

Die Demokratisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Freie Medien sind eine unabdingbare Voraussetzung für jede pluralistische Demokratie. Ohne gelebte Presse- und Informationsfreiheit mangelt es der Gesellschaft an Grundlagen einer faktenbasierten Meinungs- und Willensbildung. Nicht ohne Grund wird die Presse deswegen häufig als „Vierte Gewalt im Staat“ bezeichnet.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) nach dem Vorbild der British Broadcast Corporation (BBC) war 1948 ein Geschenk der Alliierten an die besiegten Deutschen. Der ÖRR war die richtige Antwort auf die Kriegspropaganda der NS-Gewaltherrschaft. Der menschenverachtenden staatlichen Hetze wurde damit ein dezentrales System unabhängiger journalistischer Berichterstattung entgegengesetzt. Seit ihrer Gründung haben sich die Landesrundfunkanstalten in der Bundesrepublik zum Garanten faktenbasierter Information und pluralistischer Meinungsvielfalt entwickelt.

Dabei musste der öffentlich-rechtliche Rundfunk über Jahrzehnte hinweg immer wieder Anfeindungen erdulden und überstehen. Auch Begehrlichkeiten von Regierenden wie 1961 die Pläne des Bundeskanzlers Konrad Adenauer (CDU) zur Gründung eines „Staatsfernsehens“ und in den darauffolgenden Jahren die Angriffe zahlreicher Landesministerpräsidenten hat er letztlich überstanden. Immer wieder versuchen Landesregierungen jedoch, den ÖRR an die finanzielle Leine zu legen. Hinzu kommen seit einigen Jahren Angriffe rechtspopulistischer Kreise, denen die faktenbasierte kritische Berichterstattung nicht passt. Europaweit geraten öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten zunehmend unter Druck von Rechts.

Pressefreiheit darf man nicht allein den „Kräften des Marktes“ überlassen. Noch schlechter aufgehoben ist sie bei regierungsnahen Medien. In einer pluralistisch ausgestalteten Medienlandschaft kann der ÖRR die Grundsäule für freie Berichterstattung sein, wenn er weitmöglichst der Kontrolle durch Regierende und Staat entzogen wird. Eine Möglichkeit zur Stärkung eines regierungsunabhängigen und staatsfernen Rundfunksystems wäre eine größere Anbindung der Anstalten an die Nutzenden. Sie sollten direkt in den Gremien der Sendeanstalten vertreten sein. Der Staat hingegen hat dort – nach dem Prinzip der Gewaltentrennung – nichts zu suchen.

Die notwendige Staatsferne des ÖRR hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wiederholt eingefordert. Bereits 1961 widersprach das Gericht den Plänen der CDU, ein „Staatsfernsehen“ einzurichten. Ihr erstes Rundfunkurteil legte wichtige Weichenstellungen für das System des ÖRR in Deutschland fest. Demnach ist Rundfunk Ländersache. Die Rundfunkanstalten sind Trägerinnen des Grundrechts der Rundfunkfreiheit und genießen deshalb Programmautonomie. Rundfunk ist grundsätzlich „staatsfern“ zu organisieren. Das Rundfunkmonopol des ÖRR ist gerechtfertigt durch den Frequenzmangel und die hohen Kosten der Veranstaltung von Rundfunk.

1986 hat das BVerfG festgestellt, dass es in der inzwischen dualen Rundfunkordnung die Aufgabe der

öffentlich-rechtlichen Anstalten ist, eine unerlässliche Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen zu gewährleisten. Die „Grundversorgung“ umfasst im Wesentlichen die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen, die Veranstaltung von Programmen, die Information, Bildung und Unterhaltung in voller Breite und die Gewährleistung der Meinungsvielfalt innerhalb des Programms sicherstellen. Zur Sicherstellung dieses Auftrags ist damit eine grundsätzliche Bestands- und Entwicklungs- sowie Finanzgarantie für die Öffentlich-Rechtlichen verbunden. Diese Grundversorgung durch den ÖRR ist Voraussetzung für die Zulässigkeit von privatem Rundfunk.

Ein Jahr später fügte das BVerfG der Bestandsgarantie noch eine Entwicklungsgarantie für den ÖRR hinzu. Sie wurde 1991 noch ausgebaut und präzisiert. Nach einem weiteren Urteil muss die Grundversorgung primär durch Gebühren finanziert werden. 1994 legte das BVerfG ein Verfahren fest, wie die Rundfunkgebühren zu ermitteln sind: Das Verfahren muss so ausgestaltet sein, dass es eine funktionsadäquate Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleistet, die den Grundversorgungsauftrag absichert und die Staatsfreiheit sowie Programmautonomie garantiert. Die Gebühr darf nicht zu Zwecken der Programmleitung oder Medienpolitik eingesetzt werden. Dieses Trennungsgebot von medienpolitischen Entscheidungen und Finanzierungsentscheidungen hat zum dreistufigen Verfahren geführt, bei dem die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten eine wichtige Rolle übernimmt. Dieses Verfahren soll mehr Staatsferne garantieren.

2014 stellte das BVerfG fest, dass Angehörige von Regierungen und Parlamenten in den Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Sender nur mit maximal einem Drittel repräsentiert sein dürfen. Bis zu dieser Obergrenze hätten sie keinen bestimmenden Einfluss, so das Gericht. Wer den Rundfunk jedoch als „Vierte Säule der Demokratie“ versteht, der kann als Konsequenz einen völligen Ausschluss von Angehörigen der Regierung und Parlamente ableiten.

Das bisher übliche Verfahren zur Zuteilung von Sitzen in den Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten läuft in der Regel darauf hinaus, dass die Parteien in den Landesparlamenten ihnen nahestehende gesellschaftliche Gruppen für einen Sitz im Rundfunkrat vorschlagen. Die CDU setzte sich beispielsweise für Vertriebenenverbände und Landwirtschaftsorganisationen ein, während die SPD Gewerkschaften und die Grünen Naturschutzorganisationen vorschlugen. Indirekt entstand so eine Abdeckung durch gesellschaftliche Gruppen analog zur jeweiligen Parlamentszusammensetzung, bei der vor allem innovative Positionen draußen blieben. Als die vom BVerfG geforderte „Staatsferne“ ist dies nur bedingt zu bewerten. Die Kreise in den Rundfunkanstalten, in denen sich konservative und sozialliberale Rundfunkratsvertreter*innen zusammenfinden, sind ein Beleg für die mangelnde Entkoppelung der Gremien von der Parteipolitik. Sie sind die Folge von Mauscheleien im Vorfeld der Ausarbeitung von Rundfunkgesetzen und -staatsverträgen, bei denen Parteien ihre Interessen schamlos durchsetzen.

Eine Möglichkeit zur weiteren Entflechtung von Parlament und den Rundfunkanstalten wäre die Direktwahl der Rundfunkräte durch die Gebührenzahlenden. Das würde zum einen die Gremien stärker an die Nutzenden anbinden und den Gebührenzahlenden ein Engagement in „ihrem Sender“ ermöglichen. Zum anderen würde es wesentlich eher das Spektrum derjenigen repräsentieren, die das Programm abrufen.

Eine konsequente Entflechtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems vom Staat ist jedoch nötig, um die Anstalten vor Interessenkonflikten zu bewahren. Sie wäre durch mehrere Maßnahmen möglich, die auf

eine stärkere Entkopplung des ÖRR vom Staat und einen strikten Ausschluss von Personen, die den Status eines Parteifunktionärs innehaben, aus den Gremien hinauslaufen. Menschen, die politische Ämter innehaben und damit Objekte der Kontrolle durch den ÖRR sind, dürfen sich nicht als dessen Aufsichtsorgane de facto selbst kontrollieren!

Wahlverfahren und Bedingungen für eine Kandidatur müssten so geregelt werden, dass auch gesellschaftliche Minderheiten zum Zuge kommen und die Breite der Gesellschaft bestmöglich abgebildet wird. Eine Festlegung von Mindset und Maximalquoten für Alter, Geschlecht, Behinderung und andere gesellschaftliche Zuordnungen sollte verhindern, dass dominante soziale und politische Gruppen überrepräsentiert sind. Möglich wäre eine Aufstellung von Wahllisten, auf denen unabhängige Kandidierende sich unter bestimmten Grundpositionen vereinen können. Eine Mindestzahl von Unterschriften für eine Kandidatur sollte gewährleisten, dass nur ernsthafte Kandidaturen auf den Wahllisten stehen. Das Abstimmverfahren sollte die Möglichkeiten zum Kumulieren und Panaschieren bieten. Es könnte parallel als Briefwahl und Online erfolgen. Die Kandidatenprofile sollten zuvor auf den Webseiten der jeweiligen Anstalt gestellt werden.

Alle Gebührenzahlenden erhalten in diesem Modell zuerst eine Aufforderung zur Kandidatur und dann in einer zweiten Sendung die Wahllisten zur Abstimmung. Inwieweit Wahlwerbung erfolgt und wie eine Dominanz großer gesellschaftlicher Gruppen verhindert werden kann, wäre vor einem Wahlverfahren zu klären. Ebenso zu klären wäre das erforderliche Mindestalter und die Wahlberechtigung, die allerdings allein an eine bereits bestehende Zahlung der Rundfunkgebühr geknüpft sein sollte.

Die Wahl von Rundfunkgremien durch Gebührenzahlende würde ihre Bindung an den Sender erhöhen. Sie allein reicht allerdings nicht aus, um den ÖRR zukunftsfest zu gestalten und zu demokratisieren. Weitere Maßnahmen sind darüber hinaus erforderlich, damit der ÖRR seine Aufgabe zum Schutz einer pluralistischen Demokratie wirksam erfüllen kann.

Zunächst müssen alle wichtigen Gremien des ÖRR in der Regel öffentlich tagen. Nachdem das BVerfG 2018 die Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen geregelt hat, treffen viele Anstalten wichtige Entscheidungen in kleineren Arbeitsgruppen, deren Ergebnisse dann im Rundfunkrat nur noch „abgesegnet“ werden. Notwendig ist eine größere Transparenz von Entscheidungen. Das gilt auch für das Finanzgebaren, das dem RBB 2022 zu Recht Kritik eingebracht hat. Wichtig wäre eine größere Kontrolle sowie die Begrenzung von Gehältern und Aufwandsentschädigungen auf ein – für die Gebührenzahlenden nachvollziehbares – angemessenes Maß.

Angesichts der Möglichkeit einer Gebührenbefreiung für Personen im Leistungsbezug ist der Rundfunkbeitrag von 18,36 Euro monatlich nicht unangemessen hoch. Für diesen Preis bietet der ÖRR ein umfassendes Programm von Bildung und Kultur bis hin zu politischer Information. Auch denjenigen, die die Programme des ÖRR nur selten nutzen, sollte die gesellschaftliche und politische Kultur in Deutschland sowie die Stärkung der Demokratie durch faktenbasierte Information diesen Betrag wert sein.

Zu den wesentlichen Voraussetzungen für eine Verbesserung des ÖRR zählt auch die „innere Pressefreiheit“ in den Sendeanstalten. Auf Grundlage verfassungsrechtlicher Grundwerte ist sie analog zu den Grundsätzen

des Deutschen Presserats in einem Manifest festzulegen. Vielfalt ist dabei ebenso wichtig wie der Schutz gesellschaftlicher Minderheiten und das Diskriminierungsverbot.

Weitere Forderungen sind die diskriminierungsfreie Besetzung von Positionen in den Redaktionen sowie die Einhaltung von Quoten bezüglich gesellschaftlich benachteiligter Personengruppen. Bis in die Führungspositionen hinein sollten Diversität und Gleichberechtigung deutlich erkennbar sein. Neben fachlichen Qualifikation sollte dabei auch die soziale Qualifikation treten, die sich aus der Fähigkeit entwickelt, Empathie und Mitmenschlichkeit zu leben und zugleich auch gesellschaftliche Zusammenhänge zu erkennen.

Ein verbreiteter Kritikpunkt an den Rundfunkanstalten ist der starke Einfluss der christlichen Kirchen. Damit einher gehen Vorteile, die die Rundfunkgesetze ihnen gewähren und die folglich andere Glaubensgemeinschaften benachteiligen. Insbesondere die Erstellung eigener Radiosendungen in redaktioneller Verantwortung der Kirchen ist ein Vorzug, den die nichtchristliche Hörerschaft nicht unbedingt uneingeschränkt akzeptieren mag. Die mediale Überrepräsentanz der Kirchen in Rundfunkgremien ist eine illegitime Privilegierung. Die vorgeschlagene Direktwahl durch die Gebührenzahlenden kann Abhilfe schaffen. Im Falle einer Direktwahl würde sich die Privilegierung dann auch dadurch erledigen, dass beide Kirchen – wie andere soziale Gruppen oder nichtstaatliche Organisationen Wahllisten auch – aufstellen können, das heißt, dann kandidieren Kirchenlisten und konkurrieren mit einigen anderen Listen und wären somit nicht mehr bevorzugt.

Die Intendanten sollten sich kritischen Argumenten öffnen. Regelmäßige Gesprächstermine mit ihnen und Mitgliedern der gewählten Gremien einerseits sowie den Nutzenden könnten die Bindung an den jeweiligen Sender festigen. Zugleich könnten sie Mängel und Kritikpunkte offenbaren und so zu Verbesserungen im Programm beitragen. Hinzukommen sollte ein Beschwerdemanagement, das offen auf jene, die kritisieren, zugeht.

Wenn der ÖRR seiner Rolle als „Vierte Gewalt in der Demokratie“ gerecht werden soll, dann darf er nicht eingeschränkt, sondern muss vielmehr ausgebaut werden. Die Verrohung der politischen und gesellschaftlichen Diskurse bedarf einer Instanz, die Debatten anstößt und mit faktenbasierten Argumenten unterfüttert. Gleichzeitig muss an die Seite der politischen Information auch die Vermittlung von Kultur und Bildung treten. Eine gewählte Sprache und eine korrekte Grammatik sollten dabei als Vorbild dienen, die der Bedeutung des ÖRR als Kulturinstanz gerecht wird.

Ein weiteres Problem der Medienlandschaft – nicht nur in Deutschland – ist die Pressekonzentration und die Ausdünnung der Lokalberichterstattung. Gerade im lokalen Bereich könnte und müsste der ÖRR künftig zusätzliche Aufgaben übernehmen, damit Demokratie auch vor Ort gesichert wird. Öffentlich-rechtliche Lokalmedien könnten als Onlinemagazine eigenständig operieren und an die jeweils zuständige Rundfunkanstalt angegliedert sein. Sie könnten aber auch den jeweiligen Landessendern zuliefern und so einen Beitrag zur lokalen Landesberichterstattung leisten.

Zur Zukunft des ÖRR beitragen könnte zudem die Gründung eigener Online-Netzwerke, die auf längere Sicht an die Stelle der jetzigen Social Media treten könnten. Sie könnten sich zu einem europaweiten System

vernetzen, das der Macht der US-amerikanischen Tech-Milliardäre etwas entgegensetzen könnte. Dieses System sollte kompatibel sein mit sozialen Netzwerken wie dem Fediverse. Zur Anschubfinanzierung könnte auch eine europaweite Digitalsteuer herangezogen werden, die auf Gewinne digitaler Dienstleistungen erhoben wird. Wer Gewinne in einem Land erwirtschaftet, der sollte sie auch dort versteuern. Die gigantische Macht einiger weniger Tech-Konzerne ist auch deswegen entstanden, weil sie ihre Erträge nicht versteuern mussten. Medien und Technik ändern sich. Was einst als Zugewinn an Freiheit begann, hat seine Eigentümer zu Milliardären und Diktatoren gemacht. Die Beispiele von Meta und X (ehemals Twitter) sollte man als Mahnung verstehen, dass man Medien nicht dem freien Spiel der Märkte überlassen darf. Die Struktur öffentlich-rechtlicher Anstalten könnte deshalb zu einem Zukunftsmodell für Medien weit über den heutigen Rundfunk hinaus werden.

Dabei sollten Menschen aus dem Journalismus selbstbewusster mit politischen Amtsinhaber*innen umgehen. Wenn der Staat keinen direkten Zugriff mehr auf die Aufsichtsgremien des Rundfunks hat, müssen die Redaktionen nicht mehr über jedes Stöckchen springen, das staatliche Akteure ihnen hinhalten. Der Nachrichtenwert könnte sich dann mehr an den Lebenswirklichkeiten der Nutzenden orientieren.

Auch wäre eine qualitativ bessere Berichterstattung aus Afrika, Asien, Australien und Lateinamerika wünschenswert. Die derzeitige Praxis des ÖRR, der gleich mehrere Büros in den USA unterhält, aber einzelnen Korrespondenzbüros in anderen Weltregionen aber bis zu 15 Länder als Berichtsgebiet auferlegt, ist ein Ausdruck postkolonialer Arroganz, der angesichts weltweiter Probleme wie Klimawandel und Krieg längst der Vergangenheit angehören sollte. Hier könnten deutschsprachige Sender vielleicht gemeinsame Büros aufbauen, die die diffizilen Verhältnisse in den betroffenen Staaten dann hoffentlich auch besser durchschauen und informativer darüber berichten.

Insgesamt braucht der ÖRR eine Erneuerung. Sie beinhaltet eine intensivere Lokalberichterstattung wie gleichzeitig auch eine fairere Berücksichtigung des Globalen Südens. Darüber sollten die Menschen angesichts von immer mehr Nachbarinnen und Nachbarn nachdenken, deren Heimatländer in den deutschen Medien meist kaum – und wenn, oft nur sehr oberflächlich – vorkommen.

Ein gesellschaftlicher Diskurs zur Zukunft der Demokratie bedarf aber auch der Auseinandersetzung mit Medien und ihren Praktiken sowie der journalistischen Berufsethik. Die eine oder andere alte Journalistenbinse kehrt heute in neuem Gewand als „konstruktive Berichterstattung“ wieder in die Praxis der Medien zurück, aus der sie jahrelang um das Schielen nach „der Quote“ verdrängt worden war. Auch die – sicherlich sinnvollen – Kurzformate sollten künftig wieder stärker durch längere Erklärstücke ergänzt werden.

Die althergebrachte Grundforderung *audiatur et altera pars* heißt im Übrigen nicht, dass man dem Faschismus und Populismus eine Bühne bieten muss. Vielmehr sollte man Ungeheuerlichkeiten nicht totschrweigen, sondern einordnen. Der Journalismus hat schließlich auch die Aufgabe, den Menschen die Gesellschaft, die Politik und die Kultur nahezubringen und zu erklären. Meinungsstärke ist dabei nicht Meinungsmache. Wer Positionen pointiert formuliert, der hilft der Öffentlichkeit, sie besser zu verstehen. Fairness ist dabei aber oberstes Gebot. Die Forderung nach Menschlichkeit muss dabei für alle gelten. Wer Unmenschlichkeit menschlich behandelt, der setzt sie damit automatisch ins Unrecht. Wer indes behauptet, auf alles eine einfache Antwort zu haben, der täuscht entweder sich selbst oder vielleicht auch nur die

Anderen.

In diesem Sinne ist auch der vorliegende Text nur ein Beitrag zu einer Debatte über Demokratie, die durch Medien und vor allem den ÖRR gestärkt werden könnte. Der ÖRR ist ein Edelstein, den Deutschland viel zu oft zum Modeschmuck degradiert, obwohl er von unschätzbarem Wert ist. Ohne ihn droht der Demokratie auf Dauer nämlich das Ende – und das wäre wirklich schrecklich.

Franz-Josef Hanke ist Journalist und Bürgerrechtler. Seit 1986 leitet er den Ortsverband Marburg der Humanistischen Union. Zeitweilig war er auch im Bundesvorstand der HU. Hanke war einer der erfolgreichen Beschwerdeführer gegen das Hessische Gesetz zur Öffentlichen Sicherheit und Ordnung am 16. Februar 2023 vor dem Bundesverfassungsgericht sowie gegen das Hessische Verfassungsschutzgesetz am 17. September 2017 vor dem Bundesverfassungsgericht. Er ist Co-Autor der HU-Broschüre *Demokratisierung. Vorschläge zur Rettung der Demokratie* (Berlin, 2025).

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/vorg-252/publikation/die-demokratisierung-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks/>

Abgerufen am: 16.08.2026