

Rechnungshof von Berlin



Bericht

nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

an das Abgeordnetenhaus von Berlin und den Senat von Berlin

über die wirtschaftliche Gesamtsituation des Rundfunk Berlin-
Brandenburg und Empfehlungen zur Stärkung seiner finanziellen
Leistungsfähigkeit

Beschluss des
Großen Kollegiums vom 11. Februar 2026

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin
Alt-Moabit 101 c/d
10559 Berlin

Telefon: +49 30 901679-0

Internet: www.berlin.de/rechnungshof

E-Mail: Poststelle@rh.berlin.de
(Kein Zugang für qualifiziert elektronisch signierte Dokumente)

Der vorliegende Bericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs von Berlin gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Rechnungshofgesetz durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank,
Direktorin bei dem Rechnungshof Claudia Langeheine und
Direktor bei dem Rechnungshof Edgar Kresin

am 11. Februar 2026 beschlossen worden.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Vorbemerkung	10
2 Zusammenfassung und Empfehlungen	10
2.1 Wirtschaftliche Gesamtsituation des rbb	10
2.2 Handlungsempfehlungen für Berlin zur Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit des rbb	11
3 Anlass und Gegenstand der Berichterstattung	14
3.1 Erfahrungen aus den vergangenen Prüfungen des Rechnungshofs	14
3.2 Grundlagen des rbb	15
3.3 Medienstaatsvertrag	16
4 Wirtschaftliche Gesamtsituation des rbb	17
4.1 Sparmaßnahmen des rbb seit 2023	17
4.1.1 Maßnahmen der Strategischen Weichenstellung für 2023 und 2024	17
4.1.2 Maßnahmen der Strategischen Konsolidierung für 2025 bis 2028	19
4.1.3 Fazit und Empfehlungen	22
4.2 Altersversorgungsverpflichtungen des rbb	26
4.2.1 Auswirkung der Altersversorgungsverpflichtungen auf die wirtschaftliche Lage des rbb	26
4.2.2 Fazit	27
5 Handlungsempfehlungen für Berlin zur Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit des rbb	27
5.1 Anzahl der Rundfunkangebote des rbb	27
5.1.1 Rundfunkrechtlicher Rahmen	27
5.1.2 Hörfunkprogramme des rbb	28
5.1.3 Fazit und Empfehlungen	33

5.2	Verbreitung der Hörfunkprogramme	34
5.2.1	Rundfunkrechtlicher Rahmen	34
5.2.2	Übertragungswege des rbb	35
5.2.3	Fazit und Empfehlungen	40
5.3	Verteilung der Verwaltungs-, Produktions- und Programmeinrichtungen nach wirtschaftlichen Kriterien	42
5.3.1	Rundfunkrechtlicher Rahmen	42
5.3.2	Planungen des rbb zur Erhöhung der Flächeneffizienz	43
5.3.3	Fazit und Empfehlungen	44
5.4	Werbung im Hörfunk	46
5.4.1	Regulierung der Werbezeiten	46
5.4.2	Beteiligungserträge beim rbb und Sparte Radiowerbung bei der RBB Media	48
5.4.3	Fazit und Empfehlungen	51
5.5	Werbeaktivitäten in Telemedien	56
5.5.1	Werbeverbot der Rundfunkanstalten in den Telemedien	56
5.5.2	Entwicklung des Online-Marktes	57
5.5.3	Fazit und Empfehlungen	58
5.6	Auswirkungen der Anrechnung von Eigenmitteln auf die Finanzbedarfsermittlung und die Aufteilung des Rundfunkbeitrags innerhalb der ARD	60
5.6.1	Rundfunkrechtlicher Rahmen	60
5.6.2	Eigenmittelverteilung innerhalb der ARD	61
5.6.3	Fazit und Empfehlungen	64

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1:	Einsparungen aus der Strategischen Weichenstellung und Sonstige Einsparungen 2023 und 2024 (in Mio. €)*	18
Ansicht 2:	Auswirkung Sparmaßnahmen auf verfügbare Finanzmittel (in T€)	19
Ansicht 3:	Maßnahmen Strategische Konsolidierung 2025 bis 2028	20
Ansicht 4:	Einsparpotenziale durch Konsolidierungsmaßnahmen des rbb 2025 bis 2028 (in T€)	20
Ansicht 5:	Maßnahmen des rbb in 2025 bis 2028 nach Bereichen (in T€)	21
Ansicht 6:	Auswirkung der Sparmaßnahmen auf verfügbare Finanzmittel und Liquidität (in T€)	22
Ansicht 7:	Auswertung der Maßnahmen zur Betriebsfähigkeit des rbb für 2025 bis 2028 (in %)	24
Ansicht 8:	Hörfunkprogramme des rbb	29
Ansicht 9:	Tagesreichweiten (Montag bis Sonntag von 05:00 bis 24:00 Uhr, Berlin/Brandenburg) der rbb-Hörfunkprogramme 2021 bis 2025	30
Ansicht 10:	Durchschnittliche Tagesreichweiten der rbb-Hörfunkprogramme	31
Ansicht 11:	Aufwand der rbb-Hörfunkprogramme für die Jahre 2021 bis 2025 (in T€)	31
Ansicht 12:	Vorgesehene Einsparmaßnahmen für das Hörfunkprogramm radio3 (in T€)	32
Ansicht 13:	Vorgesehene Einsparmaßnahmen für das Hörfunkprogramm radioeins (in T€)	32
Ansicht 14:	Sendeleistung und Eigenproduktionen der rbb-Hörfunkprogramme (Plan 2025)	33
Ansicht 15:	Audiotagesreichweiten 2021 bis 2024 (in %)	35
Ansicht 16:	Übertragungskosten für terrestrische Verbreitung Hörfunk (in T€)	37

Ansicht 17:	Übersicht der Verbreitungswege und Tagesreichweiten für die Audionutzung 2025	37
Ansicht 18:	Entwicklung der Tagesreichweiten 05:00 bis 24:00 Uhr (UKW)	38
Ansicht 19:	Entwicklung der Tagesreichweiten 05:00 bis 24:00 Uhr (DAB+)	38
Ansicht 20:	Veränderung des Flächenverhältnisses Berlins und Brandenburgs durch den Verkauf des Fernsehentrums Berlin	44
Ansicht 21:	Spartenergebnisse der RBB Media 2023 im Vergleich (in T€)	49
Ansicht 22:	Werbehöchstgrenzen pro Werktag im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (in Minuten)	50
Ansicht 23:	Marktseiten des Hörfunks	53
Ansicht 24:	Entwicklung der täglichen medialen Internetnutzung von 14 bis 69 Jahren (in Minuten)	57
Ansicht 25:	Umverteilungseffekte aus der Eigenmittelanrechnung (in Mio. €)	63

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BR	Bayerischer Rundfunk
Buchst.	Buchstabe
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DAB+	Digital Audio Broadcasting Plus
Drs	Drucksache(n) des Abgeordnetenhauses von Berlin (soweit nicht anders angegeben)
e. V.	eingetragener Verein
EUKomm	Europäische Kommission
f. bzw. ff.	folgende bzw. folgenden
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HR	Hessischer Rundfunk
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
ma Audio	Media-Analyse Audio
mabb	Medienanstalt Berlin-Brandenburg
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
Mio. €	Millionen Euro
NDR	Norddeutscher Rundfunk

Nr.	Nummer
ORF	Österreichischer Rundfunk
ORF-Gesetz	Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk
RB	Radio Bremen
rbb	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RBB Media	RBB Media GmbH
rbb-Staatsvertrag	Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg
rbb-Staatsvertrag a. F.	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg - RBB-Staatsvertrag (alte Fassung)
rd.	rund
Rechnungshof	Rechnungshof von Berlin
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
Rn.	Randnummer
S.	Seite(n)
SR	Saarländischer Rundfunk
SWR	Südwestrundfunk
T	Textziffer(n) im Jahresbericht des Rechnungshofs
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer(n) in anderen Schriftsätzen
UKW	Ultrakurzwellen
vgl.	vergleiche
WDR	Westdeutscher Rundfunk Köln
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

1 Vorbemerkung

Der Rechnungshof von Berlin (Rechnungshof) hat die wirtschaftliche Gesamtsituation des Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb), einschließlich seiner Sparmaßnahmen, geprüft. In dem Beratungsbericht bewertet der Rechnungshof die Maßnahmen des rbb unter Einbeziehung seiner wirtschaftlichen Gesamtsituation (Abschnitt 4). Zur Stärkung der künftigen finanziellen Leistungsfähigkeit des rbb empfiehlt der Rechnungshof einzelne staatsvertragliche Maßnahmen (Abschnitt 5).

2 Zusammenfassung und Empfehlungen

2.1 Wirtschaftliche Gesamtsituation des rbb

Der rbb befand sich aufgrund einer unwirtschaftlichen Haushaltsführung ab 2021 in einer finanziellen Schieflage. Zur Korrektur dieser Situation setzte er mit der Strategischen Weichenstellung 2023 und 2024 Sparmaßnahmen von rd. 49,2 Mio. € um. Zur Deckung des weiterhin bestehenden Defizits benannte der rbb auf der Grundlage des Zielbilds 2028 weitere Einsparungen für die Jahre 2025 bis 2028.

a) Sparmaßnahmen 2023 bis 2024 - kurzfristige Stabilisierung

Die Sparmaßnahmen des rbb der Jahre 2023 und 2024 von rd. 49,2 Mio. € sowie nicht prognostizierte Beitragsmehrerträge verbesserten die finanzielle Lage des rbb bis 2024. Eine drohende Zahlungsunfähigkeit konnte der rbb abwenden. Seine Sparmaßnahmen waren jedoch nicht ausreichend, um das strukturelle Defizit des rbb dauerhaft abzubauen.

b) Konsolidierungsmaßnahmen 2025 bis 2028 - strukturell erforderlich

Für den Zeitraum 2025 bis 2028 beschloss der rbb Konsolidierungsmaßnahmen mit dem Ziel, den Etat ab 2026 jährlich um rd. 22 Mio. € zu entlasten. Davon entfallen nach den Planungen des rbb rd. 9 Mio. € auf dauerhafte Einsparungen, die unmittelbar zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit beitragen sollen. Die verbleibenden rd. 13 Mio. € sind für „Reinvestitionen“ vorgesehen.

c) „Reinvestitionsmaßnahmen“ 2025 bis 2028 - Fokus auf Sparsamkeit bleibt

Der rbb plant, rd. 70% der vorgesehenen „Reinvestitionen“ in dem Bereich Digitale Transformation einzusetzen. Weitere Investitionen sind für das ARD-Entwicklungsprojekt sowie Infrastrukturmaßnahmen vorgesehen. „Reinvestitionen“ sind zur Sicherung der Betriebsfähigkeit erforderlich. Gleichwohl besteht das Risiko, dass durch die vollständige „Reinvestition“ eingesparter Mittel erneut ein struktureller Aufwuchs der Aufwendungen entsteht. Dieses Risiko ist insbesondere vor dem Hintergrund zu bewerten, dass der rbb für das Jahr 2028 einen Jahresfehlbetrag von rd. 8,7 Mio. € einplant. Der rbb erwartet 2028 rückläufige Beitragseinnahmen und steigende Aufwendungen zum Inflationsausgleich.

2.2 Handlungsempfehlungen für Berlin zur Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit des rbb

Die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Ordnung ist Aufgabe der Länder. Sie konkretisieren den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und treffen die medienpolitischen sowie programmleitenden Entscheidungen.¹ Berlin und Brandenburg legen den Rechtsrahmen für den rbb fest. Sie nehmen gegenüber dem rbb eine Gewährleistungsverantwortung wahr und tragen im Rahmen der Medienstaatsverträge eine mit den übrigen Ländern koordinierte Systemverantwortung für das duale Rundfunksystem. Die Handlungsempfehlungen beziehen sich auf beide Rollen.

a) Berichterstattung weiterentwickeln und standardisieren

Angesichts der wirtschaftlichen Gesamtsituation empfiehlt der Rechnungshof dem Senat, sich regelmäßig, strukturiert und anlassbezogen über den Umsetzungsstand und die finanziellen Auswirkungen der Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen des rbb unterrichten zu lassen. Zudem sollte der rbb verpflichtet werden, standardisierte Berichte vorzulegen, aus denen nachvollziehbar hervorgeht, in welchem Umfang die Maßnahmen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Gesamtsituation beitragen. Insbesondere muss auch dargelegt werden, welche Auswirkungen die „Reinvestitionen“ auf das Jahresergebnis und die Liquidität haben.

¹ vgl. BVerfGE 119, S. 181 (221); 158, S. 389 (421 f.)

b) Anzahl der Hörfunkprogramme an den Medienstaatsvertrag anpassen

Der rbb ist staatsvertraglich bislang verpflichtet, sieben Hörfunkprogramme zu veranstalten. Die Reichweiten sowie die Programmaufwendungen der einzelnen Hörfunkprogramme des rbb unterscheiden sich erheblich. Der reformierte Medienstaatsvertrag² begrenzt die Anzahl der Hörfunkprogramme auf vier Programme. Das Landesrecht kann darüber hinaus zwei weitere Hörfunkprogramme vorsehen.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat, darauf hinzuwirken, dass die Regelungen des rbb-Staatsvertrags zur Zahl terrestrisch verbreiteter Hörfunkprogramme klarstellend an die Vorgaben des § 29 Abs. 2 Medienstaatsvertrag angepasst werden.

c) UKW-Verbreitung schrittweise reduzieren

Der rbb verbreitet seine Hörfunkprogramme terrestrisch sowohl analog über Ultrakurzwellen (UKW) als auch digital über Digital Audio Broadcasting Plus (DAB+). Dies führt zu Mehrkosten. Der rbb-Staatsvertrag lässt eine Einstellung der analogen Versorgung zum Ausbau digitaler Übertragungskapazitäten zu. DAB+ gilt im Vergleich zur analogen Rundfunkverbreitung als zukunftsorientierte, ökonomische und ressourcenschonende Technologie.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass sich Berlin dafür einsetzt, im rbb-Staatsvertrag eine schrittweise Reduzierung der UKW-Verbreitung einzelner Hörfunkprogramme festzuschreiben. Parallel dazu ist im Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien eine Abschaltung der UKW-Verbreitung für öffentlich-rechtliche und private Anbieter anzustreben. Das Ziel sollte eine flächendeckende Umstellung auf DAB+ als gemeinsamer digitaler Übertragungsstandard sein.

d) Verweis auf das Beitragsaufkommen in § 2 Abs. 4 Satz 1 rbb-Staatsvertrag streichen

Nach dem rbb-Staatsvertrag soll sich die Verteilung einzelner Verwaltungs-, Produktions- und Programmeinrichtungen, personeller Kapazitäten sowie redaktioneller Schwerpunktbildungen in Berlin und Brandenburg am jeweiligen Beitragsaufkommen orientieren. Der rbb plant, seinen Immobilienbestand in Berlin zugunsten von Brandenburg zu reduzieren. Eine solche wirtschaftlich motivierte

² in der Fassung des Siebten Medienänderungsstaatsvertrags, in Kraft seit 1. Dezember 2025

Flächenverteilung stünde im Widerspruch zur Beitragsorientierung des rbb-Staatsvertrags.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Wortpassage aus § 2 Abs. 4 Satz 1 rbb-Staatsvertrag „orientiert am jeweiligen Beitragsaufkommen“ zu streichen. Stattdessen hat sich die Wahl etwaiger rbb-Standorte an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren.

e) Regelung zur Werbezeitreduzierung prüfen und staatsvertragliche Neuregelung zum Verbot des Werbesplittings aufheben

Die aktuellen Regelungen des rbb-Staatsvertrags zu Werbezeiten sollen die private Medienvielfalt stärken. Demnach hat sich der zeitliche Werbeumfang im Hörfunk des rbb von ehemals 105 Minuten werktäglich auf 90 Minuten reduziert. Darüber hinaus ist dem rbb lokal- und regionalbezogene Werbung untersagt. Aufgrund der neuen Werberegulierung prognostiziert die RBB Media GmbH (RBB Media) bis 2028 sinkende Werbeumsätze. Das fehlende Ertragspotenzial beziffert sie für 2025 bis 2028 je nach Marktentwicklung auf rd. 7,4 Mio. € bis 8,9 Mio. €.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat, zu prüfen, inwieweit das Verbot lokaler und regionaler Werbung sowie die Werbezeitreduzierung nach § 10 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag geeignete Instrumente zur Förderung der Medienvielfalt darstellen.

Ferner empfiehlt der Rechnungshof, zu prüfen, inwieweit die Regelung zum Umfang der Werbezeit im Hörfunk über 90 Minuten werktäglich im Medienstaatsvertrag erhöht werden kann. Zudem empfiehlt der Rechnungshof, die Neuregelungen im rbb-Staatsvertrag zum Verbot des Werbesplittings aufzuheben.

f) Möglichkeiten für Werbung im Bereich der Telemedien prüfen

Das Schalten von Werbung im Bereich der Telemedien ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk – mit Ausnahme von Produktplatzierungen – unzulässig. Im Zuge der Digitalisierung gewinnen nicht lineare Medien wie Mediatheken, Podcasts, Streamingdienste und soziale Netzwerke seit Jahren zunehmend an Bedeutung. Gleichzeitig ist die Nutzung traditioneller Medien wie Radio, Fernsehen und Print rückläufig.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat, zu prüfen, inwieweit und in welchem Umfang Werbung im Bereich der Telemedien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zulässig sein kann, um Einnahmeverluste durch Veränderungen im

Mediennutzungsverhalten zu kompensieren. In Abhängigkeit vom Prüfungsergebnis sollte sich Berlin dafür einsetzen, dass der Medienstaatsvertrag Werbung der Rundfunkanstalten in Telemedien ermöglicht.

g) Staatsvertragliche Regelung von Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismen bei der Eigenmittelverteilung innerhalb der ARD anstreben

Die ARD meldet ihren Finanzbedarf auf Grundlage der Einzelanmeldungen der Landesrundfunkanstalten an. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) stellt den Finanzbedarf jedoch für die gesamte ARD fest. Bei den Eigenmitteln ergeben sich strukturelle Verschiebungen zulasten des rbb. Die internen Ausgleichsmechanismen innerhalb der ARD kompensieren bisher jedoch nicht die Ungleichgewichte bei der Eigenmittelverteilung zwischen den Landesrundfunkanstalten.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat, sich für eine staatsvertragliche Regelung der Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismen für die Eigenmittelverteilung innerhalb der ARD einzusetzen. Dabei könnte der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag im IV. Abschnitt (Finanzausgleich) festlegen, dass die ARD Ungleichgewichte zwischen den Landesrundfunkanstalten aufgrund unterschiedlicher Eigenmittelhöhen intern auszugleichen hat.

3 Anlass und Gegenstand der Berichterstattung

3.1 Erfahrungen aus den vergangenen Prüfungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2022 bis 2025 in mehreren Prüfungen verschiedene Aspekte der wirtschaftlichen Gesamtsituation des rbb untersucht. Über die Prüfungsergebnisse zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des rbb hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2023 (T 332 ff.) berichtet. Die Ergebnisse der Prüfung zur Altersversorgung und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage des rbb hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2024 (T 465 ff.) dargestellt. Im Jahr 2025 hat der Rechnungshof die Sparmaßnahmen des rbb für die Zeiträume 2023 bis 2024 sowie 2025 bis 2028 und ihre Auswirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des rbb geprüft.

Die Erkenntnisse aus diesen Prüfungen nimmt der Rechnungshof zum Anlass, einzelne Empfehlungen zu geben. Er nimmt dadurch seine Beratungsfunktion nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung wahr. Der rbb und die RBB Media haben zu

den Sachverhalten des Beratungsberichts mit Schreiben vom 6. Januar 2026 sowie 26. Januar 2026 Stellung genommen. Ihre Äußerungen sind im Berichtsentwurf berücksichtigt, soweit der Rechnungshof dies für erforderlich gehalten hat.

3.2 Grundlagen des rbb

Der rbb ist eine gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Dem rbb steht das Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe des rbb-Staatsvertrags zu.³ Er entstand am 1. Mai 2003 durch die Fusion des Sender Freies Berlin und des Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg auf der Grundlage des Staatsvertrags über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 (rbb-Staatsvertrag a. F.⁴). Seit dem 1. Januar 2024 gilt der rbb-Staatsvertrag vom 3. und 17. November 2023.

Der rbb unterliegt der staatlichen Rechtsaufsicht, die im zweijährigen Wechsel durch das jeweils zuständige Mitglied des Senats von Berlin und der Landesregierung von Brandenburg ausgeübt wird.⁵ Organe des rbb sind der Rundfunkrat, der Verwaltungsrat, die Intendantin oder der Intendant sowie das Direktorium.⁶ Der rbb finanziert sich vorrangig aus Rundfunkbeiträgen, daneben aus Rundfunkwerbung und aus sonstigen Ertragsquellen.⁷ Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Anstalt ist unzulässig.⁸

Den Ländern Berlin und Brandenburg obliegt als Träger des rbb eine Gewährleistungspflicht für die Rundfunkanstalt. Aus der Gewährleistungspflicht folgt, dass die beiden Länder die Zahlungsunfähigkeit der Rundfunkanstalt abzuwenden haben.⁹

³ vgl. § 1 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag

⁴ Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 in der Fassung des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 30. August/11. September 2013

⁵ vgl. § 49 Abs. 1 Satz 1 und 2 rbb-Staatsvertrag

⁶ vgl. § 15 rbb-Staatsvertrag
Nach § 12 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag a. F. waren der Rundfunkrat, der Verwaltungsrat sowie der Intendant oder die Intendantin Organe des rbb.

⁷ vgl. § 36 Abs. 3 Satz 1 rbb-Staatsvertrag

⁸ vgl. § 1 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag

⁹ vgl. BVerfGE 89, S. 144 (154)

Für die Wahrnehmung seines Auftrags gelten für den rbb u. a. die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.¹⁰ Deren Beachtung soll die Rundfunkanstalt dazu anhalten, ihre Aufgabe, die Bevölkerung ihres Sendegebiets mit ihren Rundfunk- und Telemedienangeboten zu versorgen, mit dem geringstmöglichen finanziellen Aufwand zu erreichen. Außerdem soll sie mit den ihr gerade auch zum Zweck der Verbreitung ihrer Angebote zufließenden Rundfunkbeiträgen den größtmöglichen Nutzen erzielen.¹¹

3.3 Medienstaatsvertrag

Der reformierte Medienstaatsvertrag trat am 1. Dezember 2025 in Kraft.¹² Die Länder strebten mit den Neuregelungen eine umfassende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an, um ihn zukunftsfest auszugestalten, die digitale Transformation zu ermöglichen und seine Akzeptanz zu stärken.

Zur Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz sollen die Rundfunkanstalten mögliche Einspar- und Strukturoptimierungen nutzen. Der Medienstaatsvertrag sieht vor, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks qualitativ zu stärken sowie das Angebotsportfolio quantitativ zu begrenzen. Hierzu soll u. a. die Anzahl der terrestrisch verbreiteten Hörfunkprogramme um rd. 25 % reduziert werden, indem jede Landesrundfunkanstalt nur eine begrenzte Anzahl von Hörfunkprogrammen anbieten darf.¹³ Die Gesamtzahl der terrestrisch verbreiteten Hörfunkprogramme darf vier Programme je Rundfunkanstalt nicht übersteigen. Zusätzlich zu diesen vier Programmen kann das Landesrecht vorsehen, dass die jeweilige Landesrundfunkanstalt ein zusätzliches Hörfunkprogramm in Abhängigkeit von der Anzahl der Einwohner im Sendegebiet veranstaltet.¹⁴ Bei Landesrundfunkanstalten mit einem Versorgungsauftrag für mehrere Länder sind daneben so viele Hörfunkprogramme zulässig, wie sie Länder versorgt.¹⁵

¹⁰ vgl. § 36 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag

Darüber hinaus gelten auch die Grundsätze der Nachhaltigkeit sowie der Klarheit bei der finanziellen Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben. Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 rbb-Staatsvertrag a. F. galten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

¹¹ vgl. Binder, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 48 Medienstaatsvertrag Rn. 32, und Libertus, in: ebenda, § 36 Medienstaatsvertrag Rn. 36

¹² vgl. <https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/reformstaatsvertrag>, abgerufen am 12. Januar 2026

¹³ vgl. Vorlage des Senats vom 28. Januar 2025 an das Abgeordnetenhaus über den Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag) (Drs 19/2198), S. 1 ff.

¹⁴ vgl. § 29 Abs. 2 Medienstaatsvertrag

¹⁵ vgl. § 29 Abs. 2 Medienstaatsvertrag

Darüber hinaus sieht der Medienstaatsvertrag eine verstärkte Zusammenarbeit von den in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, dem ZDF und Deutschlandradio untereinander wie auch mit privaten Medienanbietern vor.¹⁶

Nach Inkrafttreten des reformierten Medienstaatsvertrags sind Anpassungen des rbb-Staatsvertrags erforderlich.

4 Wirtschaftliche Gesamtsituation des rbb

4.1 Sparmaßnahmen des rbb seit 2023

4.1.1 Maßnahmen der Strategischen Weichenstellung für 2023 und 2024

Der rbb geriet ab 2021 in eine wirtschaftliche Schieflage. Von 2018 bis 2022 lagen die Aufwendungen des rbb deutlich über den Erträgen. In diesem Zeitraum wies er Verluste in seinen Jahresergebnissen aus. Das Eigenkapital des rbb war seit 2020 negativ. Der rbb leistete über einen längeren Zeitraum zusätzliche Ausgaben in verschiedenen Bereichen, obwohl die finanziellen Ressourcen mit Blick auf die Beitragsperiode 2021 bis 2024 hierfür nicht dauerhaft ausreichten. Zudem setzte er beschlossene Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung nicht konsequent um.¹⁷

Der rbb brauchte durch seine Wirtschaftsführung seine verfügbaren Finanzmittel seit 2017 kontinuierlich auf. Die bis 2021 kurzfristig ergriffenen Maßnahmen des rbb waren nicht ausreichend, um seine Zahlungsfähigkeit mittelfristig sicherzustellen. Für die Sicherung der Geschäftstätigkeit sind die liquiden Mittel maßgeblich. Der rbb ist in seinen Planungen davon ausgegangen, dass er eine erforderliche Mindestliquidität von 20 Mio. € ab dem Jahr 2022 unterschreiten wird. Bei unverändertem Fortgang dieser Entwicklung wäre der rbb ab dem Jahr 2024 nicht mehr zahlungsfähig gewesen. Seinen laufenden Zahlungsverpflichtungen hätte er in diesem Fall nicht mehr nachkommen können.

¹⁶ vgl. Vorlage des Senats vom 28. Januar 2025 an das Abgeordnetenhaus über den Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag) (Drs 19/2198), S. 1 ff.

¹⁷ vgl. Rechnungshof, Jahresbericht 2023, Wirtschaftliche Schieflage des Rundfunk Berlin-Brandenburg verlangt konsequente Sparmaßnahmen, T 332 ff.

Um das Aufwandsniveau nachhaltig zu senken und die Zahlungsfähigkeit zu sichern, beschloss der rbb 2023 in seiner Strategischen Weichenstellung Sparmaßnahmen für 2023 und 2024 mit einem Volumen von rd. 49,2 Mio. €. ¹⁸ Davon plante der rbb rd. 6,4 Mio. € im Investitionsetat, rd. 34,2 Mio. € im Sachetat und rd. 8,6 Mio. € im Personaletat. Der rbb setzte Sparmaßnahmen aus dieser Strategischen Weichenstellung und Sonstige Einsparungen in 2023 von rd. 14,5 Mio. € und 2024 von rd. 40,4 Mio. € um (vgl. Ansicht 1).

Ansicht 1: Einsparungen aus der Strategischen Weichenstellung und Sonstige Einsparungen 2023 und 2024 (in Mio. €)*

	2023	2024
Personalaufwand	2,0	7,6
Personalabbau 100 Stellen	0,6	5,1
Keine Wiederbesetzung Planstellen	1,4	1,4
Neues Konzept zur Vergütung von Führungskräften im außertariflichen Bereich	0,0	1,2
Direktionsbereiche	9,6	28,9
Intendanz	1,0	1,3
Programmdirektion	5,7	15,4
Produktions- und Betriebsdirektion** (ohne Gebäudemanagement)	0,3	0,3
Gebäudemanagement	2,7	11,9
Übertragungskosten	0,2	0,2
Investitionen	2,8	3,7
Gesamt	14,5	40,4

Quelle: Darstellung rbb

* Etwaige Differenzen ergeben sich aus Rundungen.

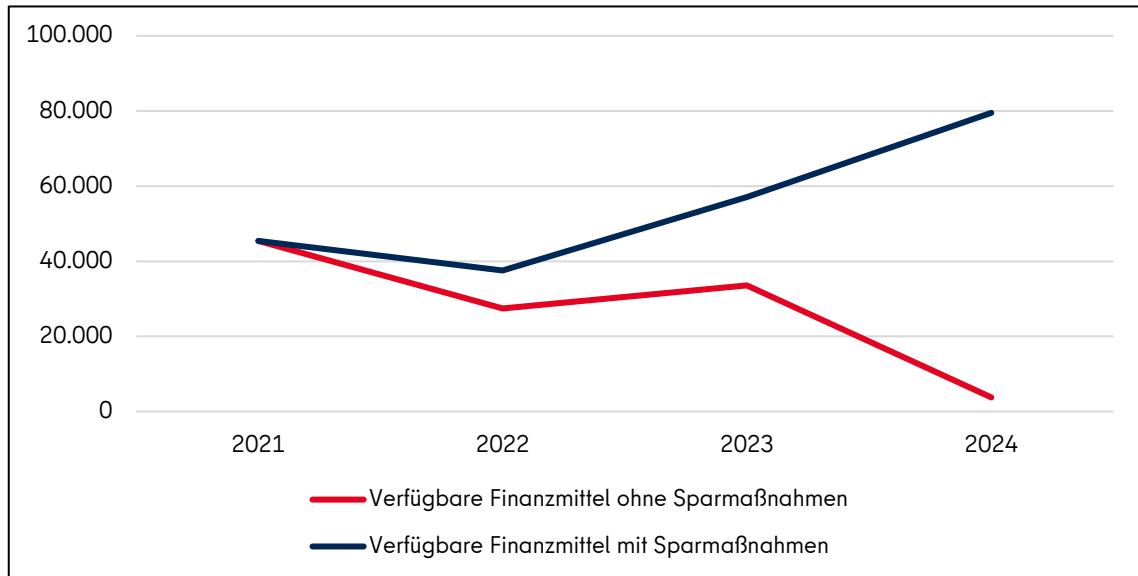
** seit 1. August 2024 Verwaltungs-, Produktions- und Betriebsdirektion

Die Maßnahmen mit dem höchsten Einsparvolumen in der Programmdirektion waren 2024 die Abgabe des ARD-Mittagsmagazins mit rd. 3 Mio. € an den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) und Etatkürzungen in den Contentboxen Kultur und Gesellschaft mit rd. 7,3 Mio. €. Im Gebäudemanagement erzielte der rbb u. a. durch den Verkauf einzelner Liegenschaften rd. 12,4 Mio. €. Im Bereich Produktion und Technik reduzierte der rbb für 2023 und 2024 insbesondere den Investitionsetat um rd. 6,5 Mio. €.

Gegenüber seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2022 bis 2026 verbesserte der rbb seine verfügbaren Finanzmittel 2023 um rd. 23,6 Mio. € und 2024 um rd. 75,7 Mio. € (vgl. Ansicht 2).

¹⁸ vgl. Zielvorgaben des rbb zur Erfüllung seiner programmlichen Aufgaben 2023/2024, S. 21 f.

Ansicht 2: Auswirkung Sparmaßnahmen auf verfügbare Finanzmittel (in T€)



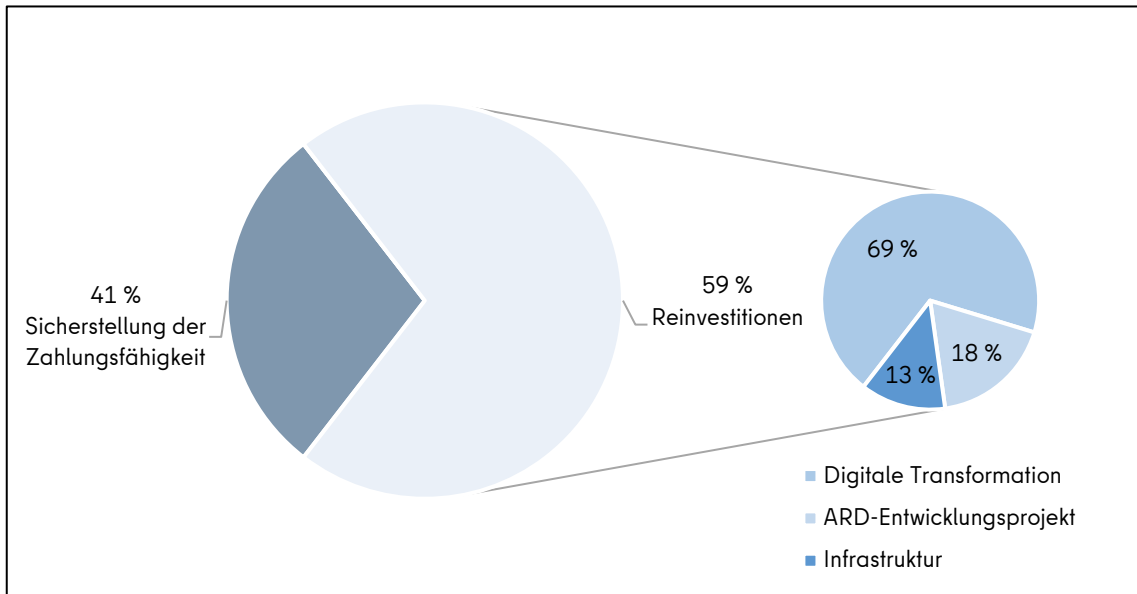
Quelle: Mittelfristige Finanzplanung 2022 bis 2026 vor Sparmaßnahmen (Ist 2021, Prognose 2022, Vorschau 2023 und 2024), Mittelfristige Finanzplanung 2024 bis 2028 (Stand: Dezember 2024) mit Sparmaßnahmen (Ist: 2021, 2022, 2023) und Jahresabschluss 2024 (Ist: 2024)

Die verfügbaren Finanzmittel stiegen jedoch nicht nur aufgrund der Sparmaßnahmen des rbb. Nicht geplante Beitragsmehrerträge von rd. 15 Mio. € wirkten sich positiv auf die verfügbaren Finanzmittel aus.

4.1.2 Maßnahmen der Strategischen Konsolidierung für 2025 bis 2028

Der rbb begann 2023 ausgehend von der Strategischen Weichenstellung mit dem Strategieprozess Zielbild 2028. Das Zielbild 2028 umfasst die Bereiche Programm, Produktion und Technik, Immobilien und Personal. Im Sommer 2024 stellte der rbb fest, dass die bisherigen Planungen zur finanziellen Konsolidierung nicht ausreichen. Er startete den Prozess der Strategischen Konsolidierung, um seinen Etat ab 2026 jährlich um rd. 22 Mio. € zu entlasten. Von den 22 Mio. € sind nach den Planungen des rbb rd. 9 Mio. € notwendig, um seine Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Die weiteren rd. 13 Mio. € plant der rbb zu „reinvestieren“. Hiervon entfallen rd. 9 Mio. € auf die Digitale Transformation im Programmbereich des rbb. Weitere rd. 2,35 Mio. € benötigt der rbb für seine Beteiligung am ARD-Entwicklungsprojekt „Digitale Erneuerung“, mit der die Landesrundfunkanstalten eine gemeinsame technische Infrastruktur schaffen wollen. Die übrigen rd. 1,65 Mio. € plant der rbb für Investitionen in seine Infrastruktur (vgl. Ansicht 3).

Ansicht 3: Maßnahmen Strategische Konsolidierung 2025 bis 2028

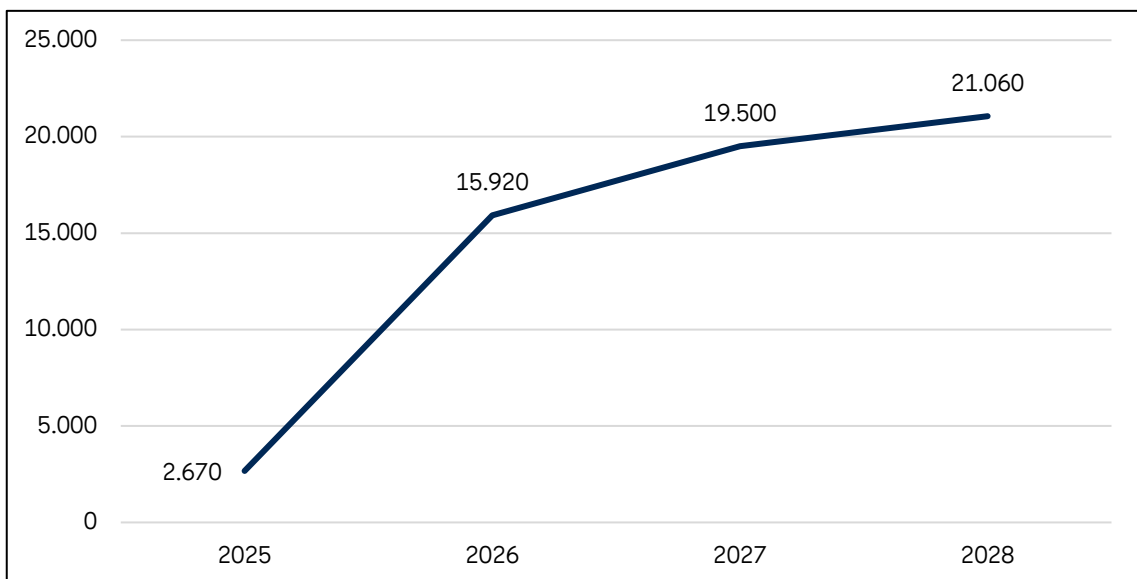


Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben des rbb

Der rbb beschloss im August 2025 rd. 150 Maßnahmen, um die Einsparungen und „Reinvestitionen“ sicherzustellen. Die Maßnahmen summieren sich für 2026 bis 2028 auf rd. 66,1 Mio. €. Hiervon verplante der rbb bereits rd. 9,5 Mio. € für „Reinvestitionen“. Von den übrigen rd. 56,6 Mio. € plant der rbb rd. 30 Mio. € zu „reinvestieren“, hat hierfür aber bislang noch keine Maßnahmen beschlossen. Im Ergebnis sollen rd. 27 Mio. € eingespart werden.

Die Maßnahmen wirken verzögert (vgl. Ansicht 4). So sehen die Konsolidierungsmaßnahmen für 2025 Einsparungen von rd. 2,7 Mio. € vor. Für 2028 plant der rbb Einsparungen von rd. 21 Mio. €.

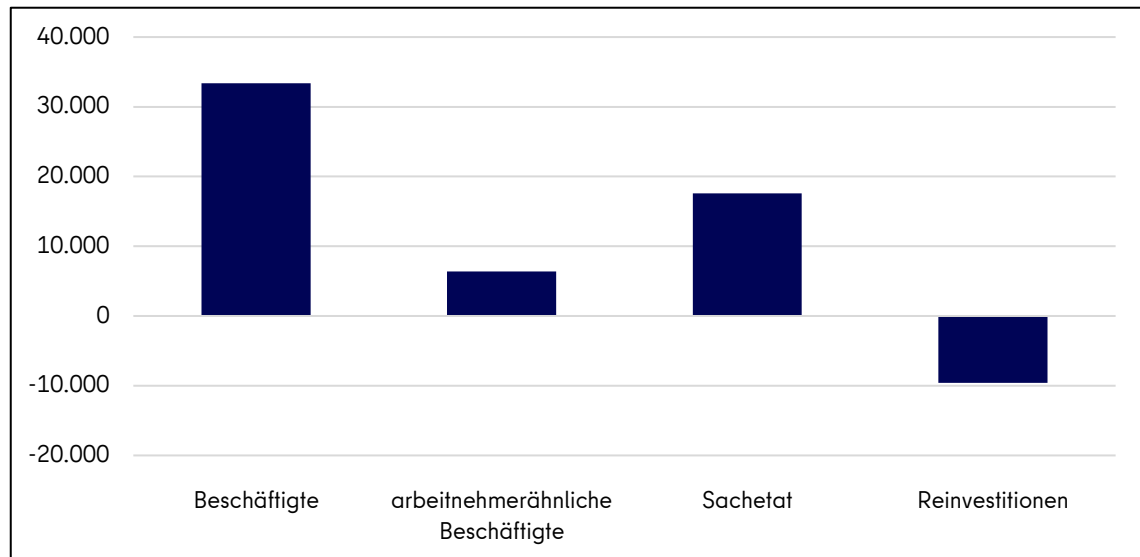
Ansicht 4: Einsparpotenziale durch Konsolidierungsmaßnahmen des rbb 2025 bis 2028 (in T€)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben des rbb

Der Maßnahmenkatalog umfasst unterschiedliche Bereiche. Das finanzielle Volumen der Maßnahmen liegt für den Bereich Personal (feste und arbeitnehmerähnliche Beschäftigte) bei rd. 39,8 Mio. €¹⁹ und für den Sachetat bei rd. 18,3 Mio. €. Die Maßnahmen umfassen zudem „Reinvestitionen“ von rd. 9,5 Mio. € (vgl. Ansicht 5).

Ansicht 5: Maßnahmen des rbb in 2025 bis 2028 nach Bereichen (in T€)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben des rbb

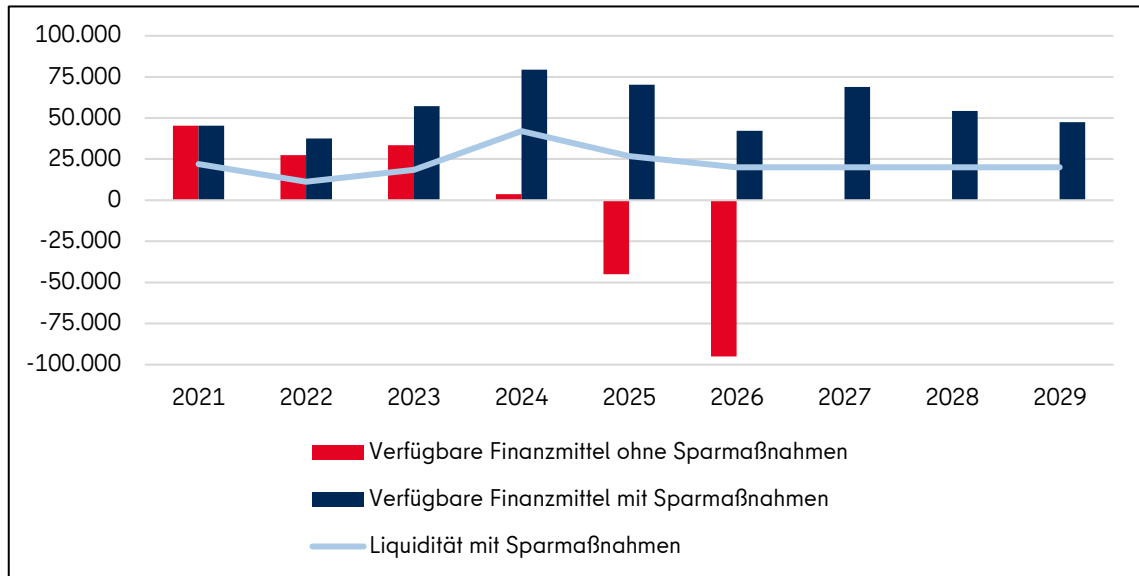
Ergänzend zu den Maßnahmen des Konsolidierungsprozesses für 2025 bis 2028 sieht der rbb vor, bis 2031 eine einsparorientierte Immobilienstrategie umzusetzen (vgl. Abschnitt 5.3). Etwaige Einsparungen durch Flächenreduzierungen oder Erträge aus Immobilienverkäufen sind bislang nicht in den Konsolidierungsmaßnahmen enthalten.

Auf Grundlage der Strategischen Konsolidierung plant der rbb für 2025 bis 2028 Jahresüberschüsse von insgesamt rd. 26,1 Mio. €, Ende 2028 verfügbare Finanzmittel von rd. 54,3 Mio. € und ab 2027 ein positives Eigenkapital von rd. 20,7 Mio. €. Die Liquidität liegt durchweg über der vom rbb gesetzten Zielgröße von rd. 20 Mio. € (vgl. Ansicht 6). Trotz der Einsparungen erwartet der rbb 2025 einen Jahresfehlbetrag von rd. 5,0 Mio. € und 2028 von rd. 8,7 Mio. €.²⁰ Für 2025 prognostizierte der rbb höhere Aufwendungen u. a. für den Konsolidierungsprozess. Für 2028 erwartet er rückläufige Beitragseinnahmen und steigende Aufwendungen zum Inflationsausgleich.

¹⁹ 83,9 % Beschäftigte; 16,1 % arbeitnehmerähnliche Beschäftigte

²⁰ vgl. Mittelfristige Finanzplanung 2025 bis 2029 (Stand: November 2025)

Ansicht 6: Auswirkung der Sparmaßnahmen auf verfügbare Finanzmittel und Liquidität (in T€)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Mittelfristigen Finanzplanungen des rbb

Der rbb hat für 2025 und 2026 Beitragsmehrerträge von rd. 9 Mio. € im Konsolidierungsprozess berücksichtigt.²¹ Eine etwaige Beitragserhöhung hat er nicht eingerechnet.

4.1.3 Fazit und Empfehlungen

Der rbb hat seine finanzielle Lage 2023 und 2024 durch die Sparmaßnahmen der Strategischen Weichenstellung deutlich verbessert. Seine eingeleiteten Maßnahmen im Personalbereich, wie etwa der Abbau von 100 Stellen, haben die Aufwendungen nachhaltig gesenkt. Gleichwohl hat der rbb mit der Strategischen Weichenstellung in den Direktionsbereichen zu einem Drittel nur Einmaleffekte erzielt. Hierzu gehört etwa der Grundstücksverkauf oder die Absenkung des Investitionsetats. Notwendige Ausgaben zur Vermeidung eines Investitionsstaus hat der rbb hierdurch auf die Zukunft verlagert. Diese Sparmaßnahmen sind nicht als strukturelle Maßnahmen einzuordnen. Der Rechnungshof hat daher bereits im Jahr 2023 gefordert, dass der rbb weitere Einsparmaßnahmen vornimmt, die sein Ausgabenniveau nachhaltig senken und eine jederzeitige Zahlungsfähigkeit sicherstellen.²²

²¹ vgl. Antwort des Regierenden Bürgermeisters - Senatskanzlei vom 21. Mai 2025 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/22517), zu Frage 4

²² vgl. Rechnungshof, Jahresbericht 2023, T 376

Der rbb hat die geplanten Einsparungen von rd. 9 Mio. € zur Sicherung seiner Zahlungsfähigkeit im Wirtschaftsplan 2026 umgesetzt. Die Einsparungen hat er zu rd. 50 % bei den Sachaufwendungen, zu rd. 38 % bei den Personalaufwendungen und zu rd. 12 % bei den Honoraraufwendungen veranschlagt.²³

Die durch das Direktorium beschlossenen Maßnahmen des Konsolidierungsprozesses für 2026 bis 2028²⁴ wirken sich positiv auf die Leistungsfähigkeit des rbb aus. Der Rechnungshof hat die einzelnen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Auswirkung auf die Betriebs- und Zahlungsfähigkeit des rbb bewertet.²⁵ Beide Faktoren sind unerlässlich, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag dauerhaft, unabhängig und verlässlich zu erfüllen. Die Wirksamkeit der Maßnahmen hängt von ihrer Umsetzung ab. Die strategische Personalplanung sowie Personaleinzelmaßnahmen des Konsolidierungsprozesses hat der Rechnungshof nicht geprüft.

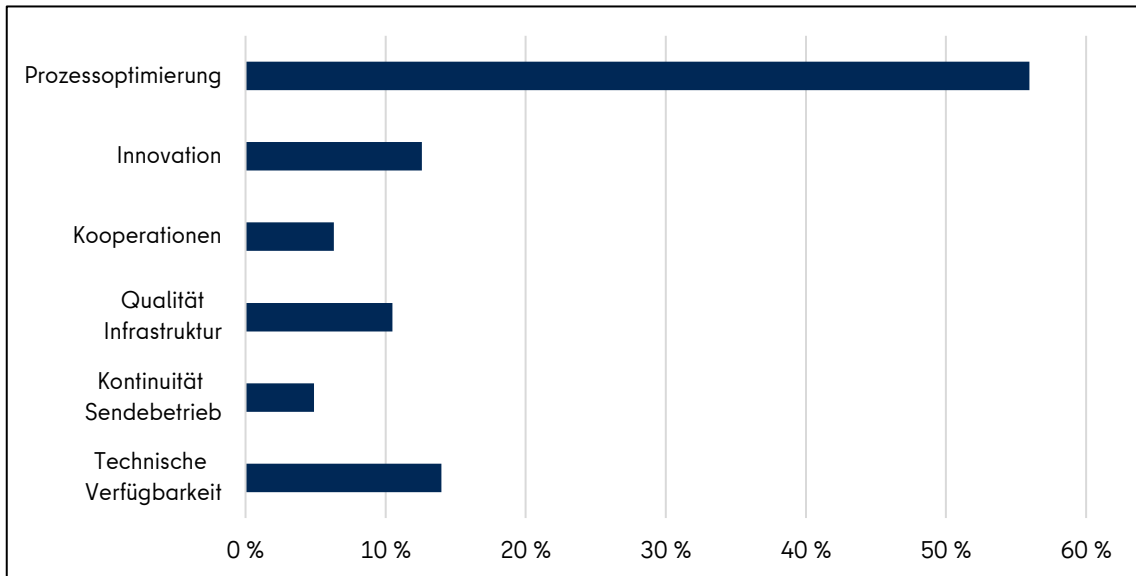
Die Maßnahmen des rbb zielen mit rd. 56 % mehrheitlich auf die Optimierung bestehender Prozesse ab. Rund 14 % der Maßnahmen dienen der technischen und innovativen Weiterentwicklung. Weitere rd. 6 % der Maßnahmen sollen die Kooperationen innerhalb der ARD oder mit anderen Rundfunkanstalten erhöhen. Etwa 10 % der geplanten Maßnahmen konzentrieren sich auf die Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen. Dies umfasst etwa die Zusammenlegung von Abteilungen und die Einrichtung von Stabsstellen. Rund 5 % der Maßnahmen tragen dazu bei, den dauerhaften Sendebetrieb des rbb zu garantieren (vgl. Ansicht 7).

²³ vgl. rbb (2025), Wirtschaftsplan 2026, S. 13

²⁴ vgl. rbb, Beschlussvorlage vom 29. Juni 2025 - Bestätigung der unternehmerischen Entscheidungen im Rahmen des Konsolidierungsprozesses des rbb

²⁵ Die Bewertung basiert auf einer quantitativen Inhaltsanalyse.

Ansicht 7: Auswertung der Maßnahmen zur Betriebsfähigkeit des rbb für 2025 bis 2028 (in %)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Auswertung des Maßnahmenkatalogs des rbb (Stand: August 2025)

Während einzelne Maßnahmen der Strategischen Weichenstellung nur einen kurzfristigen Effekt hatten, wie etwa der Grundstücksverkauf, entfalten rd. 92 % der Maßnahmen des Strategischen Konsolidierungsprozesses eine nachhaltige finanzielle Wirkung. Maßnahmen mit nachhaltigem finanziellen Effekt sind aufgrund der kontinuierlichen und langfristigen Aufwandsreduzierung wesentlich für den strategischen Konsolidierungsprozess des rbb. Allerdings erwartet der Rechnungshof bei rd. 19 % der Maßnahmen zusätzliche Kosten oder Folgekosten, etwa bei neu eingeführten KI-Systemen oder der Auslagerung bestimmter Dienstleistungen. Den Einspareffekten dieser Maßnahmen sind daher etwaige Kosten gegenzurechnen, was den Umfang des Einsparvolumens mindert.

Rund 6 % der Konsolidierungsmaßnahmen bewertet der Rechnungshof kritisch. Hierzu gehören Maßnahmen, die im Widerspruch zueinander stehen und durch die keine neuen oder weiteren Einsparungen erzielt werden.

Insgesamt bewertet der Rechnungshof die Maßnahmen des Strategischen Konsolidierungsprozesses insbesondere hinsichtlich des Einsparvolumens von 9 Mio. € für 2026 bis 2028 als zwingend erforderlich, um das vom rbb identifizierte strukturelle Defizit abzubauen. Der rbb plant, die weiteren Maßnahmen mit einem Volumen von 13 Mio. € zu „reinvestieren“. Diese Umverteilung von Mitteln stellt somit keine unmittelbare Einsparung dar und senkt das Aufwandsniveau nicht. Der rbb muss daher bei Verausgabung der frei gewordenen Mittel die Auswirkungen auf das Jahresergebnis und die Liquidität beachten und transparent darstellen.

Neben der Zahlungsfähigkeit hat der rbb jedoch auch seine Betriebsfähigkeit sicherzustellen. In der Gesamtbetrachtung bewertet der Rechnungshof die Maßnahmen daher als zweckmäßig. Insbesondere Maßnahmen zur Prozessoptimierung wirken sich positiv auf die Betriebsfähigkeit des rbb aus, indem Abläufe effizienter, weniger fehleranfällig und zukunftsfähiger gestaltet werden. Gleichzeitig reduzieren effizientere Prozesse die Kosten des rbb. Zudem muss der rbb seine Verpflichtungen gegenüber der ARD erfüllen. So sind Einsparungen von jährlich rd. 2,35 Mio. € erforderlich, damit der rbb seinen finanziellen Anteil am ARD-Entwicklungsprojekt leisten kann (vgl. Ansicht 3).

Die erwarteten Beitragsmehrerträge bis 2026 auf Basis des Rundfunkbeitrags von 18,36 € von rd. 9 Mio. € hat der rbb in seinen Planungen berücksichtigt. Sollten diese ausbleiben, reduziert sich die Summe der „reinvestierbaren“ Mittel entsprechend. Die Zahlungsfähigkeit des rbb wäre durch die Einsparungen sichergestellt. Dies hätte jedoch Auswirkungen auf die Investitionsfähigkeit.

Der rbb hat in den Jahren 2018 bis 2022 seine Aufwendungen im Regeletat sowie für besondere Vorhaben stetig erhöht. Insbesondere die „Reinvestition“ eingesparter Mittel darf daher nicht wieder zu einer Verstetigung und zum Aufwuchs neuer finanzieller Verpflichtungen führen. Dieses Risiko ist insbesondere vor dem Hintergrund zu bewerten, dass der rbb für das Jahr 2028 einen Jahresfehlbetrag von rd. 8,7 Mio. € einplant. Der rbb erwartet 2028 rückläufige Beitragseinnahmen und steigende Aufwendungen zum Inflationsausgleich.

Sollte der rbb künftig einzelne Immobilien verkaufen, ist für die erzielten Erträge eine strategische Planung sowie ein Konzept zur Verwendung dieser Mittel zwingend erforderlich. Die Abwägung zwischen der Programmstärkung, notwendigen Investitionen zum Erhalt und zur Fortentwicklung des Gebäudebestands und der Medientechnik sowie der finanziellen Stabilität sollte der rbb unter den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit treffen. Der rbb sollte in seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verschiedene Szenarien entwickeln, die einen längerfristigen Planungshorizont umfassen. Der rbb muss den begonnenen Sparkurs konsequent fortsetzen und alle Potenziale zur Kostenreduktion sowie Strukturverbesserung ausschöpfen.

Angesichts der wirtschaftlichen Situation empfiehlt der Rechnungshof dem Senat, sich regelmäßig, strukturiert und anlassbezogen über den Umsetzungsstand und die finanziellen Auswirkungen der Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen des rbb unterrichten zu lassen. Zudem sollte der rbb verpflichtet werden, standardisierte Berichte vorzulegen, aus denen nachvollziehbar hervorgeht, in welchem Umfang

die Maßnahmen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Gesamtsituation beitragen. Insbesondere muss auch dargelegt werden, welche Auswirkungen die „Reinvestitionen“ auf das Jahresergebnis und die Liquidität haben.

4.2 Altersversorgungsverpflichtungen des rbb

4.2.1 Auswirkung der Altersversorgungsverpflichtungen auf die wirtschaftliche Lage des rbb

Die Altersversorgungsverpflichtungen stellen eine wesentliche finanzielle Belastung für den rbb dar. Allein von 2017 bis 2022 erhöhten sich die Pensionsrückstellungen des rbb um rd. 42 %. Die Entwicklung der Pensionsrückstellungen steht in direktem Zusammenhang mit dem jeweiligen Versorgungssystem und der Zinsentwicklung. Beim rbb bestehen für tariflich Mitarbeitende drei Altersversorgungssysteme, wobei die Zuordnung von dem Beschäftigungseintritt abhängt. Der rbb sichert je nach Versorgungssystem die Pensionszahlungen über einen Deckungsstock in der Bilanz ab. Hierfür legt er die Mittel aus dem Deckungsstock in einem Spezialfonds an, sogenannter Masterfonds. Je nach Versorgungssystem trägt er daher auch etwaige Risiken, etwa aus einer veränderten Zinsentwicklung. Das anhaltende Niedrigzinsniveau in den vergangenen Jahren wirkte sich daher auf seine wirtschaftliche Lage aus, insbesondere auf sein Jahresergebnis und die Eigenkapitalentwicklung.

Auf das finanzielle Risiko der Entwicklung der Altersversorgungsverpflichtungen hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2024 (T 465 ff.) hingewiesen. Die wirtschaftliche Lage des rbb war im geprüften Zeitraum kritisch. Veränderungen in der Zinsentwicklung begründeten damit eine wesentliche Belastung für das Jahresergebnis und die Eigenkapitalentwicklung des rbb. Der Rechnungshof hat nunmehr eine auf die Zukunft gerichtete Analyse durchgeführt, um das Risikopotenzial etwaiger Rechnungszinsänderungen auf die durch Sparmaßnahmen veränderte wirtschaftliche Lage des rbb zu bewerten. Hierfür hat er geprüft, wie stark das Jahresergebnis und das Eigenkapital bei einer Änderung von Parametern der Altersversorgung schwanken (Sensitivität) und ob sich daraus zukünftige Risiken für die wirtschaftliche Lage des rbb ergeben könnten. Untersuchungsziel war somit die quantitative Identifikation und Analyse wesentlicher Parameteränderungen der Altersversorgung auf die wirtschaftlichen Kennzahlen des rbb (Sensitivitätsanalyse). Die Ergebnisse der Analyse gelten unter der Annahme, dass der rbb seine geplanten Sparmaßnahmen bis 2028 umsetzt und das Einsparvolumen im vorgesehenen Umfang erreicht.

4.2.2 Fazit

Sofern der rbb entsprechend seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2024 bis 2028 wirtschaftet, bestehen nach Analyse des Rechnungshofs aktuell keine substantiellen oder unmittelbaren Risiken aus der Altersversorgung für die finanzielle Handlungsfähigkeit des rbb.

5 Handlungsempfehlungen für Berlin zur Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit des rbb

Berlin und Brandenburg legen als Landesgesetzgeber den Rechtsrahmen für den rbb fest. Der Rechnungshof empfiehlt daher im Folgenden einzelne staatsvertragliche Maßnahmen zur Stärkung der künftigen finanziellen Leistungsfähigkeit des rbb.

5.1 Anzahl der Rundfunkangebote des rbb

Der rbb ist staatsvertraglich bislang verpflichtet, sieben Hörfunkprogramme zu veranstalten. Die Reichweiten sowie die Programmaufwendungen der einzelnen Hörfunkprogramme des rbb unterscheiden sich erheblich. Der reformierte Medienstaatsvertrag begrenzt die Anzahl der Hörfunkprogramme auf vier Programme. Das Landesrecht kann darüber hinaus zwei weitere Hörfunkprogramme vorsehen.

5.1.1 Rundfunkrechtlicher Rahmen

Zu den Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören Hörfunkprogramme. Grundlage dafür sind der Medienstaatsvertrag und die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen.²⁶ Dabei gelten Hörfunkprogramme, die zeitgleich über unterschiedliche Übertragungswege verbreitet werden, wie etwa UKW und DAB+, zahlenmäßig als ein Angebot.²⁷ Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten bieten Hörfunkprogramme für ihre jeweiligen Versorgungsgebiete an – einzeln oder zusammen mit anderen Anstalten. Grundlage ist das jeweilige Landesrecht. Für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme gelten die Regelungen für Telemedienangebote.²⁸

²⁶ vgl. § 27 Abs. 1 Satz 1 Medienstaatsvertrag

²⁷ vgl. § 27 Abs. 2 Medienstaatsvertrag

²⁸ vgl. § 29 Abs. 1 Medienstaatsvertrag

Der Medienstaatsvertrag (vgl. Abschnitt 3.3) sieht eine Begrenzung der Hörfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten auf vier Programme je Rundfunkanstalt vor. Ergänzend zu den vier Programmen kann das Landesrecht bestimmen, dass Landesrundfunkanstalten mit einem länderübergreifenden Versorgungsauftrag zusätzlich so viele Hörfunkprogramme veranstalten, wie Länder von diesem Auftrag umfasst sind.²⁹ Dadurch können Berlin und Brandenburg für den rbb zwei zusätzliche Hörfunkprogramme vorsehen. Die gemeinschaftliche Veranstaltung von Hörfunkprogrammen durch mehrere Rundfunkanstalten (Kooperationsprogramme) wird jeweils als ein Programm der beteiligten Anstalten gerechnet.³⁰ Zur Umsetzung sieht der Medienstaatsvertrag eine Übergangsregelung bis zum 31. Dezember 2026 vor, um Änderungen im bisherigen Programmangebot zu ermöglichen.³¹

5.1.2 Hörfunkprogramme des rbb

Der rbb trägt durch die Herstellung und Verbreitung seiner Angebote zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung bei. Die Inhalte dienen der Kultur, Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung.³² Der rbb berücksichtigt dabei die regionale Vielfalt Berlins und Brandenburgs, die Sprache und Kultur des sorbischen/wendischen Volkes sowie in angemessenem Umfang die niederdeutsche Sprache.³³

²⁹ vgl. § 29 Abs. 2 Satz 2 Medienstaatsvertrag

³⁰ vgl. § 29 Abs. 2 Satz 6 Medienstaatsvertrag

³¹ vgl. § 121 c Medienstaatsvertrag

³² vgl. § 3 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag

³³ vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 rbb-Staatsvertrag

Der rbb verbreitet nach den staatsvertraglichen Vorgaben folgende sieben Hörfunkprogramme:

Ansicht 8: Hörfunkprogramme des rbb

Hörfunkprogramm	Schwerpunkte
radio3*	Musik, Literatur, Theater oder Kunst
rbb 24 Inforadio	Information und Nachrichten
Fritz	Jugendprogramm mit Informationen, Multimedia oder anderen Medien sowie Nachrichten
radioeins	Musik und Kultur
rbb 88.8	regionales Programm für Berlin
Antenne Brandenburg	regionales Programm für Brandenburg
Cosmo**	kulturelle Vielfalt

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben des rbb

* ehemals rbb Kultur, zum 2. April 2024 in radio3 umbenannt

** Cosmo wird in Kooperation zwischen dem Westdeutschen Rundfunk Köln (WDR), Radio Bremen (RB) und dem rbb realisiert.

Öffentlich finanzierte Inhalte müssen nicht nur bereitgestellt, sondern auch von einem möglichst großen Publikum wahrgenommen werden, um ihre gesellschaftliche Wirkung zu entfalten. Zur Erfüllung seines Auftrags ist daher insbesondere die Reichweite eine zentrale Leistungskennzahl. Sie zeigt, in welchem Umfang der Auftrag, möglichst viele Menschen mit verlässlichen Informationen, Bildung, Kultur und Unterhaltung zu erreichen, erfüllt wird.³⁴ Die Reichweiten unterschiedlicher Mediengattungen, darunter auch Hörfunk, werden in der halbjährig durchgeführten Media-Analyse abgebildet.³⁵

Die Hörfunkprogramme des rbb weisen unterschiedliche Reichweiten auf (vgl. Ansicht 9).

³⁴ vgl. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.553625.de/diwkompakt_2017-119.pdf, abgerufen am 21. August 2025

³⁵ vgl. https://www.agma-mmc.de/fileadmin/user_upload/agma_PM_ma_2025_Audio_II.pdf, abgerufen am 5. August 2025; <https://www.mabb.de/information/radio/media-analyse>, abgerufen am 5. August 2025

Ansicht 9: Tagesreichweiten³⁶ (Montag bis Sonntag von 05:00 bis 24:00 Uhr, Berlin/Brandenburg) der rbb-Hörfunkprogramme 2021 bis 2025

	2021	2022	2023	2024	2025	ØTagesreichweite
Antenne Brandenburg	427.000	433.000	476.000	443.000	488.000	453.400
radioeins	364.000	360.000	324.000	434.000	390.000	374.400
rbb 88.8	367.000	352.000	347.000	321.000	313.000	340.000
rbb24 Inforadio	282.000	301.000	311.000	256.000	281.000	286.200
Fritz	205.000	180.000	173.000	183.000	169.000	182.000
radio3	93.000	102.000	76.000	64.000	40.000	75.000
Cosmo*	32.000	-	-	-	-	32.000

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Daten der Media-Analyse Audio (ma Audio)

* Aufgrund der geringen Reichweite wurde Cosmo in der ma Audio 2022 bis 2025 nicht ausgewiesen.

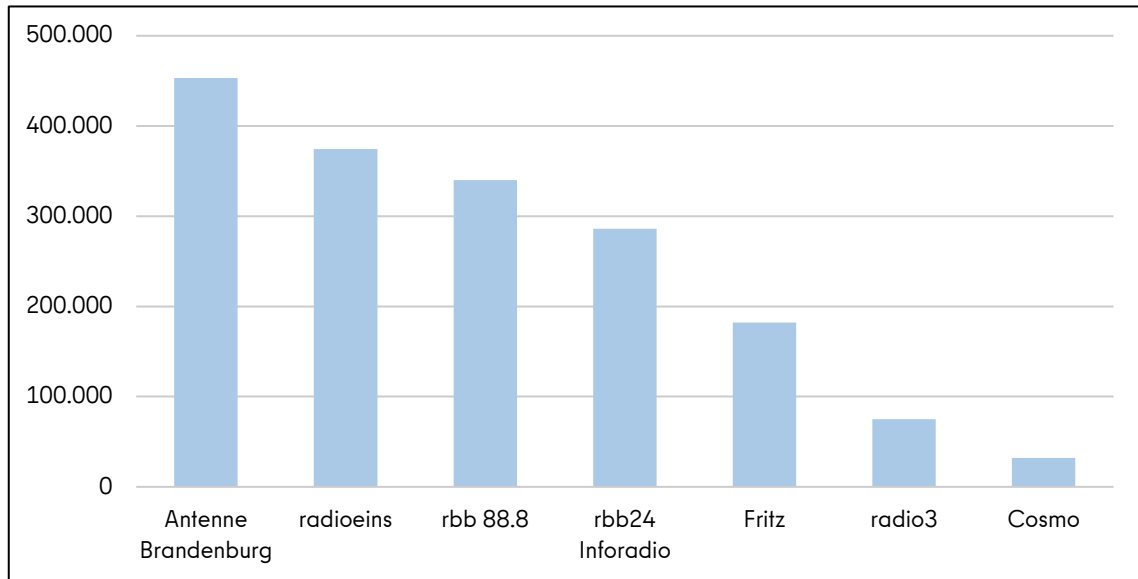
So weist Antenne Brandenburg 2025 mit rd. 490.000 Hörerinnen und Hörern die höchste Tagesreichweite auf. Die geringste Tagesreichweite der allein vom rbb produzierten Hörfunkprogramme hat radio3 mit 40.000 Hörerinnen und Hörern. Zudem erhöhte sich auch die prozentuale Reichweite von Antenne Brandenburg von 2021 zu 2025 um rd. 14,3 %. Bei vereinzelt Hörfunkprogrammen des rbb lässt sich hingegen ein rückläufiger Trend der Hörerzahlen erkennen. Besonders betroffen sind Programme wie radio3 und Fritz. So verzeichnete das Hörfunkprogramm Fritz einen Rückgang von rd. 17,6 % seiner Hörerinnen und Hörer und radio3 einen Rückgang um rd. 57 % von 2021 zu 2025.³⁷

Während informationsorientierte und regionale Hörfunkprogramme stärker nachgefragt werden, wie etwa rbb24 Inforadio und Antenne Brandenburg, haben kultur- und jugendorientierte Angebote eine geringere Reichweite (vgl. Ansicht 10).

³⁶ Die Tagesreichweite bezeichnet die Anzahl der Personen, die an einem durchschnittlichen Tag mindestens ein Audioangebot nutzen.

³⁷ im Vergleich zur Tagesreichweite ma 2025 Audio II

Ansicht 10: Durchschnittliche Tagesreichweiten der rbb-Hörfunkprogramme



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis von Daten der ma Audio

Neben der Reichweite sind die Aufwendungen der einzelnen Hörfunkprogramme des rbb eine wesentliche Kennzahl für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit.

Ansicht 11: Aufwand der rbb-Hörfunkprogramme für die Jahre 2021 bis 2025 (in T€)

	Ist 2021	Ist 2022	Ist 2023	Soll 2024	Plan 2025	Ø Aufwand (Ist Soll Plan)
Cosmo	537	621	550	582	693	596
rbb 88.8	3.396	2.958	3.047	2.943	3.236	3.116
Antenne Brandenburg	3.973	3.699	3.855	3.675	3.878	3.816
Fritz	4.762	4.554	4.539	4.284	4.589	4.545
rbb24 Inforadio	4.257	5.015	5.275	5.723	4.550	4.964
radio3	5.356	5.432	4.866	4.636	4.852	5.028
radioeins	5.356	5.499	5.194	4.875	5.153	5.215
Gesamt	27.637	27.778	27.326	26.718	26.951	27.282

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis der Wirtschaftspläne 2021 bis 2025

Der rbb veranschlagte für 2025 einen Programmaufwand³⁸ von rd. 27 Mio. € für seine sieben Hörfunkprogramme. Cosmo weist aufgrund der Kooperation mit WDR und RB die geringsten Aufwendungen auf, da der rbb hierfür nur einzelne Podcasts produziert und zuliefert sowie einen finanziellen Ausgleich erhält. Mit durchschnittlichen Aufwendungen von rd. 3,1 Mio. € für rbb 88.8 sowie rd. 3,8 Mio. € für Antenne Brandenburg zählen beide zu den kostengünstigen Programmen. Zudem reduzierte der rbb die Plan-Aufwendungen 2025 im Vergleich zu 2021 von

³⁸ inkl. Kostenstellenaufwand; hierunter werden alle Kosten verstanden, die nicht unmittelbar einem bestimmten Format zugeordnet werden können

rbb 88.8 um rd. 4,7 % und Antenne Brandenburg um rd. 2,4 %. Obwohl der rbb den Aufwand von radio3 sowie radioeins von 2021 bis 2025 reduzierte, liegen sowohl die Plan-Aufwendungen für 2025 als auch die durchschnittlichen Aufwendungen von 2021 bis 2024 über dem Niveau der übrigen Hörfunkprogramme des rbb. Als Konsolidierungsmaßnahme plant der rbb weitere Einsparungen für die Hörfunkprogramme radio3 und radioeins vorzunehmen. Im Einzelnen:³⁹

Ansicht 12: Vorgesehene Einsparmaßnahmen für das Hörfunkprogramm radio3 (in T€)

Maßnahme	2025	2026	2027	2028
Einsparung Programmetat radio3	0	310	310	310
Optimierung im Assistenzbereich radio3	50	150	150	150
Optimierung im Layouterbereich radio3	0	70	70	70
Gesamt	50	530	530	530

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben des rbb

Ansicht 13: Vorgesehene Einsparmaßnahmen für das Hörfunkprogramm radioeins (in T€)

Maßnahme	2025	2026	2027	2028
Einsparung Programmetat radioeins	0	200	200	200
Optimierung im Assistenzbereich radioeins	0	70	70	60
Gesamt	0	270	270	260

Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben des rbb

Der Anteil der Eigenproduktionen wirkt sich auf die Höhe des Programmaufwands aus. Als Eigenproduktionen gelten Programmvorhaben, die der rbb auf eigene Kosten bzw. mit finanzieller Beteiligung Dritter sowie unter Einsatz eigener oder angemieteter Ressourcen umsetzt.⁴⁰

Eigenproduktionen sind eine kostenintensivere Form der Programmherstellung mit höheren Fixkosten. Sie bieten jedoch umfassende inhaltliche und gestalterische Kontrolle durch die Redaktion. Da die Rundfunkanstalt sämtliche Nutzungsrechte behält, ergeben sich zusätzliche Erlöspotenziale durch Auswertung und Merchandising. Sie sind ein zentrales Instrument der Profilierung - insbesondere Nachrichtenformate werden daher üblicherweise intern produziert.⁴¹ Somit korreliert der Anteil an Eigenproduktion auch mit dem Umfang der regionalen Berichterstattung. Nur durch selbst erstellte Beiträge ist eine gezielte, aktuelle und

³⁹ vgl. rbb, Übersicht Konsolidierungsmaßnahmen 2025 bis 2028

⁴⁰ vgl. Nr. 4.1. Herstellungsrichtlinie für Programmvorhaben im rbb

⁴¹ vgl. https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/PuP_11_Produktionsarten_0.pdf, S. 1, abgerufen am 19. August 2025 (analog für den Hörfunk geltend)

qualitative Berichterstattung aus Berlin und Brandenburg möglich. Der Anteil der Eigenproduktionen des rbb ist in Ansicht 14 dargestellt.

Ansicht 14: Sendeleistung und Eigenproduktionen der rbb-Hörfunkprogramme (Plan 2025)

	Eigenproduktionen (in Minuten)	Wiederholungen, Industrietonträger, Übernahmen (in Minuten)	Sendeleistung* (in Minuten)	Anteil Eigenproduktionen (in %)
Antenne Brandenburg	86.004	437.034	523.038	16
radio3	103.589	405.728	509.317	20
rbb 88.8	135.464	390.136	525.600	26
Fritz	161.631	363.969	525.600	31
radioeins	233.661	293.466	527.127	44
rbb24 Inforadio	238.164	292.761	530.925	45
Cosmo	23.300	9.473	32.773	71

Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Programmleistungsplans 2025

* Bei den ausgewiesenen Sendeminuten handelt es sich um die jährliche Gesamtzahl der Sendeminuten. Einige Hörfunkprogramme verfügen über getrennte Programmteile für Berlin und Brandenburg, diese Sendeminuten werden bei der Berechnung der Sendeminuten einbezogen.

Im Vergleich zu den übrigen Hörfunkprogrammen weist Antenne Brandenburg eine geringe Eigenproduktionsquote auf. Demgegenüber verzeichnen radioeins, rbb24 Inforadio und Cosmo den höchsten Anteil an Eigenproduktionen. Hervorzuheben ist, dass Cosmo zwar mit 71 % Eigenproduktionsanteil den höchsten Anteil an Eigenproduktionen hat, jedoch aufgrund der geringen Gesamtsendezeit ein verhältnismäßig geringeres Budget benötigt.

5.1.3 Fazit und Empfehlungen

Der rbb kann sich als Träger der Rundfunkfreiheit⁴² auf Programmautonomie berufen. Daraus folgt, dass allein die Rundfunkanstalt über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms entscheidet.⁴³ Gleichwohl gelten auch im Programmbereich die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der rbb ist verpflichtet, die verfügbaren Ressourcen sorgsam und wirtschaftlich einzusetzen.

Der Gesetzgeber ist durch die grundrechtlich geschützte Programmfreiheit der Rundfunkanstalten nicht gehindert, das Programm zu begrenzen. Es obliegt dem Gesetzgeber, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Vielfaltsicherung

⁴² vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz

⁴³ vgl. BVerfGE 158, S. 389 (417)

auszugestalten und die entsprechenden medienpolitischen und programmleitenden Entscheidungen zu treffen. Dies hat er mit § 29 Abs. 2 Medienstaatsvertrag getan. Es bedarf daher der Umsetzung dieser Vorgaben im rbb-Staatsvertrag.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat, darauf hinzuwirken, dass die Regelungen des rbb-Staatsvertrags zur Zahl terrestrisch verbreiteter Hörfunkprogramme klarstellend an die Vorgaben des § 29 Abs. 2 Medienstaatsvertrag angepasst werden.

5.2 Verbreitung der Hörfunkprogramme

Der rbb verbreitet seine Hörfunkprogramme terrestrisch sowohl analog über UKW als auch digital über DAB+. Dies führt zu Mehrkosten. Der rbb-Staatsvertrag lässt eine Einstellung der analogen Versorgung zum Ausbau digitaler Übertragungskapazitäten zu. DAB+ gilt im Vergleich zur analogen Rundfunkverbreitung als zukunftsorientierte, ökonomische und ressourcenschonende Technologie.

5.2.1 Rundfunkrechtlicher Rahmen

Der rbb veranstaltet sieben Hörfunkprogramme (vgl. Abschnitt 5.1).⁴⁴ Er hat sicherzustellen, dass Berlin und Brandenburg gleichwertig unter Berücksichtigung der regionalen Programmbedürfnisse versorgt werden.⁴⁵ Dem steht nicht entgegen, dass der rbb die analoge terrestrische Versorgung ganz oder teilweise einstellt, um den Ausbau und die Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten zu ermöglichen.⁴⁶ Der rbb kann seinem gesetzlichen Auftrag durch Nutzung geeigneter Übertragungswege nachkommen. Bei der Auswahl gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der rbb kann die Hörfunkprogramme mit den Schwerpunkten für jüngeres Publikum sowie für populäre Musik, Information und Unterhaltung sowie das Hörfunkprogramm mit dem Schwerpunkt kulturelle Vielfalt in Angebote im Internet gleichartigen Inhalts überführen.⁴⁷ Durch die Überführung darf kein Mehrbedarf entstehen; von Nutzungszahlen abhängige Verbreitungskosten bleiben außer Betracht.⁴⁸

⁴⁴ vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 2 bis 4 rbb-Staatsvertrag

⁴⁵ vgl. § 4 Abs. 5 rbb-Staatsvertrag

⁴⁶ vgl. § 4 Abs. 6 rbb-Staatsvertrag

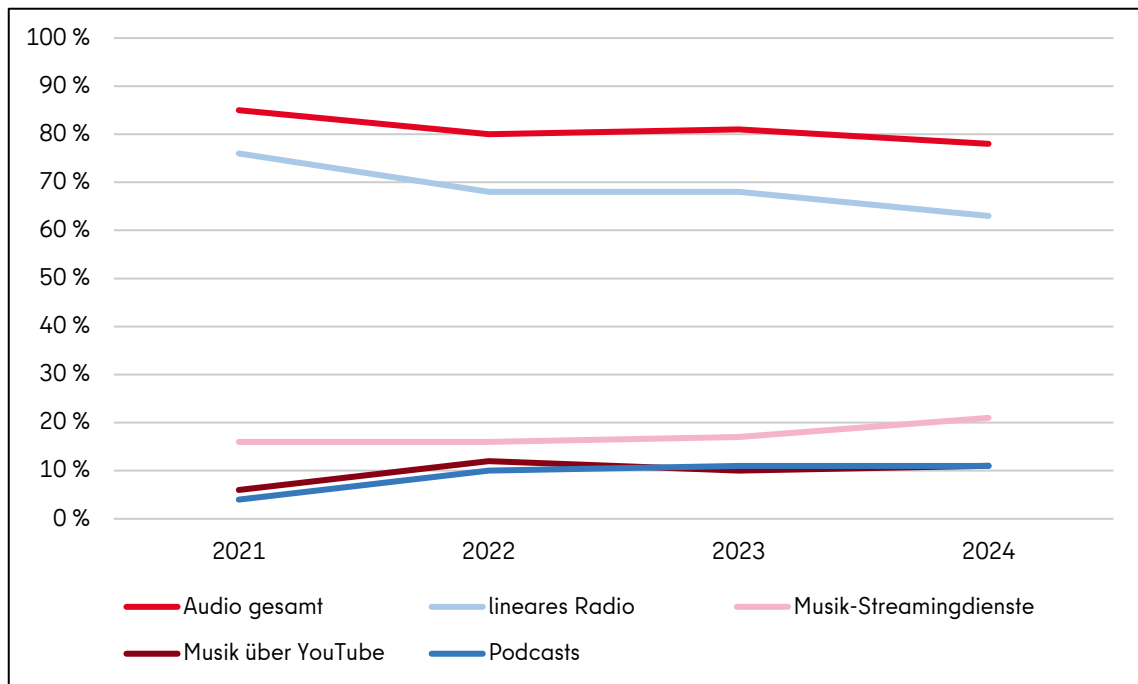
⁴⁷ vgl. § 5 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag

⁴⁸ vgl. § 5 Abs. 3 rbb-Staatsvertrag

5.2.2 Übertragungswege des rbb

Der zentrale Kanal für Audioinhalte bleibt trotz rückläufiger Zahlen das Radio. So gaben in einer von ARD und ZDF durchgeführten Medienstudie 63 % aller Befragten im Alter zwischen 14 bis über 70 Jahren an, täglich klassisches lineares Radio zu nutzen (vgl. Ansicht 15).⁴⁹

Ansicht 15: Audiotagesreichweiten 2021 bis 2024 (in %)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der ARD Media GmbH⁵⁰

Die tägliche Nutzung von Streamingdiensten liegt in der Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen mit 54 % über dem Niveau des linearen Radios, das 37 % der Altersgruppe nutzen.⁵¹ Ebenfalls ist der Gesamtkonsum linearer Medien altersklassenübergreifend rückläufig. Diese Entwicklung veranlasst Medienunternehmen, ihre bisherige strategische Ausrichtung zu prüfen und ihren Fokus verstärkt auf digitale sowie crossmediale Verbreitungswege zu richten.⁵²

⁴⁹ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 24/2024, von Oehsen, Negativtrend der linearen Mediennutzung setzt sich fort, S. 6

⁵⁰ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 24/2024, von Oehsen, Negativtrend der linearen Mediennutzung setzt sich fort, S. 7

⁵¹ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 24/2024, von Oehsen, Negativtrend der linearen Mediennutzung setzt sich fort, S. 6

⁵² vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 24/2024, von Oehsen, Negativtrend der linearen Mediennutzung setzt sich fort, S. 8

Radio kann über verschiedene Verbreitungs Kanäle empfangen werden. Neben der terrestrischen Übertragung über den analogen Standard UKW haben sich im Zuge der Digitalisierung neue Verbreitungs Kanäle wie die Digital Audio Broadcasting-Systemfamilie (digitale Terrestrik) und das Internet (über IP-basierte Adressen) etabliert.⁵³ In Berlin stieg die Ausstattung mit Radiogeräten der Empfangsart DAB+ 2023 gegenüber 2018 um 7,9 % an, in Brandenburg um 15,3 %. Auch hinsichtlich der Nutzung von DAB+ als Übertragungsweg ist deutschlandweit durchweg ein Anstieg zu verzeichnen, über den Zeitraum von 2013 bis 2023 konkret um 28,8 %. Die Radioempfangsmöglichkeit über DAB+ von Personen ab 14 Jahren wuchs im Zeitraum von 2016 bis 2023 in Berlin um mehr als das Doppelte an, in Brandenburg nahezu um das Dreifache. Demgegenüber ist bei UKW generell sowohl hinsichtlich Ausstattung als auch Nutzung und Empfangsmöglichkeit ein leichter Rückgang erkennbar.⁵⁴

Auch die Ergebnisse der Media-Analyse zeigen einen kontinuierlichen Anstieg bei der Nutzung des digitalen Hörfunks. 32,9 % hören in Deutschland Radio über DAB+. In der Zielgruppe der 30- bis 59-Jährigen wird DAB+ mit 39,9 % überproportional genutzt.⁵⁵

Der rbb verbreitet seine Hörfunkprogramme über UKW und über DAB+. Er überträgt Audio-Angebote auch per Livestream über das Internet sowie über Satellit im ARD-Verbund. Durch Re-Distribution können die Audio-Angebote des rbb auch per Kabel empfangen werden.⁵⁶

Der rbb veranschlagte 2025 Übertragungskosten für die terrestrische Verbreitung der Hörfunkprogramme von rd. 4,3 Mio. € (vgl. Ansicht 16). Die Übertragungskosten stiegen von 2021 bis 2025 um 13,7 %. Der Anstieg umfasste u. a. Aufwendungen für den Ausbau des DAB+-Sendernetzes, den der rbb 2017 startete.⁵⁷ Im Zeitraum 2018 bis 2020 lag der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit laut Wirtschaftsplanung bei der Programmverbreitung im Ausbau des Digitalradios. In den folgenden Jahren blieb die sukzessive Versorgung des Sendegebietes mit DAB+ eine Aufgabe des rbb.

⁵³ <https://www.mabb.de/information/radio/verbreitungsarten-207>, abgerufen am 12. September 2025

⁵⁴ vgl. mabb, Audio Trends 2023 - Berlin und Brandenburg, Zentrale Ergebnisse auf Länderebene im Vergleich

⁵⁵ vgl. <https://www.agma-mmc.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/ma-2025-audio-ii-frische-daten-fuer-den-audiowerbemarkt>, abgerufen am 5. September 2025

⁵⁶ vgl. Jahresabschluss 2024, Erläuterungsteil Anlage I/S. 1

⁵⁷ vgl. Jahresabschluss 2017, Anlage 9/S. 5

Ansicht 16: Übertragungskosten für terrestrische Verbreitung Hörfunk (in T€)

2021	2022	2023	Soll 2024	Plan 2025
3.822	3.959	4.043	4.262	4.347

Quelle: Darstellung Rechnungshof - Wirtschaftspläne 2021 bis 2025

Für 2025 bis 2028 plant der rbb Kosten der Programmverbreitung von insgesamt rd. 68 Mio. €. Davon entfallen etwa 21 % auf UKW und 13 % auf DAB+.⁵⁸

Ein Vergleich der Verbreitungswege und Tagesreichweiten der Hörfunkprogramme des rbb für 2025 zeigt, dass die UKW-Verbreitung bei einzelnen Programmen weiterhin einen hohen Marktanteil hat (vgl. Ansicht 17).

Ansicht 17: Übersicht der Verbreitungswege und Tagesreichweiten für die Audionutzung 2025

	UKW	DAB+	Online-Audio	Gesamt
Antenne Brandenburg	402.000	66.000	20.000	488.000
radioeins	184.000	128.000	78.000	390.000
Fritz	135.000	27.000	7.000	169.000
rbb 88.8	245.000	57.000	11.000	313.000
rbb24 Inforadio	207.000	52.000	22.000	281.000
radio3	33.000	5.000	2.000	40.000

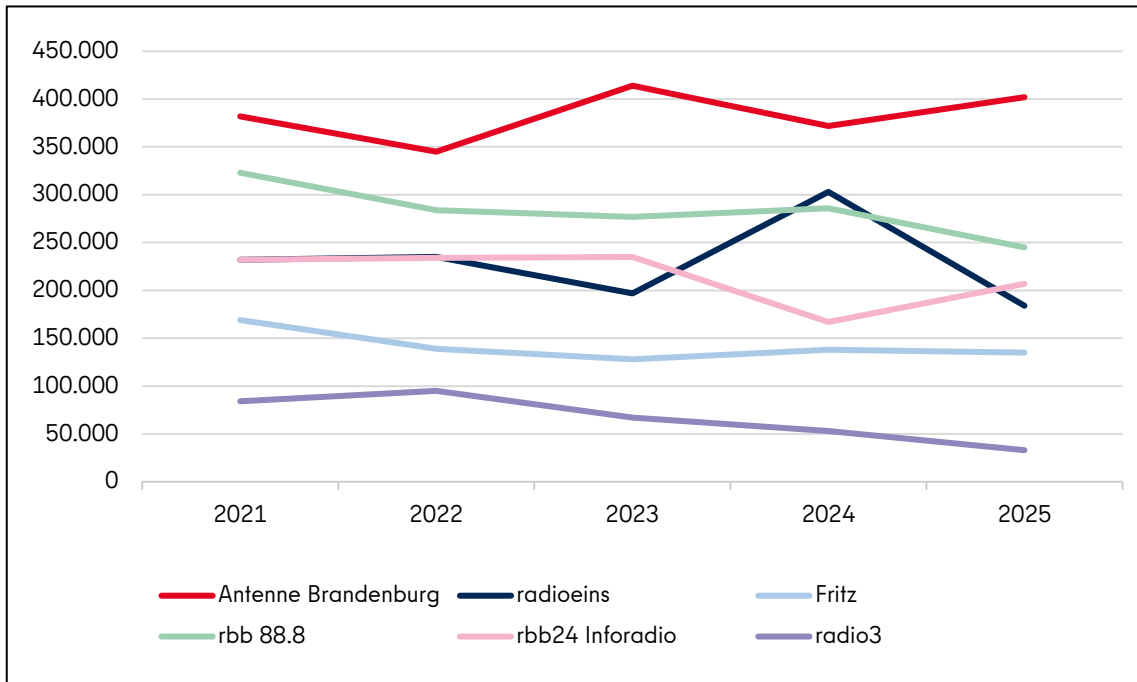
Quelle: Darstellung Rechnungshof - Auswertung der ma Audio (Montag bis Sonntag)⁵⁹

Insbesondere Antenne Brandenburg verzeichnete im Vergleich zu 2021 einen leichten Anstieg der UKW-Reichweite. Bei den anderen Hörfunkprogrammen sank die UKW-Nutzung insgesamt seit 2021 (vgl. Ansicht 18).

⁵⁸ vgl. rbb (2023), PowerPoint-Präsentation - Wirtschaftsplan 2024, Technologie - Programmverbreitung, S. 12, 17

⁵⁹ Aufgrund der geringeren Reichweite wurde das Hörfunkprogramm Cosmo in der ma Audio 2022 bis 2025 nicht ausgewiesen.

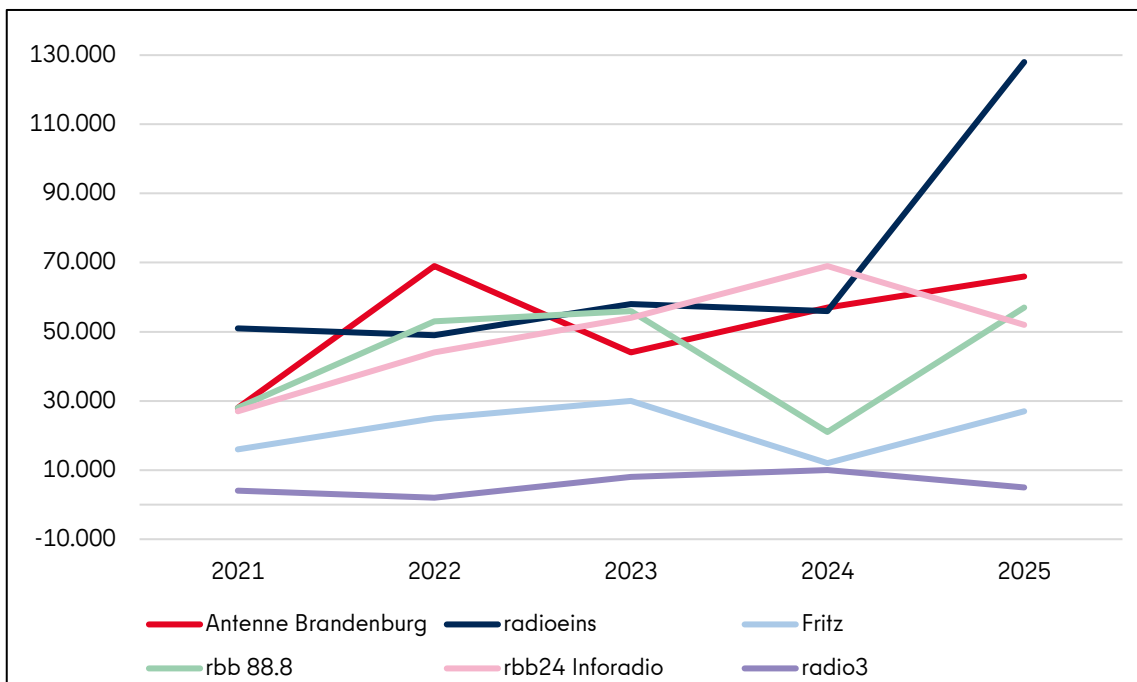
Ansicht 18: Entwicklung der Tagesreichweiten 05:00 bis 24:00 Uhr (UKW)



Quelle: Darstellung Rechnungshof - Auswertung ma Audio 2021 bis 2025 (Montag bis Sonntag); die Nutzung beschränkte sich bis auf die Jahre 2021 und 2023 ausschließlich auf die ma Audio II

Die Hörfunkprogramme des rbb konnten ihre Reichweite in der Verbreitung über DAB+ zwischen 2021 und 2025 deutlich steigern. Der Anstieg lag bei radioeins, Antenne Brandenburg und rbb 88.8 bei über 50 % (vgl. Ansicht 19).

Ansicht 19: Entwicklung der Tagesreichweiten 05:00 bis 24:00 Uhr (DAB+)



Quelle: Darstellung Rechnungshof - Auswertung ma Audio 2021 bis 2025 (Montag bis Sonntag); die Nutzung beschränkte sich bis auf die Jahre 2021 und 2023 ausschließlich auf die ma Audio II

Die parallele Verbreitung von Hörfunkprogrammen über UKW und DAB+, sogenannter Simulcast, verursacht Zusatzkosten für den rbb. Für die Beitragsperiode 2025 bis 2028 belaufen sich die von ARD und Deutschlandradio angemeldeten Aufwendungen für die UKW-Verbreitung auf rd. 220,9 Mio. €, was jährlich Ausgaben von rd. 55 Mio. € entspricht.⁶⁰ Demgegenüber bietet DAB+ nicht nur eine moderne digitale Infrastruktur, sondern auch deutlich geringere Verbreitungskosten. Die ARD geht langfristig von einem Einsparpotenzial von rd. 20 % gegenüber der UKW-Verbreitung aus.⁶¹

Die KEF betrachtet seit 2016 die Kosten für die terrestrische Verbreitung insgesamt und hat die anerkannten Kosten schrittweise reduziert, unter der Annahme, dass im Jahr 2029 UKW weitgehend durch DAB+ abgelöst sein würde.⁶² Trotz Investitionen in den Ausbau der DAB+-Sendenetze durch die ARD bewertet die KEF das ursprüngliche Ziel als nicht umsetzbar. Zwar wurde das DAB+-Sendernetz flächendeckend ausgebaut, doch fehlt es weiterhin an einer Entscheidung zum koordinierten Ausstieg aus der UKW-Verbreitung. Mittlerweile hat die ARD den Ausbau ihrer DAB+-Sendenetze so weit vorangetrieben, dass aus technischer Sicht ein zügiger sukzessiver Rückbau der UKW-Sendenetze möglich wäre.⁶³

Das geschätzte Einsparpotenzial für die von der ARD und Deutschlandradio gemeinsam betriebene Beendigung des Simulcast-Betriebs UKW/DAB+ beträgt rd. 100 Mio. € pro Beitragsperiode.⁶⁴ Die KEF hat angekündigt, die UKW-Verbreitungskosten ab 2033 nicht mehr bei der Finanzbedarfsermittlung anzuerkennen.⁶⁵ Sollte die ARD in diesem Fall dennoch an der Simulcast-Verbreitung festhalten, könnten zusätzliche, nicht gedeckte Kosten entstehen.

⁶⁰ vgl. 24. KEF-Bericht, Tz. 79

⁶¹ vgl. 24. KEF-Bericht, Tz. 78

⁶² vgl. 20. KEF-Bericht, Tz. 312

⁶³ vgl. 24. KEF-Bericht, Tz. 79

⁶⁴ bezogen auf die im 24. KEF-Bericht festgestellten Kosten, vgl. Sonderbericht der KEF zu finanziellen Auswirkungen möglicher Ansätze zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 27. September 2024, S. 54

⁶⁵ Die ARD muss die im 20. KEF-Bericht festgelegten Zielwerte erst in der Beitragsperiode 2033 bis 2036 erreichen (vgl. 24. KEF-Bericht, Tz. 80).

Der rbb hat in seinem Konsolidierungsprozess eine erste konkrete Maßnahme entwickelt, die eine Abschaltung der UKW-Verbreitung des Hörfunkprogramms radio3 am Sendestandort Belzig/Dippmannsdorf vorsieht. Der rbb hat hierfür für die Jahre 2026 bis 2028 Einsparvolumen von jeweils 150.000 € ermittelt.⁶⁶

5.2.3 Fazit und Empfehlungen

Die parallele Verbreitung über UKW und DAB+ verursacht Zusatzkosten und sollte eingestellt werden. DAB+ ist als digitale Übertragung eine moderne und ressourcenschonende Übertragungsform, die mittelfristig eine koordinierte Ablösung der UKW-Verbreitung ermöglichen kann.

DAB+ ist im Vergleich zu UKW die effizientere Verbreitung in den terrestrischen Frequenzen. Bei UKW ist nur ein Programm je Frequenz möglich, wohingegen über DAB+ auf einem Frequenzblock mehrere Programme gesendet werden können. Dies führt zu niedrigeren Kosten je Programm. Die Verbreitung über DAB+ erfordert eine geringere Sendeleistung als UKW und schont Energieressourcen. Für die gleiche Verbreitung wären bei DAB+ im Vergleich zu UKW-Sendeanlagen etwa zwei Drittel weniger Sendeanlagen erforderlich.⁶⁷ Der Energieverbrauch von Sendeanlagen für ein DAB+-Hörfunkprogramm liegt bei etwa 25 % des Energieverbrauchs von UKW-Sendeanlagen.⁶⁸ Hinzu kommt, dass bestehende Sendeanlagen des terrestrischen Hörfunks für DAB+ genutzt werden können. DAB+ ermöglicht Hörfunkanbietern außerdem eine höhere Reichweite. Die DAB+ Netzabdeckung ist schon jetzt in Berlin vollständig und in Brandenburg nahezu flächendeckend vorhanden. Im Gegensatz zu Internetradio ist der Empfang von DAB+ auch für die Nutzenden kostengünstig, da sie nicht auf die Verfügbarkeit von Datenvolumen angewiesen sind.⁶⁹ Dies kann zur Akzeptanz des digitalen Radiostandards DAB+ unter den Hörfunknutzenden beitragen.⁷⁰

⁶⁶ vgl. rbb, Gesamtübersicht der potenziellen Maßnahmen, S. 5

⁶⁷ Das Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) hat angegeben, dass es über 850 UKW-Sendeanlagen betreibt und für die gleiche Verbreitung nur 260 DAB+-Sender benötigen würde (vgl. <https://www.srf.ch/sendungen/hallosrf/radio-dab-loest-ukw-ab-das-sind-gruende-und-vorteile>, abgerufen am 5. September 2025).

⁶⁸ vgl. Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM), Bayerischer Rundfunk (BR), „green radio“ 2021, Ein Vergleich zum Energieverbrauch bei UKW und DAB+, S. 12

⁶⁹ vgl. <https://www.dabplus.de/faq/>, abgerufen am 5. September 2025

⁷⁰ Nach der vollständigen Umstellung von UKW auf DAB+ in Norwegen nutzen 98 % nach wie vor Radio entweder über DAB+ oder IP (vgl. <https://www.dabplus.de/2025/07/23/dab-in-europa-der-ueberblick-6/>, abgerufen am 5. September 2025).

Die Entwicklung der UKW- und DAB+-Verbreitung verdeutlicht die Notwendigkeit, den Umstieg auf den Übertragungsstandard DAB+ voranzutreiben. Mit DAB+ konnte der rbb seine Reichweiten in den einzelnen Programmen mehrheitlich ausbauen. Die ausschließliche Programmverbreitung über DAB+ bietet ein erhebliches Einsparpotenzial. Der Rechnungshof bewertet die Abschaltung der UKW-Verbreitung von radio3 am Sendestandort Belzig/Dippmannsdorf positiv. Ein paralleler Betrieb zweier Verbreitungswege für den Hörfunk ist aus Wirtschaftlichkeitsgründen über einen längeren Zeitraum nicht vertretbar. Sollten zudem künftig die UKW-Verbreitungskosten im Finanzbedarfsermittlungsverfahren nicht mehr anerkannt werden, der rbb seine Hörfunkprogramme aber weiterhin über UKW und DAB+ verbreiten, könnte ein Finanzierungsdefizit in Millionenhöhe entstehen.

Der Umstieg auf das kostengünstigere DAB+ kann ohne einen politisch festgelegten Abschalttermin für UKW nicht gelingen. Der Erfolg von DAB+ hängt maßgeblich davon ab, ob auch die privaten Hörfunkveranstalter diesen Weg mitgehen. In Deutschland fehlen bislang klare Rahmenbedingungen sowie ein verbindlicher Zeitpunkt für die Beendigung des Simulcast-Betriebs.⁷¹ Schleswig-Holstein hat daher 2022 Regelungen im Neunten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften in Hamburg und Schleswig-Holstein erlassen. Danach wird die Digitalisierung des Hörfunks (insbesondere DAB+) unterstützt, indem frei werdende UKW-Frequenzen grundsätzlich nicht neu vergeben werden.⁷² Private und öffentlich-rechtliche Hörfunkanbieter einigten sich mit der Landesregierung und der Landesmedienanstalt darauf, die Programmverbreitung über UKW von 2025 bis 2031 schrittweise auf DAB+ umzustellen.⁷³ Der Parallelbetrieb soll bis Mitte 2031 beendet werden.⁷⁴

Der Rechnungshof empfiehlt, dass sich Berlin dafür einsetzt, im rbb-Staatsvertrag eine schrittweise Reduzierung der UKW-Verbreitung einzelner Hörfunkprogramme festzuschreiben. Parallel dazu ist im Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien eine Abschaltung der

⁷¹ vgl. 20. KEF-Bericht, Tz. 309 f.

⁷² vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Neunten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften in Hamburg und Schleswig-Holstein (Neunter Medienänderungsstaatsvertrag HSH - 9. MÄStV HSH) (Drs 19/3584 des Schleswig-Holsteinischen Landtages), S. 3

⁷³ vgl. https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/l_startseite/Artikel2024/II/240628_digitalradio, abgerufen am 22. September 2025

⁷⁴ vgl. <https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/digitalisierung/medienpolitik/digitalradio>, abgerufen am 18. September 2025

UKW-Verbreitung für öffentlich-rechtliche und private Anbieter anzustreben. Das Ziel sollte eine flächendeckende Umstellung auf DAB+ als gemeinsamer digitaler Übertragungsstandard sein.

5.3 Verteilung der Verwaltungs-, Produktions- und Programmeinrichtungen nach wirtschaftlichen Kriterien

Nach dem rbb-Staatsvertrag soll sich die Verteilung einzelner Verwaltungs-, Produktions- und Programmeinrichtungen, personeller Kapazitäten sowie redaktioneller Schwerpunktbildungen in Berlin und Brandenburg am jeweiligen Beitragsaufkommen orientieren. Der rbb plant, seinen Immobilienbestand in Berlin zugunsten von Brandenburg zu reduzieren. Eine solche wirtschaftlich motivierte Flächenverteilung stünde im Widerspruch zur Beitragsorientierung des rbb-Staatsvertrags.

5.3.1 Rundfunkrechtlicher Rahmen

In den Angeboten des rbb nimmt die regionale Verwurzelung eine herausragende Rolle ein. Einzelne Verwaltungs-, Produktions- und Programmeinrichtungen, personelle Kapazitäten sowie redaktionelle Schwerpunktbildungen sollen in den beiden Ländern Berlin und Brandenburg orientiert am jeweiligen Beitragsaufkommen vorgesehen werden.⁷⁵

Berlin und Brandenburg haben mit der Regelung in § 2 Abs. 4 Satz 1 rbb-Staatsvertrag eine angemessene Berücksichtigung beider Länder bei der Standortverteilung bezweckt. Der Charakter als Zwei-Länder-Anstalt verlange, dass der rbb in beiden Ländern in angemessenem Umfang präsent sei. Orientierungsmaßstab solle nach dem Willen der Staatsvertragsländer das jeweilige Beitragsaufkommen sein. Bei der Wahl neuer Standorte seien Programmverträglichkeit und das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.⁷⁶

⁷⁵ § 2 Abs. 4 Satz 1 rbb-Staatsvertrag

⁷⁶ vgl. Vorlage des Senats vom 17. November 2023 an das Abgeordnetenhaus über das Gesetz zum Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb-Staatsvertrag) (Drs 19/1311), S. 55

5.3.2 Planungen des rbb zur Erhöhung der Flächeneffizienz

Der rbb sieht mit dem Zielbild 2028 u. a. umfangreiche Änderungen zur Erhöhung der Flächeneffizienz vor. Ziel ist es, den Sanierungsstau abzuarbeiten und alle Flächen funktional und wirtschaftlich zu gestalten. Der rbb plant daher ein Nutzungskonzept, das die wirtschaftlichste Belegungsvariante mit dem größten programmlichen und produktionstechnischen Nutzen darstellt. Er will damit auch die von der KEF vorgegebenen Zielwerte zur Wirtschaftlichkeit erfüllen.⁷⁷ Die bauliche Flächeneffizienz liegt aktuell bei 52 %. Von den Flächen des rbb liegen 67 % in Berlin und 33 % in Brandenburg. Das Beitragsaufkommen verteilt sich laut rbb zu ca. 58 % auf Berlin und ca. 42 % auf Brandenburg.

Der rbb geht davon aus, dass ihm bei Beibehaltung des aktuellen Flächenbestands Mehrbedarfe von jährlich 12 Mio. € entstünden. Er plant daher, ab 2025 Gebäudenutzungskosten von jährlich bis zu 6,6 Mio. € einzusparen, indem er Nutzungsflächen auf das zur Erfüllung des Programmauftrags zwingend notwendige Maß reduziert. Der rbb legte dazu verschiedene Maßnahmen wie Reduzierungen des Immobilienbestands, Aufgabe von Mietflächen oder Einführung von Desksharing-Quoten fest.⁷⁸

Der rbb erarbeitete verschiedene Szenarien für eine Flächenreduzierung.⁷⁹ Dabei bestehe am Standort Berlin Masurenallee der größte Sanierungsstau und Handlungsbedarf. Nach dem Szenario mit der höchsten Einsparmöglichkeit müsse der rbb nach seinen Berechnungen den Immobilienbestand in Berlin deutlich reduzieren. Dies erfordere, die Flächen im Haus des Rundfunks Berlin sowie in Potsdam zu konzentrieren. Das Fernsehzentrum Berlin mit Flachbau und Studios sowie das anliegende Parkhaus seien hingegen nicht betriebsnotwendig und zu verwerten. An dem Kerngelände am Standort Potsdam sowie den Regionalstudios und Regionalbüros halte der rbb hingegen fest.⁸⁰

⁷⁷ vgl. 24. KEF-Bericht, Tz. 455 bis 463

⁷⁸ vgl. Antwort des Regierenden Bürgermeisters - Senatskanzlei vom 20. Dezember 2024 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/21093), zu den Fragen 1 und 3; 145. Sitzung des Verwaltungsrates am 4. September 2024, Informationsvorlage 75/2024

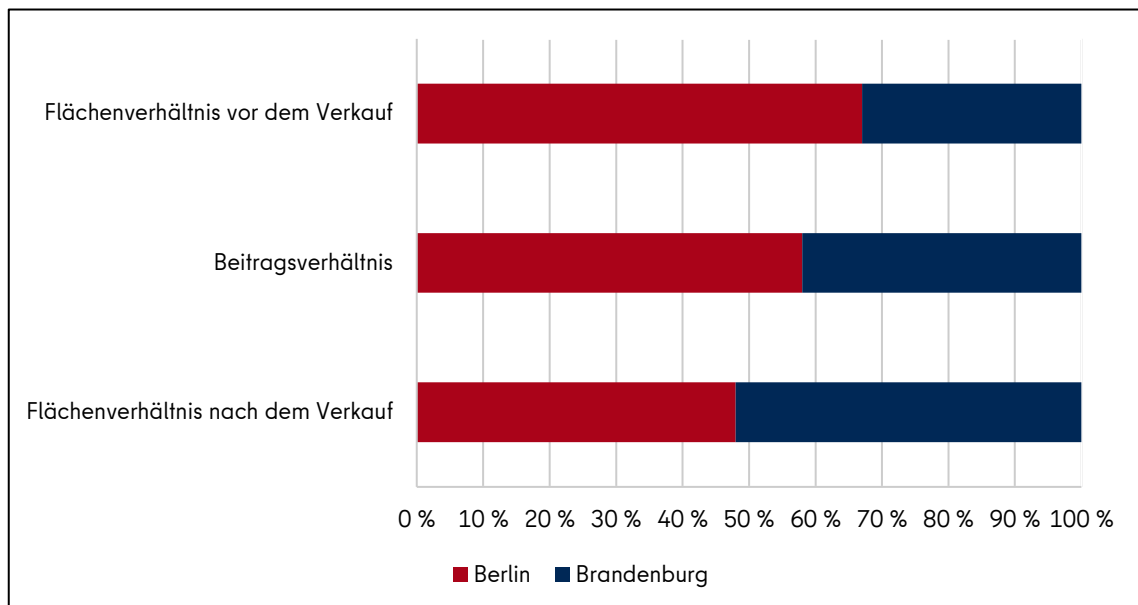
⁷⁹ vgl. 145. Sitzung des Verwaltungsrates am 4. September 2024, Informationsvorlage 75/2024

⁸⁰ vgl. Antwort des Regierenden Bürgermeisters - Senatskanzlei vom 20. Dezember 2024 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 19/21093), zu den Fragen 3 und 6

5.3.3 Fazit und Empfehlungen

Die Immobilienstrategie des rbb orientiert sich an wirtschaftlichen Kriterien. Die Planungen widersprechen jedoch der staatsvertraglichen Regelung, einzelne Einrichtungen und Kapazitäten sowie redaktionelle Schwerpunktbildungen in beiden Ländern orientiert am jeweiligen Beitragsaufkommen zu verteilen.⁸¹ Nach den Planungen des rbb käme es zu einer Verschiebung der Flächenverteilung zugunsten Brandenburgs. Die Flächenverteilung läge allein durch den Verkauf des Fernsehentrums Berlin bereits zu etwa 48 % in Berlin und zu 52 % in Brandenburg.⁸² Sie entspräche nicht mehr der Verteilung des Beitragsaufkommens von ca. 58 % zu 42 % und damit der Regelung in § 2 Abs. 4 Satz 1 rbb-Staatsvertrag (vgl. Ansicht 20).

Ansicht 20: Veränderung des Flächenverhältnisses Berlins und Brandenburgs durch den Verkauf des Fernsehentrums Berlin



Quelle: Darstellung Rechnungshof auf Basis des Zielbildes 2028 Immobilien des rbb

Entscheidungen zur Erhöhung der Flächeneffizienz sind mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und damit auch mit den Zielwerten der KEF zur Flächennutzung in Einklang zu bringen. Eine Aufforderung, sich bei Standortentscheidungen vordergründig am Beitragsaufkommen zu orientieren, birgt die Gefahr unwirtschaftlicher Entscheidungen. Zwar stellt § 2 Abs. 4 Satz 1 rbb-Staatsvertrag eine Soll-Vorschrift dar, d. h., Maßnahmen des rbb, die im Widerspruch zum Beitragsaufkommen in beiden Ländern stünden, bedürften eines

⁸¹ vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 rbb-Staatsvertrag

⁸² Die Gesamtfläche beträgt 153.000 m², wovon aktuell 102.611 m² auf Berlin entfallen. Das Fernsehzentrum hat eine Fläche von 56.162 m².

begründeten Ausnahmefalls. Wirtschaftliche Gründe könnten hier aber eben nicht angeführt werden, denn die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung stellt ja ohnehin den Regelfall dar. Der Wortlaut „orientiert am jeweiligen Beitragsaufkommen“ könnte daher zu Missverständnissen hinsichtlich der Rangfolge der beiden in Rede stehenden Vorgaben führen. Dies gilt umso mehr, da § 2 Abs. 4 Satz 3 rbb-Staatsvertrag lediglich bei der Wahl neuer Standorte (für weitere Einrichtungen im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 2 rbb-Staatsvertrag) darauf abstellt, Wirtschaftlichkeit und Programmverträglichkeit angemessen zu beachten.⁸³

Darüber hinaus ist für den Rundfunkbeitrag das im öffentlichen Abgabenrecht geltende Äquivalenzprinzip im Verhältnis der Rundfunkanstalt und ihrer Nutzer zu modifizieren. Eine Äquivalenz zwischen Rundfunkbeitrag und Rundfunkleistung in dem engeren Sinne einer Zweckbindung des Beitragsaufkommens dahin gehend, dass der Rundfunkbeitrag eine Gegenleistung für einzelne konkret bestimmbare Angebote einer Rundfunkanstalt darstellt, besteht gerade nicht.⁸⁴ Der aus der Beitragszahlung erwachsende „Vorteil“ besteht in der Möglichkeit des Empfangs der Programme und der Angebote der Landesrundfunkanstalten. Durch das flächendeckende Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist dieses bei entsprechenden Empfangsgeräten durch alle abrufbar.⁸⁵ Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die Aufgabe, ein Gesamtangebot für alle zu unterbreiten.⁸⁶ Die Mehrländeranstalten haben dabei die Vielfalt der Regionen ihrer zugehörigen Länder zu berücksichtigen.⁸⁷ Eine Orientierung am Beitragsaufkommen bei der regionalen Gliederung der anderen Mehrländeranstalten findet sich in den jeweiligen Staatsverträgen anderer Mehrländeranstalten nicht. Die Präsenz von Einrichtungen der Anstalten in den jeweiligen Ländern ist in allen Staatsverträgen vorausgesetzt.

⁸³ vgl. Vorlage des Senats vom 17. November 2023 an das Abgeordnetenhaus über das Gesetz zum Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb-Staatsvertrag) (Drs 19/1311), S. 55

⁸⁴ Ebhardt/Neukamm, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 35 Medienstaatsvertrag Rn. 29 f.

⁸⁵ Ebhardt/Neukamm, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 35 Medienstaatsvertrag Rn. 27 ff.

⁸⁶ vgl. § 26 Abs. 1 Satz 4 Medienstaatsvertrag

⁸⁷ vgl. § 6 Abs. 1 Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk, § 5 Abs. 2 Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk, Präambel des Staatsvertrages über den Südwestrundfunk, § 3 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag

Erklärtes Ziel des rbb-Staatsvertrags ist es, den rbb nachhaltig und zukunftsfähig aufzustellen.⁸⁸ Die Umsetzung des Zielbildes 2028 sieht weitreichende Veränderungen in der Struktur des rbb vor. Dies betrifft nicht nur seine Ausstattung mit Flächen, sondern auch mit Personal und Technik und daraus folgende Verschiebungen der entsprechenden Ressourcen innerhalb der Länder. Soll sich der rbb hierbei an dem Beitragsaufkommen seiner Länder orientieren, könnte es immer wieder zur Kollision mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kommen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Wortpassage aus § 2 Abs. 4 Satz 1 rbb-Staatsvertrag „orientiert am jeweiligen Beitragsaufkommen“ zu streichen. Stattdessen hat sich die Wahl etwaiger rbb-Standorte an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren.

5.4 Werbung im Hörfunk

Die aktuellen Regelungen des rbb-Staatsvertrags zu Werbezeiten sollen die private Medienvielfalt stärken. Demnach hat sich der zeitliche Werbeumfang im Hörfunk des rbb von ehemals 105 Minuten werktäglich auf 90 Minuten reduziert. Darüber hinaus ist dem rbb lokal- und regionalbezogene Werbung untersagt. Aufgrund der neuen Werberegulierung prognostiziert die RBB Media bis 2028 sinkende Werbeumsätze. Das fehlende Ertragspotenzial beziffert sie für 2025 bis 2028 je nach Marktentwicklung auf rd. 7,4 Mio. € bis 8,9 Mio. €.

5.4.1 Regulierung der Werbezeiten

Die vorrangige Finanzierung durch Beiträge sichert die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁸⁹ Die Beitragsfinanzierung soll eine möglichst große Unabhängigkeit vom wirtschaftlichen Markt gewährleisten und somit sicherstellen, dass sich das Programm an journalistischen Grundsätzen, insbesondere dem der Vielfalt, ausrichtet, und zwar unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen. Dennoch schließen die verfassungsrechtlichen Vorgaben andere Finanzierungsquellen neben der Beitragsfinanzierung grundsätzlich nicht aus. Auch Einnahmen aus Werbung sind zulässig, sofern sie im Rahmen der verfassungsmäßigen Vorgaben erfolgen. Solche

⁸⁸ vgl. Vorlage des Senats vom 17. November 2023 an das Abgeordnetenhaus über das Gesetz zum Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb-Staatsvertrag) (Drs 19/1311), S. 53

⁸⁹ vgl. Ausführungen unter Abschnitt 3.2

zusätzlichen Finanzierungsformen können ergänzend genutzt werden, ohne die Unabhängigkeit und den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beeinträchtigen.⁹⁰ Überdies kann eine ergänzende Finanzierung aus Werbung die staatsferne Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fördern und seine redaktionelle Selbstbestimmung sichern.⁹¹

Die Länder sind berechtigt, den Landesrundfunkanstalten bis zu 90 Minuten werktäglich im Jahresdurchschnitt Werbung⁹² im Hörfunk einzuräumen; ein am 1. Januar 1987 in den Ländern abweichender zeitlicher Umfang der Rundfunkwerbung und ihre tageszeitliche Begrenzung kann beibehalten werden.⁹³ Bis zum Inkrafttreten des rbb-Staatsvertrags war in den Rundfunkprogrammen des rbb Werbung und Sponsoring nach Maßgabe des Rundfunkstaatsvertrages statthaft.⁹⁴ Nach der sogenannten Landeswellenregelung fand bei der Ermittlung des zeitlichen Werbeumfangs der beiden Landeshörfunkprogramme rbb 88.8 und Antenne Brandenburg nur die Welle mit dem jeweils höheren Minutenwert Berücksichtigung.⁹⁵ Aufgrund dieser Regelung betrug die Werbezeit in allen Hörfunkprogrammen des rbb insgesamt rd. 105 Minuten pro Werktag im Jahresdurchschnitt.

Die Novelle des rbb-Staatsvertrags zum 1. Januar 2024 änderte die Bestimmungen für die Werbezeiten des rbb. Danach darf nunmehr der zeitliche Umfang der Werbung insgesamt 90 Minuten werktäglich im Jahresdurchschnitt nicht überschreiten. Die bis dahin gültige Landeswellenregelung entfiel. Darüber hinaus ist dem rbb lokal- und regionalbezogene Werbung nicht gestattet.⁹⁶ Somit ist das im Programm von Antenne Brandenburg angewandte Werbesplitting für die Regionen Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus unzulässig. Bis zur Neuregelung hatten

⁹⁰ vgl. BVerfGE 119, S. 181 (219)

⁹¹ vgl. BVerfGE 90, S. 60 (90)

⁹² Nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 Medienstaatsvertrag ist Rundfunkwerbung jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs, die im Rundfunk von einem öffentlich-rechtlichen oder einem privaten Veranstalter oder einer natürlichen Person entweder gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung gesendet wird, mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt zu fördern.

⁹³ § 38 Abs. 5 Medienstaatsvertrag

⁹⁴ § 7 rbb-Staatsvertrag a. F.

⁹⁵ vgl. Vorlage des Senats vom 17. November 2023 an das Abgeordnetenhaus über das Gesetz zum Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb-Staatsvertrag) (Drs 19/1311), S. 63

⁹⁶ vgl. § 10 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag

Werbetreibende die Möglichkeit, auf regionalen und lokalen Frequenzen Werbung zu senden.⁹⁷

Für den privaten Hörfunk sind im Medienstaatsvertrag keine vergleichbaren Regelungen festgelegt.

5.4.2 Beteiligungserträge beim rbb und Sparte Radiowerbung bei der RBB Media

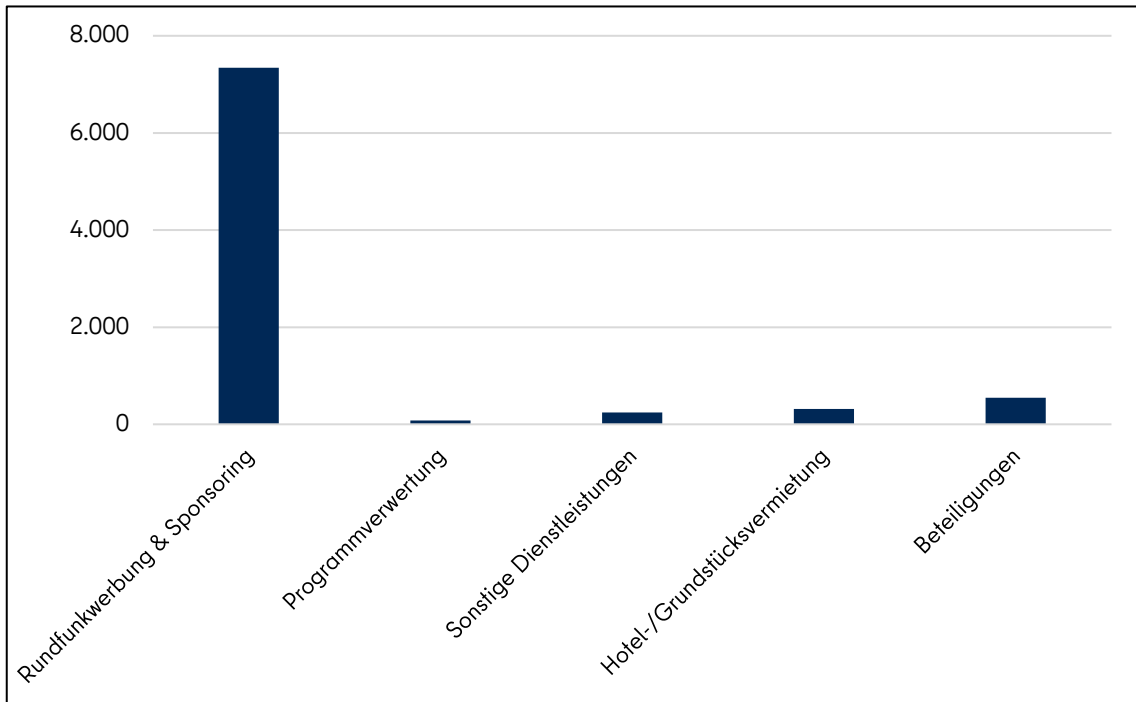
Der rbb finanziert sich vorrangig aus Rundfunkbeiträgen, daneben aus Zinserträgen, sonstigen Ertragsquellen sowie aus Beteiligungserträgen der RBB Media. Die RBB Media ist ein 100 %iges Beteiligungsunternehmen des rbb.⁹⁸ Gegenstand der RBB Media ist die Vermarktung sowie Herstellung von Werbung im Hörfunk-, Fernsehen- und online-Bereich. Darüber hinaus gehört zum Unternehmensgegenstand der RBB Media auch jede sonstige Betätigung, die die Interessen des Rundfunks zu fördern geeignet ist.⁹⁹ Der rbb erzielte 2024 einen Beteiligungsertrag von 7,18 Mio. € durch die RBB Media. Diese schüttet ihre Erträge jeweils im Folgejahr aus. Die durch die RBB Media 2023 erzielten und 2024 ausgeschütteten Beteiligungserträge umfassen überwiegend Erträge aus Rundfunkwerbung (vgl. Ansicht 21).

⁹⁷ vgl. Vorlage des Senats vom 17. November 2023 an das Abgeordnetenhaus über das Gesetz zum Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb-Staatsvertrag) (Drs 19/1311), S. 63

⁹⁸ vgl. § 33 Abs. 1 Medienstaatsvertrag

⁹⁹ vgl. § 2 Abs. 1 der Satzung der RBB Media

Ansicht 21: Spartenergebnisse der RBB Media 2023 im Vergleich (in T€)



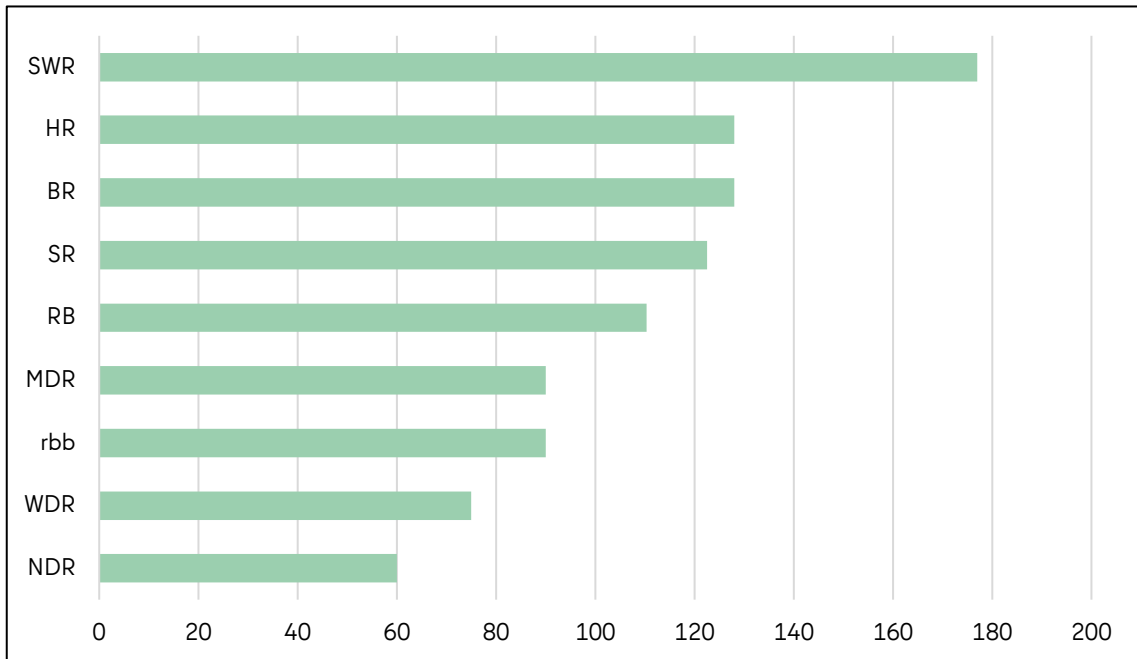
Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der RBB Media

Sowohl mit der vorherigen Werbehöchstdauer von 105 Minuten¹⁰⁰ als auch mit der neuen Werbehöchstdauer von 90 Minuten pro Werktag im Jahresdurchschnitt¹⁰¹ befindet sich der rbb im Vergleich zu anderen ARD-Anstalten im unteren Mittelfeld (vgl. Ansicht 22).

¹⁰⁰ vgl. § 7 Abs. 1 rbb-Staatsvertrag a. F.

¹⁰¹ vgl. § 10 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag

Ansicht 22: Werbehöchstgrenzen pro Werktag im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (in Minuten)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der RBB Media¹⁰²

Die Nachfrage in den Regionen Berlin und Brandenburg übersteigt das verfügbare Werbekontingent in den Hörfunkprogrammen des rbb.¹⁰³ In Anbetracht der verkürzten Werbezeit und des Wegfalls der lokal- und regionalbezogenen Werbemöglichkeiten ist zeitweise die Anzahl der Werbekunden um ein Drittel eingebrochen. Sämtliche Altverträge für lokal- und regionalbezogene Werbung der RBB Media zum Angebot von Werbezeiten sind zum 31. Dezember 2024 ausgelaufen. Unter den gegebenen Umständen erwartet die RBB Media für die kommenden Geschäftsjahre geringeres Umsatzpotenzial.

So betrug der durchschnittliche Nettoumsatz aus Werbefunk¹⁰⁴ der RBB Media im Zeitraum 2021 bis 2024 rd. 11,3 Mio. € pro Jahr.

Für die Geschäftsjahre 2025 bis 2028 geht die RBB Media von einem reduzierten Nettoumsatz aus Werbefunk von rd. 9 % im Vergleich zu 2021 bis 2024 aus.

¹⁰² vgl. RBB Media, Anmerkung der RBB Media zu § 7 Abs. 6 rbb-Staatsvertrag-Entwurf in der Fassung vom 30. Juni 2022, S. 3

¹⁰³ vgl. RBB Media, Anmerkung der RBB Media zu § 7 Abs. 6 rbb-Staatsvertrag-Entwurf in der Fassung vom 30. Juni 2022, S. 3

¹⁰⁴ Nettowerbeumsätze entsprechen den Bruttowerbeumsätzen abzüglich Rabatten, Vermittlerprovisionen sowie Skonti.

Eine verlässliche Ermittlung von Verlusten aus den Neuregelungen des rbb-Staatsvertrags im Bereich Werbefunk ist aufgrund diverser Faktoren komplex. Die Planzahlen der RBB Media gehen von einer Teilkompensation der Verluste durch eine Umschichtung der Werbemaßnahmen zugunsten höherer Wertschöpfung aus. Im Falle einer Fortschreibung der Marktentwicklung prognostiziert sie aufgrund des Werbesplittungsverbots, der grundsätzlichen Reduzierung der Werbezeiten sowie der anteilig rückläufigen linearen Mediennutzung Umsatzverluste aus Werbefunk von durchschnittlich rd. 1,9 Mio. € bis rd. 2,2 Mio. € jährlich. Der nicht realisierte Gesamtumsatz aus Werbefunk für die RBB Media und damit einhergehend fehlende Beteiligungsertrag für den rbb¹⁰⁵ im Zeitraum 2025 bis 2028 beläuft sich schätzungsweise auf insgesamt rd. 7,4 Mio. € bis rd. 8,9 Mio. €. Seit Juli 2025 ist der Werbemarkt für klassische Werbung (Radio, Fernsehen) auch für die öffentlich-rechtlichen Programme stark rückläufig. Sollte sich dieser Trend fortzuschreiben, wird die Teilkompensation der Verluste nicht zu realisieren sein.

5.4.3 Fazit und Empfehlungen

Die Regelung zum Umfang der Werbezeitreduzierung sollte geprüft und die staatsvertragliche Neuregelung zum Verbot des Werbesplittings sollte aufgehoben werden. Die Reduzierung der Werbezeiten des rbb und der Wegfall lokal- und regionalbezogener Werbung Anfang 2024 schwächten die wirtschaftliche Position des rbb. Über die RBB Media konnte der rbb nur geringere Erträge aus Rundfunkwerbung erzielen. Künftig ist mit weiteren Mindererträgen zu rechnen.

Der rundfunkrechtliche Rahmen gestattet den Rundfunkanstalten bis zu 90 Minuten Werbung werktäglich; ein am 1. Januar 1987 in den Ländern abweichender zeitlicher Umfang der Rundfunkwerbung und ihre tageszeitliche Begrenzung kann beibehalten werden.¹⁰⁶ So ist die zulässige Werbezeit je nach Rundfunkanstalt¹⁰⁷ unterschiedlich geregelt. Der private Hörfunkbereich hat keinerlei Werbezeitbegrenzungen, der Hessische Rundfunk (HR) kann bis zu 128 Minuten

¹⁰⁵ Den Umsatzzahlen stehen noch geringe variable Kosten (etwa für technische Auslieferung) gegenüber, sodass der Beteiligungsertrag etwas niedriger ausfällt.

¹⁰⁶ vgl. § 38 Abs. 5 Medienstaatsvertrag

¹⁰⁷ vgl. Ansicht 22 - Werbehöchstgrenzen pro Werktag im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (in Minuten)

Werbung¹⁰⁸ schalten und beim Westdeutschen Rundfunk (WDR) ist die Werbezeit seit 2017 von ursprünglich 90 Minuten auf bis 75 Minuten reduziert.¹⁰⁹

Die damalige Werbezeitreduzierung beim WDR zielte darauf ab, die öffentliche Akzeptanz zu erhöhen und gleichzeitig die private Medienvielfalt in Nordrhein-Westfalen zu sichern. Fehlende Werbeeinnahmen sollten sodann über eine Erhöhung des Gesamtbedarfs bei der KEF kompensiert werden.¹¹⁰ Dennoch trug die Werbezeitreduzierung auf 75 Minuten¹¹¹ nicht dazu bei, dass werbetreibende Unternehmen in erheblichem Umfang ihre Werbeetats auf die lokalen Hörfunkprogramme in Nordrhein-Westfalen umgeschichtet haben.¹¹² Es besteht somit keine Grundlage zur Annahme, dass eine Reduzierung der Werbezeit beim rbb zu nennenswerten Umsatzsteigerungen bei anderen Lokalanbietern oder zur Stärkung der Medienvielfalt führen würde.¹¹³

Die Nachfrage nach Werbung richtet sich nach der Reichweite, der Altersstruktur der erreichbaren Hörschaft sowie nach dem jeweiligen Programmumfeld.¹¹⁴ Aufgrund spezifischer Merkmale differenziert die überwiegende Mehrheit der werbetreibenden Unternehmen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern. Demnach ist öffentlich-rechtliche Hörfunkwerbung nur geringfügig mit privater Hörfunkwerbung substituierbar.¹¹⁵

Auf den Medienmärkten existieren verschiedene Wettbewerbsebenen. Dabei wird zwischen intra- und intermedialem Wettbewerb unterschieden. Der intramediale Wettbewerb beschreibt den Wettbewerb zwischen Anbietern derselben Medienart. Dazu gehören etwa Radioprogramme des rbb sowie private Hörfunkanbieter im jeweiligen Sendegebiet. Der intermediale Wettbewerb hingegen umfasst den

¹⁰⁸ vgl. § 3a Abs. 1 Gesetz über den Hessischen Rundfunk

¹⁰⁹ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 7-8/2016, van Rinsum, Folgen der Werbereduzierung im Hörfunk - Neufassung des WDR-Gesetzes ab Januar 2017, S. 370

¹¹⁰ vgl. <https://www.land.nrw/pressemitteilung/landtag-verabschiedet-neues-wdr-gesetz-staerkung-des-oeffentlich-rechtlichen?utm>, abgerufen am 1. Juni 2025

¹¹¹ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 7-8/2016, van Rinsum, Folgen der Werbereduzierung im Hörfunk - Neufassung des WDR-Gesetzes ab Januar 2017, S. 370

¹¹² vgl. Brain Gesellschaft für Marketing & Media mbH (2019), Gutachten „Evaluierung der Auswirkungen der Werbezeitreduzierung beim WDR“, S. 6

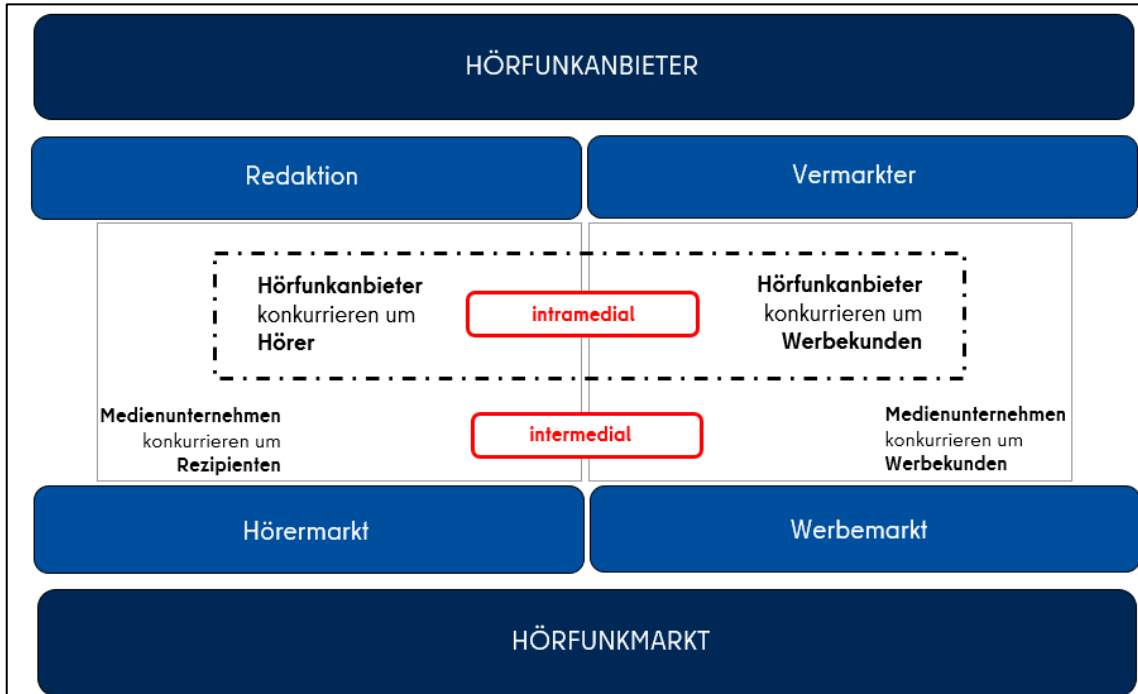
¹¹³ vgl. Brain Gesellschaft für Marketing & Media mbH, Gutachten „Evaluierung der Auswirkungen der Werbezeitreduzierung beim WDR“, S. 6

¹¹⁴ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 1/2017, Müller/Radke/Katz, Auswirkungen einer Werbereduzierung im Hörfunk für den regionalen Mittelstand, S. 10

¹¹⁵ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 1/2017, Müller/Radke/Katz, Auswirkungen einer Werbereduzierung im Hörfunk für den regionalen Mittelstand, S. 10

Wettbewerb zwischen verschiedenen Mediengattungen – etwa zwischen verschiedenen Tageszeitungen oder Rundfunkprogrammen. Hier steht die Mediennutzung als Mittel zur Bedürfnisbefriedigung im Fokus (vgl. Ansicht 23).¹¹⁶

Ansicht 23: Marktseiten des Hörfunks



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben der ARD Media GmbH¹¹⁷

Auch im Fall einer anteiligen Umschichtung der Werbebudgets vom öffentlichen in den privaten Bereich müssten private Hörfunkanbieter aufgrund der bereits hohen Auslastung ihren Werbeanteil zulasten ihrer Programme erhöhen oder Werbekunden mit erhöhten Kosten bei gleichzeitig abnehmender Leistungsqualität¹¹⁸ rechnen.¹¹⁹ Zudem besteht nicht nur ein wirtschaftliches Risiko für den öffentlich-rechtlichen Hörfunkmarkt. Die gesamte Gattung Radio als Werbeträger könnte an Bedeutung verlieren, was sich auch negativ auf den privaten Hörfunkbereich auswirken würde.

¹¹⁶ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 1/2017, Müller/Radke/Katz, Auswirkungen einer Werbereduzierung im Hörfunk für den regionalen Mittelstand, S. 4

¹¹⁷ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 1/2017, Müller/Radke/Katz, Auswirkungen einer Werbereduzierung im Hörfunk für den regionalen Mittelstand, S. 5

¹¹⁸ Eine Steigerung des Werbeanteils innerhalb des Programms würde voraussichtlich mit einer Beeinträchtigung der Werbewirkung einhergehen, da einzelne Werbespots eine geringere Aufmerksamkeit erfahren und bei der Hörerschaft weniger effektiv wirken. Zudem ist davon auszugehen, dass ein erhöhter Anteil an Werbung mit negativen Effekten auf die Reichweite einhergeht, da der Impuls zum Umschalten üblicherweise in direktem Zusammenhang mit der Dauer der Werbeblöcke steht (vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 1/2017, Müller/Radke/Katz, Auswirkungen einer Werbereduzierung im Hörfunk für den regionalen Mittelstand, S. 14).

¹¹⁹ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 1/2017, Müller/Radke/Katz, Auswirkungen einer Werbereduzierung im Hörfunk für den regionalen Mittelstand, S. 3 i. V. m. S. 14

Falls die für Werbekampagnen notwendige Reichweite nicht mehr sichergestellt werden kann, wären werbetreibende Unternehmen verstärkt darauf angewiesen, auf alternative Medienkanäle auszuweichen. Besonders große internationale Digitalkonzerne sowie neue, regional gezielt steuerbare digitale Out-of-Home-Medien¹²⁰ könnten den Stellenwert des Radios als Werbemedium, das derzeit etwa 6 % Marktanteil hält, ablösen.¹²¹ Ferner führt das Verbot von regionalen Werbefenstern in Potsdam, Cottbus und Frankfurt (Oder) dazu, dass kleinere, regional operierende Gewerbetreibende in Berlin und Brandenburg keine Werbeschaltungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu einem für sie finanzierbaren Kostenrahmen vornehmen können.¹²²

Weitere ARD-Rundfunkanstalten können infolge eines rückläufigen Buchungsvolumens der sogenannten nationalen Radiokombinationen der ARD mit Einnahmeverlusten konfrontiert sein.¹²³ Dem potenziellen Effekt zunehmender Minutenpreise steht entgegen, dass die verringerte Anzahl an vermarktbareren Werbeminuten zu spürbar niedrigeren Werbeeinnahmen führen würde.¹²⁴ Um im Werbemarkt konkurrenzfähig zu bleiben, müssten die Hörfunkanbieter zudem weiterhin die fixen Ausgaben für die Werbeakquise aufbringen, um fachliche Expertise sicherzustellen. Dies würde sich deutlich auf die Rentabilität von Werbung auswirken.¹²⁵ Eine weitere Reduzierung sowie ein Verbot von Werbung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten gingen außerdem mit geringeren Erträgen für die Rundfunkanstalten einher und würden zu einer Mehrbelastung der Beitragszahlenden führen.¹²⁶ So wäre etwa im Falle eines vollständigen Verzichts auf Werbung für Hörfunk und Fernsehen ein finanzieller Ausgleich in Höhe von

¹²⁰ Out-of-Home-Medien umfassen sämtliche Werbestrategien, die im öffentlichen Raum durchgeführt werden. Dazu zählen etwa Litfaßsäulen, Plakatwände oder digitale Anzeigetafeln (vgl. <https://startupwissen.biz/ooH-out-of-home-bedeutung/>, abgerufen am 12. August 2025).

¹²¹ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 7-8/2016, van Rinsum, Folgen der Werbereduzierung im Hörfunk - Neufassung des WDR-Gesetzes ab Januar 2017, S. 371

¹²² vgl. RBB Media, Anmerkungen der RBB Media zu § 7 Abs. 6 rbb-Staatsvertrag-Entwurf in der Fassung vom 30. Juni 2022, S. 2

¹²³ vgl. Brain Gesellschaft für Marketing & Media mbH (2019), Gutachten „Evaluierung der Auswirkungen der Werbezeitreduzierung beim WDR“, S. 6

¹²⁴ vgl. KEF (2014), Sonderbericht - Verzicht auf Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Tz. 43

¹²⁵ vgl. KEF (2014), Sonderbericht - Verzicht auf Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Tz. 43

¹²⁶ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 10/2015, Kiefer, Akzeptanz von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 424; Anmerkungen der RBB Media zu § 7 Abs. 6 rbb-Staatsvertrag-Entwurf in der Fassung vom 30. Juni 2022, S. 2

1,10 € pro Monat durch die Beitragszahlenden erforderlich.¹²⁷ In einer Umfrage gaben 52 % der Befragten an, sie sehen eine Ausweitung der Fernsehwerbung bei ARD und ZDF (54 % im Fall der öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme) dann positiv, wenn damit eine Senkung des Rundfunkbeitrags erreicht werden könnte. Im Gegenzug wären jedoch nur 27 % der Befragten dazu bereit, für ein werbefreies Fernsehprogramm von ARD und ZDF einen höheren Beitrag zu leisten - beim öffentlich-rechtlichen Radio liegt dieser Anteil sogar nur bei 21,5 %.¹²⁸

Es ist zu bezweifeln, dass die neue Werbezeitreduzierung und das Verbot des Werbesplittings beim rbb tatsächlich geeignet sind, die Medienvielfalt zu wahren und zum Schutz privater Hörfunkanbieter beizutragen. Vielmehr ist zu erwarten, dass alternative Werbemittel nur geringfügig auf dem privaten Hörfunkmarkt eingesetzt werden oder in andere Werbeformate, insbesondere in den Onlinebereich, umgeschichtet werden. Demnach könnten die Neuregelungen zur Hörfunkwerbung beim rbb der gesamten Radiosparte potenziell schaden, statt durch eine intramediale Verlagerung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern einen positiven Effekt zu erzielen.

Zudem legen die gesetzlichen Aufgaben sowie die Grundsätze der Wirtschaftsführung des rbb den rechtlichen Rahmen fest, innerhalb dessen die RBB Media im Auftrag des rbb bei der Generierung von Werbemitteln agieren darf.¹²⁹ So unterliegen sämtliche Aktivitäten des rbb einer funktionalen Zweckbindung. Allein diese Bindung schließt bereits eine unbegrenzte, rein wirtschaftlich orientierte Ausweitung der Werbetätigkeit im rbb aus.¹³⁰

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat, zu prüfen, inwieweit das Verbot lokaler und regionaler Werbung sowie die Werbezeitreduzierung nach § 10 Abs. 2 rbb-Staatsvertrag geeignete Instrumente zur Förderung der Medienvielfalt darstellen.

¹²⁷ vgl. KEF (2014), Sonderbericht - Verzicht auf Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Tz. 27

¹²⁸ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 10/2015, Kiefer, Akzeptanz von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 425

¹²⁹ vgl. §§ 3, 36 Abs. 3 rbb-Staatsvertrag

¹³⁰ vgl. BVerfGE 83, S. 238 (312)

Ferner empfiehlt der Rechnungshof, zu prüfen, inwieweit die Regelung zum Umfang der Werbezeit im Hörfunk über 90 Minuten werktäglich im Medienstaatsvertrag erhöht werden kann. Zudem empfiehlt der Rechnungshof, die Neuregelungen im rbb-Staatsvertrag zum Verbot des Werbesplittings aufzuheben.

5.5 Werbeaktivitäten in Telemedien

Das Schalten von Werbung im Bereich der Telemedien ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk – mit Ausnahme von Produktplatzierungen – unzulässig. Im Zuge der Digitalisierung gewinnen nicht lineare Medien wie Mediatheken, Podcasts, Streamingdienste und soziale Netzwerke seit Jahren zunehmend an Bedeutung. Gleichzeitig ist die Nutzung traditioneller Medien wie Radio, Fernsehen und Print rückläufig.

5.5.1 Werbeverbot der Rundfunkanstalten in den Telemedien

Im Vorprüfungsverfahren der Europäischen Kommission zur Finanzierungsregelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland verpflichtete sich die Bundesregierung u. a. zu gesetzlichen Beschränkungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der Telemedien¹³¹. Die Bundesregierung sicherte 2006 diese Maßnahmen zu, um das Risiko von etwaigen Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern und die EU-Vorgaben zu erfüllen.¹³² Nach dem Medienstaatsvertrag ist in den Telemedienangeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Werbung mit Ausnahme von Produktplatzierung nicht zulässig.¹³³ Werden Telemedien von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, dem ZDF oder dem Deutschlandradio außerhalb des von ihnen jeweils eingerichteten eigenen Portals verbreitet, sollen sie für die Einhaltung des Verbots von Werbeschaltung in den Telemedien Sorge tragen.¹³⁴ Durch die Nutzung dieses Verbreitungswegs dürfen sie keine Einnahmen durch Werbung und Sponsoring erzielen.¹³⁵ Als Reaktion auf die

¹³¹ Nach § 2 Abs. 1 Medienstaatsvertrag sind Telemedien alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 61 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen bestehen, oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 63 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind.

¹³² vgl. EUKomm (2007) 1761 endg. Rn. 322 ff.

¹³³ vgl. § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Medienstaatsvertrag

¹³⁴ vgl. § 30 Abs. 6 Satz 1 Medienstaatsvertrag

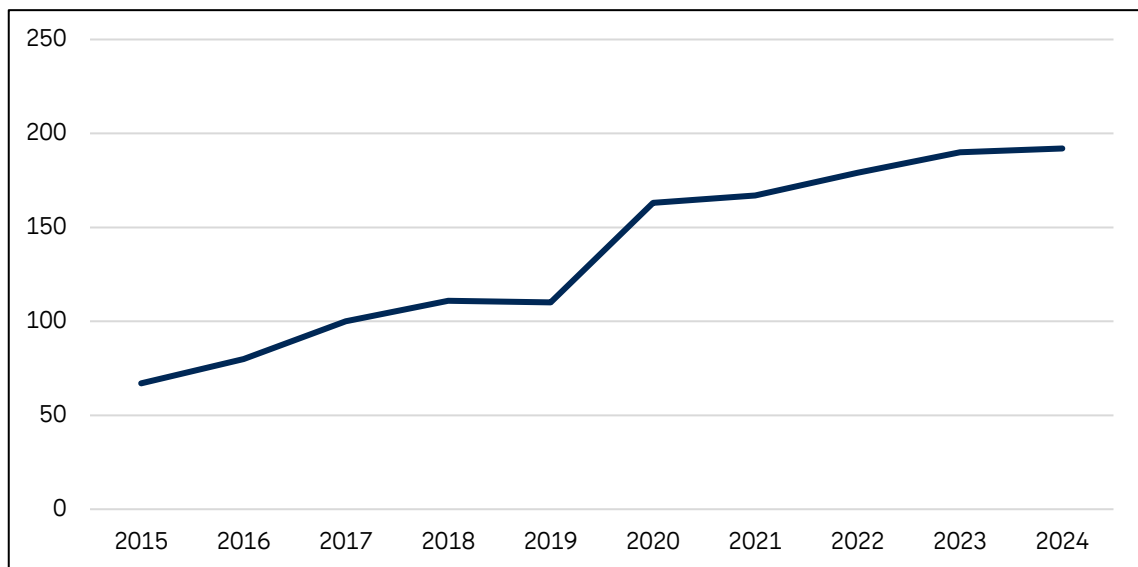
¹³⁵ § 30 Abs. 6 Satz 2 Medienstaatsvertrag

gesetzlichen Einschränkungen der öffentlich-rechtlichen Online-Angebote stellte die Kommission ihr damaliges Prüfverfahren ein.¹³⁶

5.5.2 Entwicklung des Online-Marktes

Im Zuge der Digitalisierung gewinnen nicht lineare Medien wie Mediatheken, Podcasts, Musik- und Video-Streamingdienste, soziale Netzwerke sowie Apps seit Jahren immer mehr an Gewicht (vgl. Ansicht 24). Im Unterschied zu traditionellen linearen Medien, bei denen Inhalte in einer festen Abfolge vermittelt werden, erlauben nicht lineare Angebote den Anwenderinnen und Anwendern eine zeitlich unabhängige und flexible Nutzung.¹³⁷

Ansicht 24: Entwicklung der täglichen medialen Internetnutzung von 14 bis 69 Jahren (in Minuten)



Quelle: Darstellung Rechnungshof nach Angaben von VAUNET¹³⁸

Auch die digitale Werbung verzeichnete 2025 im Vergleich zu den übrigen Mediengattungen einen weiteren Zuwachs und erreichte erstmals einen Marktanteil von über 50 %. Die übrigen Werbekanäle – darunter Print, Fernsehen, Bewegtbild, postalische Direktwerbung, Außenwerbung, Radio, Audio sowie Kino – teilen sich gemeinsam die restlichen 50 % des Netto-Werbeaufkommens. Diese Entwicklung ist auf strukturelle Veränderungen, konjunkturelle Rahmenbedingungen sowie Veränderung der Marktverhältnisse zurückzuführen.¹³⁹

¹³⁶ vgl. EUKomm (2007) 1761 endg. Rn. 365, 397 f.

¹³⁷ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 24/2024, von Oehsen, Negativtrend der linearen Mediennutzung setzt sich fort, S. 1

¹³⁸ vgl. VAUNET – Verband Privater Medien e. V. (VAUNET), Mediennutzung in Deutschland – 2024, S. 46

¹³⁹ vgl. Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW e. V. (2025), Jahrbuch 2025, S. 12

Trotz aktueller geopolitischer sowie wirtschaftlicher Unsicherheiten und begrenzter Werbebudgets wird auch künftig ein Anstieg von Werbeeinnahmen prognostiziert, wobei die Schere zwischen den Werbeerlösen aus dem linearen und dem Online-Segment weiter zunimmt.¹⁴⁰ Bei einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 7,9 % wird Online-Werbung 2028 etwa 66,1 % der gesamten Werbeeinnahmen der Unterhaltungs- und Medienindustrie ausmachen.¹⁴¹ Für 2025 wird prognostiziert, dass rd. 72 % der Digital-Investments auf die internationalen Technologiekonzerne fallen. Beinahe die Hälfte (49,3 %) der gesamten Netto-Werbeeinnahmen in Deutschland entfällt auf drei international agierende Konzerne.¹⁴² Große Technologiekonzerne sind sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite tätig, was zu einem intra- bzw. intermedialen Ungleichgewicht führt und den Wettbewerb sowie die Medienvielfalt nachhaltig beeinflusst.¹⁴³

Sowohl die Reichweite als auch die Nutzungsdauer im Bereich von nicht linearen Angeboten steigen kontinuierlich. Gleichzeitig geraten vor allem traditionelle lineare Medien wie konventionelle Fernseh- und Hörfunkprogramme zunehmend unter Druck und sehen sich mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert.¹⁴⁴ Dies wirkt sich auch auf den Werbemarkt aus und führt zu Forderungen der Marktakteure und der Anstalten, die rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Telemedien anzupassen.¹⁴⁵

5.5.3 Fazit und Empfehlungen

Das Werbeverbot für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Telemedien¹⁴⁶ sollte im Zuge einer geänderten Mediennutzung überprüft werden. Die Inhalte öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten werden zunehmend über digitale Plattformen

¹⁴⁰ vgl. PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, German Entertainment & Media Outlook 2023 bis 2027, S. 14

¹⁴¹ vgl. PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, German Entertainment & Media Outlook 2024 bis 2028, S. 14

¹⁴² vgl. <https://diemediaagenturen.de/pressemitteilungen/werbemarkt-umsaetze-uebersteigen-2025-erstmals-30-mrd-euro/>, abgerufen am 29. Juli 2025

¹⁴³ vgl. Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW e. V. (2025), Jahrbuch 2025, S. 12 f.

¹⁴⁴ vgl. ARD Media GmbH, Media Perspektiven 24/2024, von Oehsen, Negativtrend der linearen Mediennutzung setzt sich fort, S. 1

¹⁴⁵ vgl. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien-und-film/unzulaessige-forderung-warum-die-ard-mehr-werbeflaeche-haben-will-19965604.html>, abgerufen am 25. Juli 2025 i. V. m. Organisation Werbungtreibende im Markenverband (2023), Stellungnahme an den Zukunftsrat - für einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den Ausbau von Werbemöglichkeiten

¹⁴⁶ vgl. § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Medienstaatsvertrag

verbreitet und genutzt. Werbung im digitalen Bereich sollte für Rundfunkanstalten unter Wahrung ihres öffentlichen Auftrags erlaubt sein, um eine nachhaltige Finanzierung sicherzustellen. So ist es etwa dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Österreich¹⁴⁷ erlaubt, Werbung bis zu einem bestimmten Wert in den Telemedien zu schalten.¹⁴⁸ Die Einnahmen des Österreichischen Rundfunks (ORF) aus kommerzieller Kommunikation in seinen Online-Angeboten im öffentlich-rechtlichen Auftrag dürfen dabei in keinem Geschäftsjahr die Höhe von 5 % der Gesamteinnahmen aus dem ORF-Beitrag im vorangegangenen Kalenderjahr übersteigen.¹⁴⁹

Aufgrund von veränderten Marktgegebenheiten und technologischen Entwicklungen besteht Handlungsbedarf, neue rechtliche Rahmenbedingungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Bereich der Telemedien zu schaffen. Der intermediale Wettbewerb gewinnt insbesondere im Zuge der Digitalisierung und der fortschreitenden, medienübergreifenden Vernetzung zunehmend an Bedeutung. So sind nach der „Organisation Werbungtreibende im Markenverband“ Werbekanäle zwingend an die fortschreitende Verlagerung der Mediennutzung ins Internet anzupassen. Hierzu ist eine Öffnung der Mediatheken unerlässlich.¹⁵⁰ Die Erträge aus Werbung tragen bereits heute mit monatlich rd. 1,10 € zur Entlastung des Rundfunkbeitrags bei.¹⁵¹ Vor diesem Hintergrund könnte die Höhe des Beitrags die Akzeptanz für den öffentlichen Rundfunk beeinflussen.¹⁵²

Darüber hinaus sollte die sukzessive Verlagerung hin zu nicht linearen Medien Anlass geben, eine mögliche Reduzierung der Hörfunkprogramme beim rbb zu überprüfen (vgl. Abschnitt 5.1).

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat, zu prüfen, inwieweit und in welchem Umfang Werbung im Bereich der Telemedien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zulässig sein kann, um Einnahmeverluste durch Veränderungen im Mediennutzungsverhalten zu kompensieren. In Abhängigkeit vom

¹⁴⁷ vgl. § 31 Abs. 1 Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz)

¹⁴⁸ vgl. § 18 Abs. 1 ORF-Gesetz

¹⁴⁹ vgl. § 18 Abs. 1 ORF-Gesetz

¹⁵⁰ vgl. Organisation Werbungtreibende im Markenverband (2023), Stellungnahme an den Zukunftsrat - für einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den Ausbau von Werbemöglichkeiten, S. 6

¹⁵¹ vgl. KEF (2014), Sonderbericht - Verzicht auf Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Tz. 29

¹⁵² vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ständigen Ausschusses vom 24. Oktober 2024 an den Landtag von Baden-Württemberg, 24. Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (24. KEF-Bericht) (Drs 17/7612 des Landtages von Baden-Württemberg), S. 1 ff.

Prüfungsergebnis sollte sich Berlin dafür einsetzen, dass der Medienstaatsvertrag Werbung der Rundfunkanstalten in Telemedien ermöglicht.

5.6 Auswirkungen der Anrechnung von Eigenmitteln auf die Finanzbedarfsermittlung und die Aufteilung des Rundfunkbeitrags innerhalb der ARD

Die ARD meldet ihren Finanzbedarf auf Grundlage der Einzelanmeldungen der Landesrundfunkanstalten an. Die KEF stellt den Finanzbedarf jedoch für die gesamte ARD fest. Bei den Eigenmitteln ergeben sich strukturelle Verschiebungen zulasten des rbb. Die internen Ausgleichsmechanismen innerhalb der ARD kompensieren bisher jedoch nicht die Ungleichgewichte bei der Eigenmittelverteilung zwischen den Landesrundfunkanstalten.

5.6.1 Rundfunkrechtlicher Rahmen

Die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF sowie das Deutschlandradio melden ihren Finanzbedarf im Abstand von zwei Jahren bei der KEF an. Die ARD meldet ihren Finanzbedarf auf Basis der Einzelanmeldungen der Landesrundfunkanstalten an.¹⁵³

Der Anteil der ARD am Rundfunkbeitrag von 18,36 € beträgt aktuell 12,78 €. ¹⁵⁴ Die Aufteilung zwischen den Rundfunkanstalten der ARD richtet sich nach der Größe des Sendegebiets und der damit verbundenen Anzahl der Beitragszahlenden.¹⁵⁵ Der Anteil des rbb am Beitragsaufkommen der ARD, sogenannter Beitragsschlüssel, lag 2025 bei rd. 7,48 %.¹⁵⁶

Aufgrund der Aufteilung des Rundfunkbeitrags nach dem Beitragsaufkommen im jeweiligen Sendegebiet ergeben sich Unterschiede in der Finanzausstattung der einzelnen Rundfunkanstalten. So können der Saarländische Rundfunk (SR) und Radio Bremen (RB) ihren Finanzbedarf nicht aus ihrem Beitragsaufkommen decken. Die Rundfunkanstalten der ARD sind daher verpflichtet, einen angemessenen

¹⁵³ vgl. § 1 Abs. 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV)

¹⁵⁴ vgl. <https://www.ard.de/die-ard/Verwendung-des-Rundfunkbeitrags-100/>, abgerufen am 12. September 2025

¹⁵⁵ vgl. § 10 Abs. 1 RFinStV

¹⁵⁶ vgl. ARD, ZDF und Deutschlandradio (2024), Anlagen zu den Kostenverrechnungsrichtlinien, Anlage 25, S. 132

Finanzausgleich durchzuführen.¹⁵⁷ Der Finanzausgleich unter den Landesrundfunkanstalten ist Bestandteil des Finanzierungssystems der ARD; er stellt insbesondere eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung des SR und RB sicher.¹⁵⁸

Die Finanzausgleichsmasse beträgt aktuell 1,6 % des ARD-Nettobeitragsaufkommens und wird zu 50,92 % auf den SR und zu 49,08 % auf RB aufgeteilt.¹⁵⁹ Sie wird von den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten entsprechend ihrer Finanzkraft aufgebracht.¹⁶⁰ Der Finanzausgleich wird innerhalb der ARD von den Rundfunkanstalten im Einzelnen vereinbart.¹⁶¹

5.6.2 Eigenmittelverteilung innerhalb der ARD

Die KEF stellt den Finanzbedarf für die gesamte ARD fest. Mehr- oder Minderbedarfe einzelner Anstalten aufgrund von Einzelsachverhalten oder struktureller Besonderheiten fließen somit zwar in die Finanzbedarfsermittlung ein, werden aber nicht unmittelbar dem Finanzbedarf der jeweiligen Einzelanmeldung der Landesrundfunkanstalt zugeordnet. Der interne Finanzausgleich der ARD hat keinen Einfluss auf die Höhe des Gesamtbedarfs der ARD.¹⁶²

Der rbb leistet entsprechend seiner Finanzkraft einen geringeren Anteil am Finanzausgleich, als sein Anteil am Nettobeitragsaufkommen ausmacht. Als eine mittlere Anstalt innerhalb der ARD ist er zudem unterproportional am Fernsehvertragsschlüssel beteiligt¹⁶³ und erhält weitere Ausgleichsmaßnahmen.

Der rbb leistete von 2021 bis 2024 rd. 5,2 Mio. € zum Finanzausgleich. Der Anteil am Finanzausgleich entsprechend seinem Beitragsschlüssel läge für den rbb bei rd. 26,1 Mio. €. Damit beteiligte sich der rbb am Finanzausgleich unterproportional mit rd. 21 Mio. €.¹⁶⁴ Zudem leistete der rbb Kompensationszahlungen an den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) für seine Beteiligung an den Finanzausgleichszahlungen und Strukturhilfen an RB von insgesamt rd. 1,6 Mio. €. Als Ausgleich unter den ARD-Anstalten erhielt der rbb 2009 eine Liquiditätshilfe von

¹⁵⁷ vgl. § 12a RFinStV

¹⁵⁸ vgl. § 32 Abs. 2 Medienstaatsvertrag

¹⁵⁹ vgl. § 14 RFinStV

¹⁶⁰ vgl. § 13 RFinStV

¹⁶¹ vgl. § 15 RFinStV

¹⁶² vgl. 24. KEF-Bericht, Tz. 685

¹⁶³ vgl. ARD, ZDF und Deutschlandradio (2024), Anlagen zu den Kostenverrechnungsrichtlinien, Anlage 25, S. 132

¹⁶⁴ vgl. 22. KEF-Bericht, Tz. 588

20 Mio. € als zinsloses Darlehen.¹⁶⁵ Der geringere Fernsehvertragsschlüssel entlastete den rbb in der Beitragsperiode 2021 bis 2024 um rd. 11,4 Mio. €. ¹⁶⁶ Als weitere Maßnahme finanzierte die ARD dem rbb je Geschäftsjahr eine Tatort-Produktion für rd. 1,9 Mio. €¹⁶⁷ aus Mitteln der ARD Degeto Film GmbH.¹⁶⁸ Bei dem kostenfreien Programmaustausch zwischen den Dritten Programmen erhielt der rbb 2023 rd. 5 % (28.346 Sendeminuten) seines Gesamtprogramms von anderen Dritten Programmen und gab selbst rd. 1,6 % (9.142 Sendeminuten) ab.¹⁶⁹ Der Programmaustausch ist kostenfrei, d. h., es findet keine Kostenverrechnung zwischen den Landesrundfunkanstalten statt.¹⁷⁰

Die KEF überprüft regelmäßig, ob bei bestimmten Themen strukturelle Verschiebungen zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD bestehen. So untersuchte sie 2020 etwa die Umverteilungseffekte bei den Eigenmitteln und Investitionen.¹⁷¹ Bei den im KEF-Verfahren anrechenbaren Eigenmitteln handelt es sich um Bestände an kurzfristig verfügbaren Mitteln, die zur Deckung des Finanzbedarfs herangezogen werden. Die Eigenmittel werden bei der Beitragsberechnung angerechnet, wodurch der Beitrag entsprechend niedriger ausfallen kann. Die vorhandenen Mittel verbleiben indes bei den jeweiligen Rundfunkanstalten.¹⁷²

Durch die Gesamtbetrachtung der ARD im Finanzbedarfsermittlungsverfahren finden rechnerisch Verschiebungen zugunsten oder zulasten einzelner Anstalten statt. So stellte die KEF 2020 im 22. Bericht eine Verschiebung von insgesamt rd. 254,9 Mio. € fest (vgl. Ansicht 25). Während dem Südwestrundfunk (SWR) aus dem Verhältnis seiner Eigenmittel zum 31. Dezember 2018 und seinem Beitragsschlüssel 104,9 Mio. € zuzurechnen waren, verlor der rbb rd. 67,7 Mio. €. Bei den Eigenmitteln zeigt sich für den rbb seit 2014 ein durchschnittlich negativer Saldo von rd. 37,1 Mio. €. Dies bedeutet, dass sich die verfügbaren Mittel des rbb durch Berücksichtigung der Eigenmittel der anderen Anstalten verringern.

¹⁶⁵ vgl. 17. KEF-Bericht, Tz. 515 f.

¹⁶⁶ vgl. Anlage 1 zum Protokoll der internen Intendantensitzung ARD am 11./12. Februar 2020

¹⁶⁷ vgl. <https://www.daserste.de/specials/ueber-uns/sendepplatzprofile-fiktionale--fernsehfilm-und-spielfilmplaetze-100.html>, abgerufen am 28. August 2025

¹⁶⁸ vgl. Jahresabschlüsse 2024, Erläuterungsteil Anlage I/S. 2

¹⁶⁹ vgl. ARD (2024), Jahresbericht der ARD an die Konferenz der Gremienvorsitzenden zu den Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) sowie Sonderumlagen, S. 24

¹⁷⁰ vgl. ARD, ZDF und Deutschlandradio (2024), Kostenverrechnungsrichtlinien, S. 48

¹⁷¹ vgl. 22. KEF-Bericht, Tz. 613 ff.

¹⁷² vgl. 24. KEF-Bericht, S. 18

Ansicht 25: Umverteilungseffekte aus der Eigenmittelanrechnung (in Mio. €)

	19. Bericht	20. Bericht*	21. Bericht*	22. Bericht*	23. Bericht*	24. Bericht	Durchschnitt*
BR	-45,9	-51,8	-66,2	-42,4	-48,0	26,8	-30,8
HR	-12,3	-64,1	-54,6	-25,6	-23,9	2,6	-23,4
MDR	121,7	201,3	205,2	49,1	42,5	-14,7	89,0
NDR	-87,7	-71,0	-27,9	-80,6	-92,3	51,0	-43,2
RB	-10,2	-11,5	-14,7	-19,2	-24,1	-11,8	-14,2
RBB	13,4	-41,0	-65,2	-67,7	-50,9	-49,5	-37,1
SR	-11,6	-7,6	-20,1	-19,5	4,1	-4,4	-9,4
SWR	-72,4	23,4	41,1	104,9	125,2	-66,9	2,0
WDR	105,0	22,2	2,4	100,9	67,3	67,0	67,1
+/-**	240,1	246,9	248,7	254,9	239,1	147,4	220,6

Quelle: 22. KEF-Bericht, Tz. 617, Tab. 212, ab 23. Bericht Berechnungen des rbb

* Gewichtung des 20., 21., 22. und 23. Berichts jeweils zu 50 %, weil sich jeweils beide Berichte auf den gleichen Zeitraum beziehen

** Summe der jeweiligen positiven und negativen Verschiebungen

Aus der vorherigen Ansicht wird deutlich, dass zwischen den Landesrundfunkanstalten Ungleichgewichte bestehen. Diese beruhen auf dem Mechanismus bei der Anrechnung von Eigenmitteln im Finanzbedarfsermittlungsverfahren. Das Beitragsaufkommen von Anstalten mit geringen Eigenmitteln (wie dem rbb) wird gemindert zugunsten der Anstalten mit hohen Eigenmitteln. Unabhängig von der Eigenmittelausstattung der einzelnen Anstalten wird jedoch ein einheitlicher Rundfunkbeitrag festgelegt. Aus Sicht der KEF sei es Aufgabe der ARD zu bewerten, ob durch das stark gestiegene Volumen der Eigenmittel unververtretbare Ungleichgewichte entstehen. Notwendige Korrekturen seien ARD-intern durchzuführen.¹⁷³

Der rbb gab in seiner Stellungnahme vom 6. Januar 2026 an, dass er kontinuierlich, jedoch erfolglos versucht habe, einen angemessenen Ausgleich innerhalb der ARD herbeizuführen. Durch das stark gestiegene Volumen der Eigenmittel sei ein Ungleichgewicht zulasten des rbb entstanden, das auch gegenüber den Beitragszahlenden in Berlin und Brandenburg nicht vertretbar sei. Korrekturen durch die ARD selbst seien nicht zu erwarten.

¹⁷³ vgl. 22. KEF-Bericht, Tz. 619

5.6.3 Fazit und Empfehlungen

Die Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismen für die Eigenmittelverteilung innerhalb der ARD sollten staatsvertraglich geregelt werden. In der Langzeitbetrachtung der Eigenmittelanrechnung seit 2014 wird deutlich, dass die Mittel innerhalb der ARD zulasten des rbb verteilt werden. Für die Beitragsperiode 2021 bis 2024 beträgt der Umverteilungseffekt aus der Eigenmittelanrechnung beim rbb rd. 59,3 Mio. €. Für diesen Zeitraum summieren sich der unterproportionale Anteil am Finanzausgleich und die Ausgleichsmaßnahmen zugunsten des rbb auf rd. 40 Mio. €. Weitere Ausgleichsmaßnahmen, etwa durch Programmaustausch und -übernahmen, müssten daher mindestens ein Volumen von rd. 20 Mio. € umfassen, damit keine unververtretbaren Ungleichgewichte bestehen. Zwar bringen Programmaustausch und -übernahmen einen Entlastungseffekt für den rbb, da er etwaige Inhalte nicht selbst produzieren muss. Als Ausgleich innerhalb der ARD im Sinne einer Umverteilung des Beitragsaufkommens zugunsten des rbb sind diese Maßnahmen jedoch nicht zu werten. Die Inhalte werden von den jeweiligen Anstalten für das eigene Programm produziert, weshalb es sich insoweit lediglich um eine Weiterverwertung handelt. Programmaustausch und -übernahmen bewirken daher eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung innerhalb der ARD, beheben aber nicht strukturelle Unterschiede in der Finanzausstattung einzelner Anstalten. Hinsichtlich der Eigenmittelverteilung ist hingegen eine strukturelle Verschiebung zulasten des rbb festzustellen. Der interne Ausgleich innerhalb der ARD ist insoweit nicht ausreichend.

Die ARD ist eine Arbeitsgemeinschaft mit föderalem Charakter. Die Rundfunkanstalten haben ihren Auftrag mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu erfüllen. Im Gegensatz zu sendegebietsbezogenen Gründen, die einen Finanzausgleich durch staatsvertragliche Regelung rechtfertigen, begründen Finanzierungslücken aufgrund von Misswirtschaft keinen ARD-Ausgleich. Gerät eine Rundfunkanstalt aufgrund ihres eigenen wirtschaftlichen Handelns in finanzielle Schieflage, obliegt den Trägern der Anstalt die Gewährleistungspflicht¹⁷⁴. Hingegen sind strukturelle Unterschiede in der Finanzausstattung von der ARD auszugleichen, die sich aus anstaltsindividuellen Anmeldungen einerseits und der ARD-weiten Feststellung des Finanzbedarfs und anschließender ARD-internen Aufteilung andererseits ergeben. Bisher kompensieren die internen Ausgleichsmechanismen innerhalb der ARD nicht die Ungleichgewichte bei der Eigenmittelverteilung

¹⁷⁴ vgl. BVerfGE 89, S. 144 (154)

zwischen den Landesrundfunkanstalten. Eine staatsvertragliche Regelung für die Etablierung des erforderlichen Ausgleichsmechanismus ist daher angezeigt.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat, sich für eine staatsvertragliche Regelung der Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismen für die Eigenmittelverteilung innerhalb der ARD einzusetzen. Dabei könnte der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag im IV. Abschnitt (Finanzausgleich) festlegen, dass die ARD Ungleichgewichte zwischen den Landesrundfunkanstalten aufgrund unterschiedlicher Eigenmittelhöhen intern auszugleichen hat.

Klingen

Schubert

Jank

Langeheine

Kresin