.focus.de/finanzen/steuern/oeffentlich-rechtliche-sender-warum-jetzt-eine-automatische-erhoehung-des-rundfunkbeitrages-droht\\_id\\_10479914.html](https://www.focus.de/finanzen/steuern/oeffentlich-rechtliche-sender-warum-jetzt-eine-automatische-erhoehung-des-rundfunkbeitrages-droht_id_10479914.html).

wird und der publizistische Mehrwert eines Angebots mit dessen Finanzbedarf abzuwägen ist.<sup>37</sup>

Ein Gutachten von Prof. Dr. Thomas Hirschle (2019) im Auftrag des Verbandes VAUNET – Verband Privater Medien – kommt zu dem Ergebnis, dass eine Indexierung rechtlich als kritisch zu bewerten ist, da bei einer Indexierung keine Prüfung einer bedarfsgerechten Finanzierung vorgenommen würde und die Beitragszahler damit ggfs. übermäßig belastet würden.<sup>38</sup> Auch ein Gutachten des Mainzer Medieninstituts unter Dr. Matthias Cornils (2019) hebt hervor, dass eine pauschale Vereinfachung bei der Bemessung der Höhe des Rundfunkbeitrags in Verbindung mit einer Flexibilisierung des Auftrags an hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu messen ist. Im Grundsatz wird die Abschaffung einer Bedarfsermittlung nach einer Umstellung auf eine Indexierung (oder eine Ausgestaltung mit sehr großen Intervallen von 6-8 Jahren) als verfassungsrechtlich (und möglicherweise auch unionsrechtlich) unzulässig erachtet.<sup>39</sup>

### 3.3 Regulatory Playing Field/Ordnungsrahmen für die Medienwirtschaft

Der Wirtschaftsrat der CDU (2017) fordert die Errichtung eines modernen Ordnungsrahmen für die Medienwirtschaft in Deutschland, um eine Grundlage für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Wettbewerb zu legen und zugleich die besondere Rolle der Medien für die Informations- und Meinungsfreiheit und somit auch die demokratische Gesellschaft hervorzuheben. Da nationale und europäische Medienunternehmen anderen Regulierungsregimen unterliegen als global agierende Plattformen, muss eine Anpassung des Ordnungsrahmens (u.a. Kartellrecht, Medienrecht, Steuerrecht) vorgenommen werden, die es nationalen und europäischen Wettbewerbern ermöglicht, wettbewerbsfähige Angebote zu entwickeln und finanzieren zu können.

Anstelle eines Medienkonzentrationsrechts könnte also über eine Plattformregulierung nachgedacht werden, damit der bestehende Regulierungsrahmen von Medieninhalten (bestehend aus Rundfunkstaatsvertrag, Telekommunikationsgesetz, E-Commerce, Kartellrecht und daran anknüpfend die Organisationsstruktur aus Landesmedienanstalten, Bundesnetzagentur und Kartellamt) zurückgefahren bzw. vereinfacht wird. Dabei sollte auch eine eindeutigere Aufteilung von

---

37 Vgl. Gersdorf, H. (2019): Auftrag und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Reformüberlegungen – elektronisch verfügbar unter: [https://www.cdu-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user\\_upload/CDU\\_SLT\\_Gersdorf-Gutachten\\_Auftrag\\_und\\_Finanzierung\\_OERR\\_01072019\\_Langfassung.pdf](https://www.cdu-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user_upload/CDU_SLT_Gersdorf-Gutachten_Auftrag_und_Finanzierung_OERR_01072019_Langfassung.pdf).

38 Vgl. Infosat (2019): VAUNET: Vollindexierung des Rundfunkbeitrags nicht zulässig, 18.03.2019, elektronisch verfügbar unter: <https://www.infosat.de/digitale-welt/vaunet-vollindexierung-des-rundfunkbeitrags-nicht-zul-ssig>.

39 Vgl. Mainzer Medieninstitut (2019): Verfassungs- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen einer Vollindexierung des Rundfunkbeitrags, elektronisch verfügbar unter: [https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Gutachten-Indexierung-Endfassung\\_Publikation.docx.pdf](https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Gutachten-Indexierung-Endfassung_Publikation.docx.pdf).

Regulierungskompetenzen sowohl zwischen den Ebenen, als auch zwischen den verantwortlichen Behörden angestrebt werden.<sup>40</sup>

Die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (2018) stellt eine sehr ungleiche regulatorische Behandlung der klassischen deutschen Medienunternehmen und der globalen Plattformen fest; die Benachteiligung sollte im Sinn eines Level-Playing-Field für die deutschen Medienunternehmen möglichst reduziert werden. Bei den Inhalten sollte auch eine stärkere Regulierung der Plattformen erreicht werden.<sup>41</sup>

Die Monopolkommission veröffentlichte im Jahr 2018 nochmals Empfehlungen für eine Überarbeitung des bestehenden nationalen und europäischen Regulierungsrahmens. Bei der Schaffung eines Level-Playing-Field in der Rundfunkregulierung wird Anpassungsbedarf und vor allem auch Deregulierungspotenzial vermutet. Wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Inhalte online verbreiten, muss ihr Auftrag klarer festgelegt werden, damit ein Schutz des unverfälschten Wettbewerbs und der privaten Marktteilnehmer auf den relevanten Märkten sichergestellt werden kann. Auch hier sollte sich das Angebot auf gesellschaftlich-kulturell relevante Inhalte beschränken. Diese sollten einen Mehrwert gegenüber den privat angebotenen Inhalten aufweisen und damit eine Verdrängung privater Medienanbieter vermeiden, die durch weitergehende Aktivitäten in ihrer wirtschaftlichen Betätigung behindert werden können.

Die Monopolkommission befürwortet eine einheitliche Basisregulierung für alle Videoinhalte. Um zu vermeiden, dass auch sehr kleine Anbieter einer Rundfunkregulierung unterliegen, sollte eine Anpassung des dem Rundfunkbegriff zugrunde liegenden Schwellenwerts geprüft werden und stattdessen auf die Anzahl potenzieller Nutzer abgestellt werden. Zudem schlägt die Monopolkommission vor, das Zulassungsregime für Rundfunkanbieter in einzelnen Bereichen abzuschwächen und eine Liberalisierung bzw. Flexibilisierung der Werbezeitenregulierung vorzunehmen. Die bisher eher auf das Fernsehen fokussierte Medienkonzentrationskontrolle sollte daraufhin überprüft werden, ob ein medienübergreifendes Konzentrationsrecht besser dazu in der Lage ist, möglichen Gefahren für die freie Meinungs- und Willensbildung vorzubeugen.<sup>42</sup>

---

40 Vgl. Wirtschaftsrat der CDU e.V. (2017): Starke Medien brauchen einen freiheitlichen Ordnungsrahmen – im digitalen Zeitalter mehr denn je! Positionspapier Wirtschaftsrat Deutschland, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/560B3319A5B112EBC12580670030330E/\\$file/BAG%20Medienwirtschaftspolitik.pdf](https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/560B3319A5B112EBC12580670030330E/$file/BAG%20Medienwirtschaftspolitik.pdf).

41 Vgl. Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw) (2018): Konsensleitlinien für eine Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, November 2018, elektronisch verfügbar unter:

<https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Planung-und-Koordination/2018/Downloads/Publikationen/Position-Konsensleitlinien-f%C3%BCr-eine-Auftrags-und-Strukturreform-des-%C3%B6ffentlich-rechtlichen-Rundfunks.pdf>.

42 Vgl. Monopolkommission (2018): Wettbewerb 2018, XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB 2018, elektronisch verfügbar unter:

<https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/hauptgutachten-xxii.html>.

### 3.4 Zentrale Ergebnisse

Natürlich zeigt die Literaturanalyse, wie breit und vielfältig die Diskussion um das duale Mediensystem schon seit Jahren geführt wird. Nähert man sich dem Thema jedoch aus ökonomischer Sicht, so zeigt die Analyse der einschlägigen Literatur folgende Schwerpunkte:

1. Das duale Mediensystem wird von keiner Seite grundsätzlich infrage gestellt. Vielmehr geht es um die Zukunft von privaten wie öffentlich-rechtlichen Sendern.
2. Zumeist wird die Umsetzung eines strikteren Subsidiaritätsprinzips, welches je nach Ansatz die öffentlich-rechtlichen Anbieter in unterschiedlichem Maße beeinflussen würden, eingefordert. Das Spektrum reicht hier von einer (vollkommenen) Privatisierung mit einer Ausschreibung von Public Value Inhalten nach Vorbild eines Universaldienstes, über eine Separierung der Sendeanstalten bis hin zu einer getrennten Buchführung für gesellschaftlich relevante Inhalte ohne einen kommerziellen Markt und solche, die auch marktlich erbracht werden können.
3. In diesem Zusammenhang wird häufig auch eine Konkretisierung des Public Value Begriffs zur Flankierung der Reform gefordert.
4. Ziel ist eine effektivere Kontrolle der Finanzierung des ÖRR sowohl der Höhe nach als auch in inhaltlicher Hinsicht. Konträr zu einer stärkeren finanziellen Kontrolle ist der Vorschlag einer regulatorischen Festschreibung einer Indexierung, welche zwar die langfristige Planungssicherheit für die öffentlich-rechtlichen Marktakteure erhöhen würde, zugleich jedoch im Widerspruch zu einer weitreichenden und strengen Kostenkontrolle wäre.
5. Diverse Beiträge mahnen eine deutlichere Abgrenzung dessen, was aus Beiträgen finanziert werden sollte und Bereichen, bei denen dies aufgrund der Existenz eines Marktes nicht erforderlich ist, an. Die strikte Definition wird als Voraussetzung für Transparenz, Kontrolle und Rechtfertigung für die Rundfunkbeiträge angesehen. Hier wird eine Differenzierung bei den Regelungen zu Werbeverboten für den ÖRR (z.B. ein generelles Werbeverbot wie in anderen europäischen Mitgliedsstaaten) und die Schaffung von Stiftungsfonds und Ausschreibungen nach Art des Universaldienstes ins Spiel gebracht.
6. Mit Blick auf den Ordnungsrahmen werden schließlich Anpassungen bei den regulatorischen Rahmenbedingungen ins Feld geführt, insbesondere vor dem Hintergrund einer höheren Regulierungsintensität im Vergleich zu den international tätigen Plattformen.

Konsequenz all dieser Vorschläge ist die auf nachvollziehbaren Prinzipien und Kriterien basierende Kontrolle der Verwendung der Beiträge, um zum einen keine unbegrenzte Eigendynamik bei den Kosten des ÖRR entstehen zu lassen und andererseits das Gleichgewicht im dualen Mediensystem zu erhalten.

## 4 Deutschland im internationalen Vergleich

Der Innovations- und Wettbewerbsdruck der Angebote aus dem Internet ist grundsätzlich weltweit der gleiche. In vielen Ländern hat sich daraus und aus den Finanzierungserfordernissen auch eine Diskussion um die Rolle des öffentlich finanzierten Fernsehens und um die Deckung seiner Kosten ergeben.<sup>43</sup> Je nach Ausgangssituation sind der Verlauf, der Stand und die erzielten Lösungen sehr unterschiedlich.

In der Schweiz wurde etwa über die Zukunft der Rundfunkabgaben abgestimmt. Obwohl die Abgabe im europäischen Vergleich zu den höchsten zählt, stimmten die Schweizer mit über 70% für den Erhalt der Rundfunkabgaben. Gleichwohl bedeutete das Referendum nicht das Ende der Diskussion um die Zukunft der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). In der Schweiz wurden u.a. die Gebühreneinnahmen für die SRG gedeckelt und ein Sparprogramm verabschiedet.<sup>44</sup>

Die dänische Regierung entschied im vergangenen Jahr, die Lizenzgebühr für den öffentlichen Rundfunk zu streichen und das Budget des DR<sup>45</sup> um 20% zu kürzen.<sup>46</sup> In Norwegen wurde im August 2019 die Abschaffung der Rundfunkgebühr ab Januar 2020 beschlossen. Die Finanzierung des ÖRR erfolgt dabei de facto über Steuern; die neue Regelung sieht die Einführung einer einkommensabhängigen Rundfunkabgabe pro Person vor.<sup>47</sup>

Diese drei Entwicklungen stehen exemplarisch für die Diskussionen, die in fast allen europäischen Ländern (eine breite Debatte findet u.a. noch in Frankreich, Italien und Griechenland statt) kontrovers geführt werden. Ein Königsweg zur Bewältigung der Herausforderung für den öffentlich-rechtlichen wie privaten Rundfunk hat sich bislang zwar nicht abgezeichnet, aber ein ganz eindeutiger Trend hin zu einer Reduktion und Fokussierung der öffentlich-rechtlichen Angebote ist klar erkennbar.

Die Systematik eines dualen Mediensystems, wie wir sie in Deutschland sehen, ist dabei in Europa durchaus verbreitet. Gleichwohl gibt es Unterschiede hinsichtlich der finanziellen Ausstattung, der Beitragshöhe und Art der Erhebung je Teilnehmer bzw.

---

43 Vgl. z.B. Büllingen, F.; Gries, C.; Stamm, P. (2007): Finanzierungsmodelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag des BMWi, Bad Honnef, WIK-Consult.

44 Vgl. NZZ (2018): No Billag erleidet Schiffbruch – der Abstimmungssonntag zum Nachlesen, 04.03.2018, elektronisch verfügbar unter:

<https://www.nzz.ch/schweiz/no-billag-initiative-alle-ergebnisse-im-liveblog-ld.1358585> und <https://www.blick.ch/news/politik/abstimmungen/medien-tiefere-empfangsgebuehren-fuehren-zu-sparpaket-bei-srg-id7477034.html>.

45 Danmarks Radio (DR) ist der ÖRR in Dänemark im Bereich Radio und TV.

46 Vgl. Reuters (2018): Denmark to scrap mandatory public service broadcasting fee, 05.04.2018, elektronisch verfügbar unter:

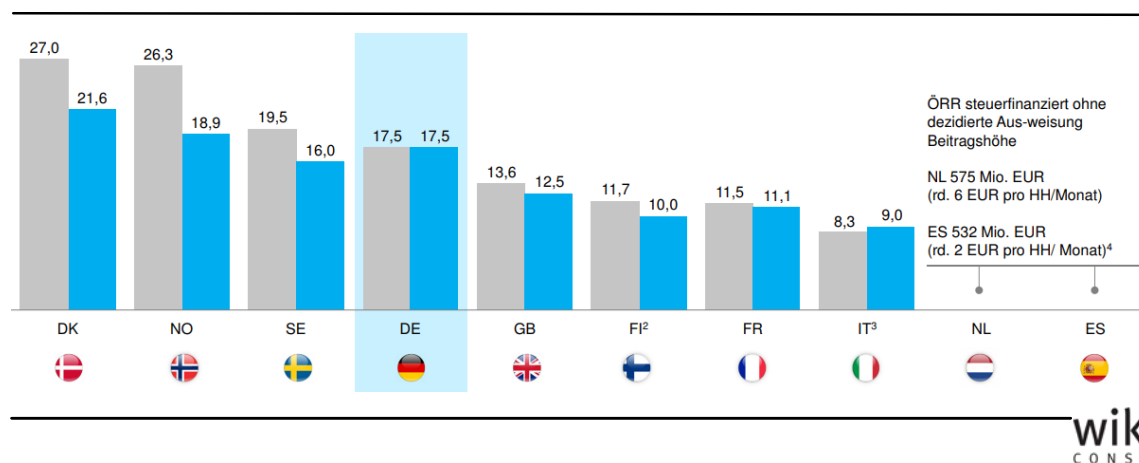
<https://uk.reuters.com/article/uk-denmark-media/denmark-to-scrap-mandatory-public-service-broadcasting-fee-idUKKCN1HC1TB>.

47 Vgl. Medienkorrespondenz (2019b): Norwegen: Steuer statt Rundfunkgebühr ab 2020, 31.08.2019, elektronisch verfügbar unter: <https://www.medienkorrespondenz.de/ausland/artikel/norwegen-steuer-statt-rundfunkgebuehr-ab-2020.html>.

Haushalt sowie der Möglichkeit, zusätzliche Einnahmen (bspw. durch Werbeeinnahmen) zu erzielen.

Eine Studie von McKinsey hat für 2017 die Charakteristika des ÖRR in zehn europäischen Ländern miteinander verglichen.<sup>48</sup> In acht der zehn betrachteten Länder werden Rundfunkbeiträge erhoben. In Spanien und den Niederlanden ist dies nicht der Fall. Gemäß dieser Studie bewegt sich der Rundfunkbeitrag je Haushalt in Deutschland mit 210 € p.a. im oberen Mittelfeld. Während dieser in den skandinavischen Ländern höher liegt, sind die Vergleichswerte in Frankreich, Großbritannien, Finnland und Italien niedriger, sowohl in absoluten Beträgen als auch bei Berücksichtigung der Kaufpreisparitäten (vgl. Abbildung 4-1).

Abbildung 4-1: ÖRR Beitrag pro Monat und Haushalt



Quelle: McKinsey (2017).<sup>49</sup>

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister der Finanzen (2014) hat die öffentlichen Ausgaben für den ÖRR im Jahr 2011 in mehreren europäischen und außereuropäischen Ländern miteinander verglichen. Wie Abbildung 4-2 zeigt, lagen diese im Jahr 2011 in Deutschland am höchsten.

48 Hierbei handelt es sich um Deutschland, Spanien, Dänemark, die Niederlande, Finnland, Italien, UK, Norwegen, Schweden und Frankreich. Vgl. McKinsey&Company (2017): Die Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der heutigen Medienlandschaft, September 2017, elektronisch verfügbar unter:

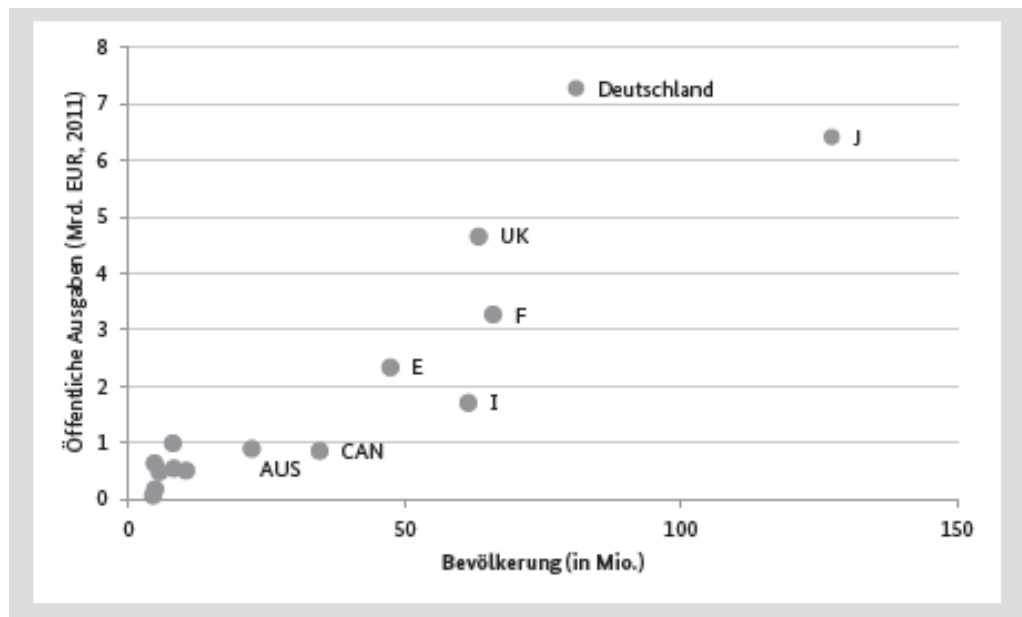
[https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die\\_rolle\\_des\\_oerr\\_in\\_der\\_heutigen\\_medienlandschaft.ashx](https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die_rolle_des_oerr_in_der_heutigen_medienlandschaft.ashx).

49 Vgl. McKinsey&Company (2017): Die Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der heutigen Medienlandschaft, September 2017, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die\\_rolle\\_des\\_oerr\\_in\\_der\\_heutigen\\_medienlandschaft.ashx](https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die_rolle_des_oerr_in_der_heutigen_medienlandschaft.ashx).



Abbildung 4-2: Bevölkerungsgröße und Ausgaben für ÖRR

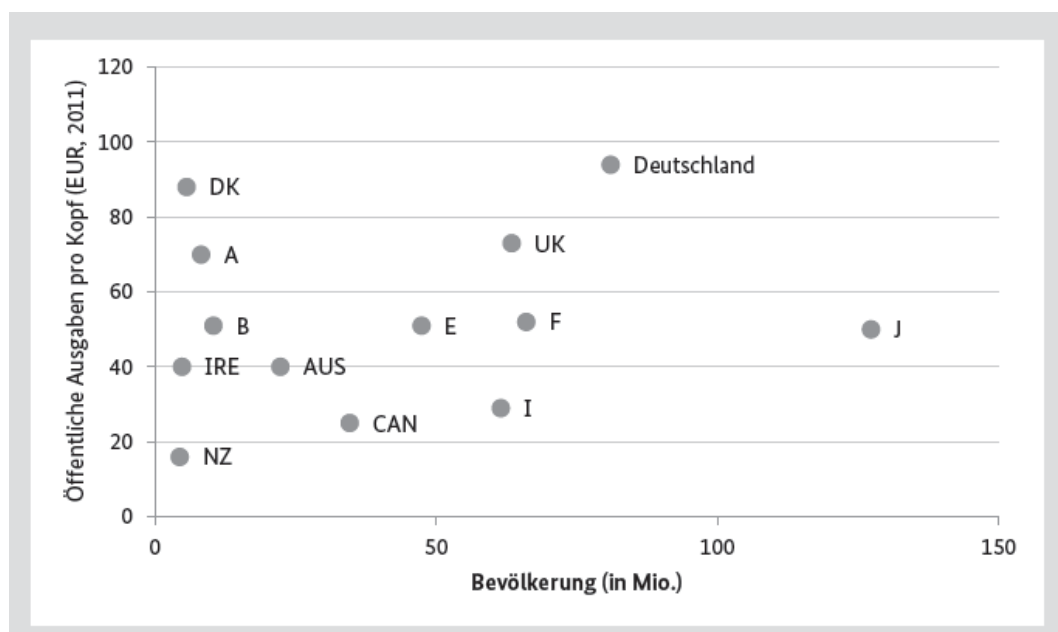


Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen (2014).<sup>50</sup>

Die Untersuchung des Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister der Finanzen weist auch bei den Pro-Kopf Ausgaben im Jahr 2011 für Deutschland den höchsten Wert unter den betrachteten Ländern aus (vgl. Abbildung 4-3).

<sup>50</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen (2014): Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 03/2014, elektronisch verfügbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D5).

Abbildung 4-3: ÖRR-Ausgaben pro Kopf



Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen (2014).<sup>51</sup>

Dabei ist zu beachten, dass ÖRR-Beiträge nur eine Finanzierungsquelle für die öffentlich-rechtlichen Rundfunksender darstellen. Darüber hinaus sind die Rechteverwertung an Eigenproduktionen, Einnahmen aus Sponsoring sowie Werbung zu nennen. Innerhalb des Betrachtungssamples der McKinsey-Studie stehen dem ÖRR nur in Italien und Deutschland alle drei genannten Finanzierungsquellen neben den Rundfunkbeiträgen offen, wobei deren Höhe in Italien deutlich geringer als in Deutschland ist. Während in Schweden und Norwegen Einnahmen aus Sponsoring und Rechteverwertung erzielt werden dürfen, sind diese in der Mehrzahl der betrachteten Länder auf die Rechteverwertung beschränkt.<sup>52</sup>

Auffallend im internationalen Vergleich ist nicht nur die vergleichsweise hohe finanzielle Ausstattung des ÖRR, sondern auch die große Anzahl an öffentlich-rechtlichen

51 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen (2014): Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 03/2014, elektronisch verfügbar unter:

[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D5).

52 Vgl. McKinsey&Company (2017): Die Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der heutigen Medienlandschaft, September 2017, elektronisch verfügbar unter:

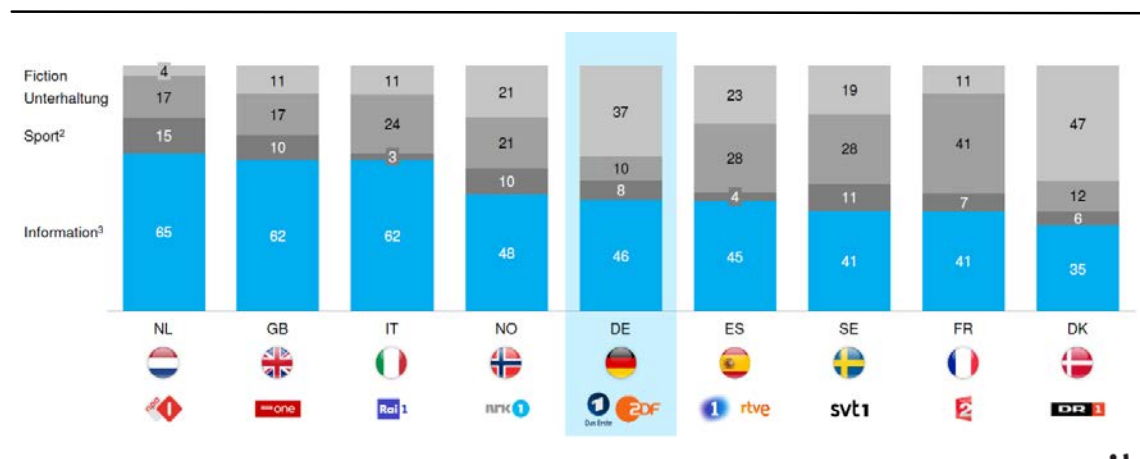
[https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die\\_rolle\\_des\\_oerr\\_in\\_der\\_heutigen\\_medienlandschaft.ashx](https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die_rolle_des_oerr_in_der_heutigen_medienlandschaft.ashx).

Eine besondere Rolle unter den in der Studie betrachteten Ländern nimmt Spanien ein, wo neben dem staatlichen Budgets anstelle des Rundfunkbeitrags eine Abgabe der TV- und Telekomunternehmen erhoben wird.

Fernseh- und Hörfunksendern. Unter den in der McKinsey-Studie betrachteten Ländern ist lediglich in Großbritannien und Spanien die Zahl der öffentlich rechtlichen TV-Sender höher als in Deutschland.<sup>53</sup>

Richtet man den Fokus auf die jeweiligen Hauptsender, fällt auf, dass der Anteil fiktionaler Programme bei ARD und ZDF sehr stark ausgeprägt ist, während sich der Anteil der Informationsformate beim Vergleich mit anderen Ländern im Mittelfeld bewegt. Auffallend bei ARD und ZDF ist insbesondere ein im Vergleich sehr niedriger Anteil von Informationsinhalten in den Abendstunden zwischen 19 und 23 Uhr. Dieser ist lediglich in Italien geringer.

Abbildung 4-4: Aufteilung der Gesamtsendezeit nach Genre (in Prozent)



Quelle: McKinsey (2017).<sup>54</sup>

Zusammenfassend lässt sich somit konstatieren, dass der ÖRR in Deutschland in finanzieller Hinsicht absolut und relativ vergleichsweise gut ausgestattet ist. Dies wird auch dadurch sichergestellt, dass die Erlösquellen im internationalen Vergleich weniger eingeschränkt sind. Auffallend ist zudem ein hoher Anteil an fiktionalen Inhalten, während der Anteil an Informationsinhalten, insbesondere in den attraktiven Abendstunden, vergleichsweise gering ist.

Insgesamt zeigt dies, dass bei der Neuausrichtung des dualen Mediensystems Spielraum besteht, was Finanzierung und Programmauswahl betrifft, um Beschränkungen und Kriterien zu definieren, ohne dass der ÖRR in seiner Substanz

53 Vgl. McKinsey&Company (2017): Die Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der heutigen Medienlandschaft, September 2017, elektronisch verfügbar unter: [https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die\\_rolle\\_des\\_oerr\\_in\\_der\\_heutigen\\_medienlandschaft.ashx](https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die_rolle_des_oerr_in_der_heutigen_medienlandschaft.ashx).

54 Vgl. McKinsey&Company (2017): Die Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der heutigen Medienlandschaft, September 2017, elektronisch verfügbar unter: [https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die\\_rolle\\_des\\_oerr\\_in\\_der\\_heutigen\\_medienlandschaft.ashx](https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die_rolle_des_oerr_in_der_heutigen_medienlandschaft.ashx).

gefährdet sein dürfte. Nichtsdestotrotz fehlen substanzielle Einsparbemühungen des ÖRR, so fordern die Länder 2017 verstärkte Sparbemühungen<sup>55</sup>. Im Juni 2019 wurde veröffentlicht, dass für die neue vierjährige Rundfunkbeitragsperiode ab Januar 2021 ein zusätzlicher Mehrbedarf von 3 Mrd. Euro angegeben wurde. Hiervon sollen 1,84 Mrd. Euro auf neun ARD-Anstalten, 1,06 Mrd. Euro auf das ZDF und 104 Mio. Euro auf das Deutschlandradio entfallen.<sup>56</sup>

---

55 Länderchefs wollen ARD und ZDF im Internet mehr erlauben, Heise online, 20.10.2017, 15.09 Uhr, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Laender-Chefs-wollen-ARD-und-ZDF-im-Internet-mehr-erlauben-3866454.html>.

56 Vgl. Medienkorrespondenz (2019a): Finanzbedarf: ARD, ZDF und Deutschlandradio wollen ab 2021 zusätzlich 3 Mrd Euro, 27.06.2019, elektronisch verfügbar unter: <https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/finanzbedarf-ard-zdf-und-deutschlandradio-wollen-ab-2021-zusaetzlich-3-mrd-euro.html>.

## 5 Zwölf Thesen zur Zukunft des dualen Mediensystems

Die umfangreiche fachwissenschaftliche und öffentliche Diskussion macht die Notwendigkeit und Relevanz von Reformen des dualen Mediensystems deutlich. WIK regt einen ganzheitlichen Ansatz an, der sich der Thematik insbesondere aus einer ökonomischen Blickrichtung nähert. Grundsätzlich gilt dabei, dass ökonomisch austarierte Systeme zukunftssicher und stabil sein sollten.

Unser Fokus liegt dabei insbesondere auf folgenden Fragen:

- Welche Aufgaben im Bereich des Mediensystems werden nicht durch den Markt erfüllt?
- Wie sollte mit diesen Aufgaben, die nicht durch privates Engagement im Markt erbracht werden, umgegangen werden?
- Welche ökonomischen (Fehl-)Anreize können mit dem bisherigen institutionellen System einhergehen?
- Wie lassen sich Effizienz und Transparenz erhöhen, um den wirtschaftlichen Umgang mit knappen Ressourcen zu verbessern?
- Welchen Einfluss haben die aktuellen Trends und hierbei insbesondere die Digitalisierung auf die weitere Marktentwicklung?

Unsere unter diesen Aspekten ermittelten Ergebnisse fassen wir in zwölf Thesen zusammen:

1. Neue Geschäfts- und Erlösmodelle (auch im nicht-linearen Bereich) bieten Ansatzpunkte, um bestehende regulatorische Eingriffe im dualen Mediensystem zurückzunehmen. Der technische Fortschritt und die Digitalisierung machen ein Marktversagen in der Tendenz eher unwahrscheinlicher.
2. Eine Finanzierung von Inhalten über Rundfunkbeiträge stellt ökonomisch betrachtet eine Subvention dar. Sie sollte daher auf Leistungen beschränkt werden, die einen Public Value aufweisen und aus sich heraus kommerziell schwer refinanzierbar wären. Dies vermeidet Quersubventionierungen und Wettbewerbsverzerrungen.
3. Ausgangspunkt für einen nachhaltigen und zukunftsfähigen dualen Rundfunk muss eine Neudefinition des Auftrags des ÖRR sein. Innerhalb des Auftrags sind insbesondere Umfang und Ausgestaltung des Public Value anhand transparenter und nachvollziehbarer Kriterien zu definieren.
4. Die klare Definition des Auftrags muss anhand strikter Kriterien auch das richtige Maß an Schwerpunkten wie Bildung, Kultur und Information festlegen. Im ÖRR sollten rein kommerzielle Formate vom Umfang her deutlich unter denen mit Public Value liegen und eine eindeutig dienende Funktion innehaben.
5. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen die Mittel aus den Rundfunkbeiträgen sparsam einsetzen. Ohne das oben vorgeschlagene neue

Finanzierungsregime wird dies nicht gelingen. Der sparsame und kosteneffiziente Einsatz von Rundfunkbeiträgen sollte zudem deren Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen.

6. Ein transparenter und effizienter Mitteleinsatz muss für die Öffentlichkeit nachprüfbar sein. Die Höhe der Beiträge sollte anhand eines transparenten und effizienzorientierten Kostenmaßstabs festgelegt werden.
7. Eine pauschale Indexierung würde diesem Ansatz entgegenlaufen. Ohne die Prüfung einer bedarfsgerechten Finanzierung droht gerade vor dem Hintergrund der sich im Zuge der Digitalisierung wandelnden Wertschöpfungs- und Erlösstrukturen eine übermäßige Belastung der Beitragszahler und eine Verzerrung des Marktes zulasten privater TV-Sender.
8. Neue Strukturen für die externe Aufsicht sind zu entwerfen, um ein zukunftsfähiges System zu entwickeln. Die Aufsicht muss unabhängig sein, ihre Entscheidungen gerichtlich überprüfbar. Die heutige KEF könnte in dieser neuen Aufsicht aufgehen.
9. Im ÖRR müssen die bestehenden Spielräume für Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen besser genutzt werden. Damit müssen keine Qualitätseinschnitte einhergehen, da der ÖRR eine große Anzahl von Programmen mit ähnlichen Inhalten anbietet, die jedoch getrennt voneinander produziert werden und z.T. inhaltlich redundant sind.
10. Der internationale Vergleich belegt, dass der ÖRR in Deutschland absolut und relativ finanziell gut ausgestattet ist. Dies liegt auch daran, dass dem deutschen ÖRR im Gegensatz zu vielen anderen Mitgliedsstaaten neben den Rundfunkbeiträgen als Finanzierungsquelle auch Einnahmen aus Werbung und Sponsoring zur Verfügung stehen. Diese Konstellation schafft finanzielle Spielräume, um durch ein Werbeverbot für den ÖRR ein Level-Playing-Field im dualen System zu realisieren.
11. Das duale Mediensystem muss eine Chance auf Fortentwicklung haben. Globale audiovisuelle Plattformen drängen in den Markt. In einigen Bereichen kann dieser zunehmenden Konkurrenz aus dem Internet in einer Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, die die Attraktivität beim Zuschauer erhöht, die Stirn geboten werden; hierfür müssen bestehende Restriktionen abgebaut werden.
12. Neue, zukunftsfähige Geschäftsmodelle einer nachhaltig erfolgreichen deutschen Medienlandschaft müssen berücksichtigen, dass nach den Plänen der Bundesregierung ab 2025 ein flächendeckendes Gigabit-Netz verfügbar sein soll, das schnelles synchrones Internet bevölkerungsdeckend bedeutet. Dies schafft ein entsprechend kompetitives Innovationsumfeld für deutsche Medienhäuser – sowohl öffentlich-rechtlich als auch privat – und bietet Potentiale zur Effizienzsteigerung entlang der gesamten Wertschöpfungskette von der Produktion bis zur Distribution.

Diese Thesen wollen die ökonomische Perspektive in der öffentlichen (Fach-) Diskussion über das bestehende duale Mediensystem stärker betonen. Sie sollen den umfassenden Reformbedarf beschreiben und einen Beitrag zur Entwicklung möglichst konsistenter Reformvorschläge leisten.

### ***Begründung und Reflexion***

Unserem Vorschlag liegen folgende Überlegungen zugrunde, die sowohl die in der Literatur diskutierten Reformansätze, wie auch die Ableitungen aus dem internationalen Vergleich reflektieren:

Natürlich bedeutet der Grundversorgungsauftrag des ÖRR, dass neben einer Bestandsgarantie auch eine Entwicklungsgarantie gegeben ist. Diese Bestands- und Entwicklungsgarantie ist implizit auch für die privaten Anbieter gegeben. Beide Gruppen von Marktteilnehmern sind dabei grundgesetzlich geschützt. Dies ist zum einen die Rundfunkfreiheit, zum anderen der Schutz vor staatlichen Maßnahmen, die „unerträglich einschränkend“ wirken.<sup>57</sup>

So wird die proaktive Gestaltung der künftigen Medienlandschaft nur gelingen, wenn jenseits des gewollten Wettbewerbs von Öffentlich-rechtlichen und Privaten ein gemeinsames Verständnis für die Zukunft des dualen Mediensystems entwickelt wird. Das wird nur möglich sein, wenn der Rechtsrahmen nicht nur inkrementell von Rundfunkstaatsvertrag zu Rundfunkänderungsstaatsvertrag weiterentwickelt wird. Eine einfache Fortschreibung des Rechts- und Regulierungsrahmens ist angesichts der Herausforderungen aus der Digitalisierung mit den Änderungen auf der Angebots- und Nachfrageseite nicht zielführend.

Die Entwicklungsgarantie des ÖRR kann dabei jedoch nicht so weit gehen, dass grundsätzlich ein Level-Playing-Field zu allen anderen Wettbewerbern, insbesondere zu den großen internationalen Internet-Plattformen, aus Beitragsmitteln gewährleistet werden muss. Das würde nicht zuletzt den Beitragszahler angesichts der globalen Präsenz der Internet-Plattformen finanziell überfordern.

Wie die bisherige öffentliche Fachdiskussion zeigt, ist Dreh- und Angelpunkt vieler Vorschläge die Definition der Grundversorgung, also des Auftrags bzw. des Public Value. Nur seine konkrete Bestimmung ermöglicht eine rationale Auseinandersetzung z.B. um die Festlegung der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Zukunft und abgeleitet um seinen Finanzierungsbedarf. Sie ist Voraussetzung auch dafür, dass Quersubventionierungen und damit Wettbewerbsverzerrungen mit Privaten vermieden werden. Die Wertungen des Bundesverfassungsgerichts<sup>58</sup>, zuletzt vom 18. Juli 2018<sup>59</sup>,

---

57 Vgl. Monopolkommission (2018): Wettbewerb 2018, XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB 2018, elektronisch verfügbar unter:

<https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/212-xxii-gesamt.html>.

58 Einen guten Überblick über die Position des Bundesverfassungsgerichts bietet die Monopolkommission (2018).

59 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2018):

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180718\\_1bvr167516.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180718_1bvr167516.html).

können natürlich nicht zur Seite geschoben werden. Hieraus kann jedoch nicht folgen, dass der Akteur selbst seinen Auftrag frei definieren darf. Er wird immer den Anreiz haben, ihn als sehr umfassend anzusehen. Folge wäre auch, dass sich Beitragssparsamkeit auf diesen (zu) weiten Begriff des Public Value stützt.

Eine unabhängige Kommission, die ausgewogen durch Vertreter aus verschiedenen Bereichen besetzt wird, muss die Ausfüllung der durch den Gesetzgeber im Grundsatz festgelegten Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags übernehmen bzw. operable und transparente Kriterien für die Bestimmung festlegen. Durch die digitalen Angebote mögen manche Public Value Inhalte wichtiger denn je sein, andere werden in der Bedeutung abnehmen, so z.B. die Vielfalt im Unterhaltungsangebot und im Sport. Sichergestellt sollte sein, dass das Ausmaß der rein kommerziellen Formate deutlich unter den Public Value Inhalten liegt. Im internationalen Vergleich zeigte sich, dass der Anteil fiktionaler Angebote bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern in Deutschland gerade im reichweitenstärksten Zeitfenster zwischen 19 und 23 Uhr sehr stark ausgeprägt ist.<sup>60</sup>

Öffentliche Beiträge sind als jedem Haushalt abgeforderte Zahlung ökonomisch in ihrer Wirkung wie eine Steuer zu bewerten, die zur Finanzierung einer Subvention dient. Daher erfordern sie Transparenz des Mitteleinsatzes, Sparsamkeit und Kosteneffizienz. Hier muss sich der ÖRR für die Verwendung der Beiträge (wie auch der Staat für die Verwendung der Steuermittel) in der Verantwortung sehen. Genauso, wie staatliche Aufgaben und Ausgaben priorisiert werden müssen, so muss dies auch in Bezug auf die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags geschehen.

Eine Anpassung der Rundfunkbeiträge nach einem vorher festgelegten Index würde diesem Ansatz entgegenlaufen. Hierdurch entsteht eine übermäßige Belastung der Beitragszahler durch Fortschreiben des Status quo, mit all seinen Mängeln. Es ist eine Verzerrung des Marktes zu Lasten der privaten Anbieter zu befürchten. Vielmehr sollte sich die Beitragshöhe wie in anderen regulierten Märkten an transparenten und effizienten Kostenmaßstäben orientieren.

Um eine solche Regulierung, an der Sache orientiert, politikfern und in ihrem Handeln transparent, zu etablieren, hat sich bewährt, eine Überwachungsinstanz (eine Regulierungsbehörde oder eine Kommission) einzurichten, die die Einhaltung des Kostenmaßstabs unabhängig von politischer Einflussnahme überwacht. Diese Aufgabe könnte die KEF in einer institutionell gestärkten Rolle übernehmen.

Der ÖRR sollte durch die Überwachungsinstanz dazu angehalten werden, Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen umzusetzen, ohne dass sich dies negativ auf die Qualität der Inhalte auswirkt. Die große Anzahl von Programmen mit ähnlichen Inhalten, die getrennt voneinander durch die verschiedenen regionalen Anstalten produziert werden, sind ein deutliches Indiz dafür, dass in dieser Hinsicht Verbesserungen möglich sind. Hinzu kommt, dass ein sparsamer und kosteneffizienter Einsatz von Rundfunkbeiträgen auch die Akzeptanz des dualen Systems in der Bevölkerung erhöhen dürfte.

---

<sup>60</sup> Vgl. Kapitel 4.



Internationale Benchmarks zeigen, dass der ÖRR in Deutschland in Relation zu vergleichbaren Anstalten in anderen europäischen Ländern großzügig ausgestattet ist. Dies liegt insbesondere auch daran, dass den Rundfunkanstalten in zahlreichen anderen europäischen Ländern als Finanzierungsquellen nur Rundfunkbeiträge und Einnahmen aus der Rechteverwertung zur Verfügung stehen. Führt man sich vor Augen, dass die Rundfunkbeiträge zugleich jedoch auf vergleichbarem oder sogar niedrigerem Niveau als in Deutschland liegen, wird deutlich, dass die Einführung eines Werbeverbots für den ÖRR die Schaffung eines Level-Playing-Field im dualen System ermöglichen würde, ohne dass bei einer effizienten Mittelverwendung die Rundfunkbeiträge je Haushalt erhöht werden müssten.

Angebote Privater oder der Öffentlich-rechtlichen im Internet (z.B. die Präsenz der Sender, Formate über YouTube) basieren längst auf etablierten Online-Konzepten. Der Zuschauer ist bereits heute mit verschiedenen Benutzeroberflächen befasst. Digitale Plattformen machen vor, wie Inhalte leicht aufzufinden sind, in dem sie Suchfunktionen nutzen, die auch personalisiert sein können, und Apps anbieten, mit denen Inhalte auch über Mediengrenzen und Übertragungsplattformen hinweg zugänglich gemacht werden können. Die neue Generation des Fernsehens hat die gleichen Möglichkeiten wie das Internet, zum einen weil bereits auf Internet-Angebote als neuen Verbreitungsweg gesetzt wird und zum anderen, weil neue TV-Technik neue Möglichkeiten bietet. Dies ist ein Beispiel, wie das duale Mediensystem Innovationen aus der Online-Welt übernehmen könnte.

Um den globalen Plattformen die Stirn bieten zu können, sollten die öffentlich-rechtlichen wie auch die privaten Sender ausloten, in welchen Bereichen Kooperationen vereinbart bzw. ausgeweitet werden können. Bestehende rechtliche Restriktionen, die einer Zusammenarbeit im Wege stehen, müssen daher abgebaut werden. Hier sind bereits Diskussionen angestoßen und Entscheidungen getroffen. Ob dies ausreicht, um das duale Mediensystem zukunftssicher zu machen, ist aber angesichts der Dynamik des Wettbewerbs aus dem World Wide Web zu hinterfragen.

Die Möglichkeiten der Bürger, moderne Fernsehangebote, Video on Demand und vieles mehr wahrzunehmen, und die Möglichkeit des ÖRR wie der privaten Anbieter, solche Angebote und neue zukunftsfähige Geschäftsmodelle zu entwickeln, hängt entscheidend davon ab, dass der Zugang zu solchen Diensten gesichert ist. Damit erhalten neben dem TV-Kabel, Terrestrik und Satellit hochleistungsfähige Breitbandzugänge eine herausgehobene Bedeutung. Anschlüsse über Glasfaser erreichen heute etwa 8% der Haushalte; im ländlichen Bereich sind sie, wie auch Kabel-TV-Anschlüsse, fast nicht vorhanden. Die Umsetzung des politischen Ziels, bis zum Jahr 2025 flächendeckend Gigabit-Netze zu erreichen<sup>61</sup>, ist auch ein Beitrag, um Innovationen und Wettbewerb in der Medienlandschaft voranzutreiben.

---

61 Vgl. Bundesregierung (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, elektronisch verfügbar unter:



## Literaturverzeichnis

- Albert, C. zitiert in Pohlig, M. (2017): ProSiebenSat.1 will am Rundfunkbeitrag beteiligt werden, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.dwld.de/nachrichten/62209/prosiebensat1\\_will\\_am\\_rundfunkbeitrag\\_beteiligt\\_werden/](https://www.dwld.de/nachrichten/62209/prosiebensat1_will_am_rundfunkbeitrag_beteiligt_werden/)
- ARD (2017): Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.ard.de/download/4365050/Bericht\\_der\\_ARD\\_an\\_die\\_Laender.pdf](https://www.ard.de/download/4365050/Bericht_der_ARD_an_die_Laender.pdf)
- Arnold, R.; Schneider, A. (2018): Für Auge und Ohr: Streamingdienste in Deutschland, Bad Honnef, Cologne, WIK und Hochschule Fresenius, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2018/WIK\\_HSFresenius\\_Kurzstudie\\_Streaming\\_April\\_2018\\_Deutsch.pdf](https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2018/WIK_HSFresenius_Kurzstudie_Streaming_April_2018_Deutsch.pdf)
- Blödmorn, S. (2018): Programmangebote und Spartennutzung im deutschen Fernsehen, Media Perspektiven 7-8/2018, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user\\_upload/media-perspektiven/pdf/2018/070818\\_Bloedorn.pdf](https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2018/070818_Bloedorn.pdf)
- Büllingen, F.; Gries, C.; Stamm, P. (2007): Finanzierungsmodelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag des BMWi, Bad Honnef, WIK-Consult, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2008/WIK-C\\_Endbericht\\_Rundfunkfinanzierung\\_Jan\\_11\\_2008.pdf](https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2008/WIK-C_Endbericht_Rundfunkfinanzierung_Jan_11_2008.pdf)
- Bundesregierung (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, elektronisch verfügbar unter:  
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>
- Bundesverfassungsgericht (1986): BVerfGE 73, 118 - 4. Rundfunkentscheidung
- Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz (2016): Bericht, Juni 2016 elektronisch verfügbar unter:  
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/473870/07ba875e860ada4556526641bd9151b6/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk-data.pdf?download=1>
- Cole, M.; Oster, J. (2017): Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.prosiebensat1.com/uploads/2017/07/03/P7S1\\_RundfunkfinanzierungBeitrag\\_Gutachten.pdf](https://www.prosiebensat1.com/uploads/2017/07/03/P7S1_RundfunkfinanzierungBeitrag_Gutachten.pdf)
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2017): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt, DIW Berlin, 2017, elektronisch verfügbar unter:  
[https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.553625.de/diwkompakt\\_2017-119.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.553625.de/diwkompakt_2017-119.pdf)

DICE Consult (2015): Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, eine ökonomische Untersuchung, Düsseldorf, Mai 2015, elektronisch verfügbar unter:

[http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche\\_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische\\_Perspektiven/079\\_OP\\_Haucap\\_Kehder\\_Lobert.pdf](http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/079_OP_Haucap_Kehder_Lobert.pdf)

Focus (2019): Warum jetzt eine jährliche Erhöhung des Rundfunkbeitrages droht, 20.03.2019, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.focus.de/finanzen/steuern/oeffentlich-rechtliche-sender-warum-jetzt-eine-automatische-erhoehung-des-rundfunkbeitrages-droht\\_id\\_10479914.html](https://www.focus.de/finanzen/steuern/oeffentlich-rechtliche-sender-warum-jetzt-eine-automatische-erhoehung-des-rundfunkbeitrages-droht_id_10479914.html)

Frees, B.; Koch, W. (2018): ARD/ZDF-Onlinestudie 2018: Zuwachs bei medialer Internetnutzung und Kommunikation, Media Perspektiven 09/2018, elektronisch verfügbar unter:

[http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2018/0918\\_Frees\\_Koch.pdf](http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2018/0918_Frees_Koch.pdf)

Gersdorf, H. (2019): Auftrag und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Reformüberlegungen, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.cdu-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user\\_upload/CDU\\_SLT\\_Gersdorf-Gutachten\\_Auftrag\\_und\\_Finanzierung\\_OERR\\_01072019\\_Langfassung.pdf](https://www.cdu-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user_upload/CDU_SLT_Gersdorf-Gutachten_Auftrag_und_Finanzierung_OERR_01072019_Langfassung.pdf)

Henseler-Unger, I. (2018): Digitalisierung und die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Ein Vorschlag, wik Newsletter 110, Bad Honnef, März 2018, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.wik.org/uploads/media/WIK-Newsletter\\_110\\_Webversion.pdf](https://www.wik.org/uploads/media/WIK-Newsletter_110_Webversion.pdf)

Infosat (2019): VAUNET: Vollindexierung des Rundfunkbeitrags nicht zulässig, 18.03.2019, elektronisch verfügbar unter:

<https://www.infosat.de/digitale-welt/vaunet-vollindexierung-des-rundfunkbeitrags-nicht-zul-ssig>

Mainzer Medieninstitut (2019): Verfassungs- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen einer Vollindexierung des Rundfunkbeitrags, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Gutachten-Indexierung-Endfassung\\_Publikation.docx.pdf](https://www.mainzer-medieninstitut.de/wp-content/uploads/Gutachten-Indexierung-Endfassung_Publikation.docx.pdf)

McKinsey&Company (2017): Die Rolle des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) in der heutigen Medienlandschaft, September 2017, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die\\_rolle\\_des\\_oerr\\_in\\_der\\_heutigen\\_medienlandschaft.ashx](https://www.mckinsey.de/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Deutschland/News/Presse/2017/2017-09-18/die_rolle_des_oerr_in_der_heutigen_medienlandschaft.ashx)

Medienkorrespondenz (2019a): Finanzbedarf: ARD, ZDF und Deutschlandradio wollen ab 2021 zusätzlich 3 Mrd Euro, 27.06.2019, elektronisch verfügbar unter:

<https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/finanzbedarf-ard-zdf-und-deutschlandradio-wollen-ab-2021-zusaetzlich-3-mrd-euro.html>

Medienkorrespondenz (2019b): Norwegen: Steuer statt Rundfunkgebühr ab 2020, 31.08.2019, elektronisch verfügbar unter:

<https://www.medienkorrespondenz.de/ausland/artikel/norwegen-steuer-statt-rundfunkgebuehr-ab-2020.html>

- Monopolkommission (2006): Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor!  
Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1  
GWB, 2004/2005, elektronisch verfügbar unter:  
<https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/212-xxii-gesamt.html>
- Monopolkommission (2018): Wettbewerb 2018, XXII. Hauptgutachten der  
Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB 2018, elektronisch verfügbar  
unter:  
<https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/hauptgutachten-xvi.html>
- NZZ (2018): No Billag erleidet Schiffbruch – der Abstimmungssonntag zum Nachlesen,  
04.03.2018, elektronisch verfügbar unter:  
<https://www.nzz.ch/schweiz/no-billag-initiative-alle-ergebnisse-im-liveblog-id.1358585>
- Otto Brenner Stiftung (2019): Krimis, Kontroversen, Kochrezepte - Das Regionale in  
den Dritten der ARD - mit aktuellen Programmanalysen von rbb und SWR,  
elektronisch verfügbar unter:  
<https://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien/krimis-kontroversen-kochrezepte/>
- Reuters (2018): Denmark to scrap mandatory public service broadcasting fee,  
05.04.2018, elektronisch verfügbar unter:  
<https://uk.reuters.com/article/uk-denmark-media/denmark-to-scrap-mandatory-public-service-broadcasting-fee-idUKKCN1HC1TB>
- Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) vom 31.  
August 1991 in der Fassung des Einundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung  
rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Einundzwanzigster Rundfunkänderungs-  
staatsvertrag) in Kraft seit 25. Mai 2018
- Tas, S.; Arnold, R. (2018): Breitbandinfrastrukturen und die künftige Nutzung von  
audiovisuellen Inhalten in Deutschland: Herausforderungen für  
Kapazitätsmanagement und Netzneutralität, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 429, Bad  
Honorf
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw) (2018): Konsensleitlinien für eine  
Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, November  
2018, elektronisch verfügbar unter:  
<https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Planung-und-Koordination/2018/Downloads/Publikationen/Position-Konsensleitlinien-f%C3%BCr-eine-Auftrags-und-Strukturreform-des-%C3%B6ffentlich-rechtlichen-Rundfunks.pdf>

Wirtschaftsrat der CDU e.V. (2017): Starke Medien brauchen einen freiheitlichen Ordnungsrahmen – im digitalen Zeitalter mehr denn je! Positionspapier Wirtschaftsrat Deutschland, elektronisch verfügbar unter:

[https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/560B3319A5B112EBC12580670030330E/\\$file/BAG%20Medienwirtschaftspolitik.pdf](https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/560B3319A5B112EBC12580670030330E/$file/BAG%20Medienwirtschaftspolitik.pdf)

Wirtschaftswoche (2017): TV total teuer, Wirtschaftswoche 51, 08.12.2017

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen (2014): Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 03/2014, elektronisch verfügbar unter:

[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D5%20](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf%3F_blob%3DpublicationFile%26v%3D5%20)