



Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Europa

Italien – eine Analyse der Rai zwischen Tradition und Reformbedarf

Luca Bagnariol

Zusammenfassung

Seit ihrer Gründung hat die Rai eine entscheidende Rolle bei der kulturellen und sprachlichen Vereinigung Italiens gespielt und sich zu einem wichtigen Förderer der italienischen Kultur auf internationaler Ebene entwickelt. Im Laufe der Jahrzehnte haben Reformen, die eigentlich die Unabhängigkeit gewährleisten sollten, ein System der politischen Aufteilung (lottizzazione) verfestigt, wodurch der Sender in hohem Maße anfällig für politische Kontrolle geworden ist. Heute agiert Rai in einem zunehmend wettbewerbsorientierten Mediumfeld, das von privaten Rundfunkanstalten und globalen Streamingplattformen herausgefordert wird, bleibt jedoch weiterhin von zentraler Bedeutung für die audiovisuelle Landschaft Italiens. Die aktuellen Kontroversen über die Reform der Unternehmensführung unter der Regierung Meloni bergen die Gefahr, dass der politische Einfluss eher verstärkt als verringert wird. Vor dem Hintergrund des Europäischen Gesetzes zur Medienfreiheit hängt die Zukunft von Rai deshalb davon ab, nationale politische Traditionen mit europäischen Standards der Unabhängigkeit und Pluralität in Einklang zu bringen.

Einleitung

„Rai – Radiotelevisione Italiana – nimmt heute offiziell seinen regulären Fernsehbetrieb auf.“ Es ist 11 Uhr morgens am 3.1.1954, als Moderatorin Fulvia Colombo aus den Mailänder Studios den Start des Nationalen Programms, heute bekannt als Rai 1, ankündigt.

Über Rai in Italien zu sprechen war schon immer komplex. Einerseits sind die Errungenschaften des italienischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks über die Jahrzehnte hinweg nicht zu übersehen: Er ist ein wichtiger Akteur im Prozess der sprachlichen und kulturellen Vereinigung des Landes, dank einer redaktionellen Strategie, die darauf ausgerichtet ist, den ihm von der Regierung übertragenen Bildungsauftrag zu erfüllen; er ist ein leuchtendes Aushängeschild der italienischen Kultur im Ausland, wie der internationale Erfolg des Sanremo-Festivals zeigt, das nach wie vor als das wichtigste Musikereignis auf der Weltbühne gilt; er ist eine Fabrik für Ikonen, die über die Landesgrenzen hinaus bekannt sind, wie beispielsweise Raffaella Carrà; und schließlich ist er eine treibende Kraft in der italienischen Filmindustrie.

Doch wann immer sich die öffentliche Debatte um die Rolle des Rundfunkveranstalters dreht, treten diese Vorzüge oft in den Hintergrund und werden von politischen Kontroversen überschattet. Diese Auseinandersetzungen hängen mit der Struktur des Unternehmens zusammen, das wiederholt umgestaltet wurde, um den politischen Einfluss innerhalb des Rundfunksystems zu erhöhen, wodurch eine in Europa einzigartige Situation entstanden ist.

Ziel dieses Beitrags ist es, die derzeitige Organisation des italienischen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems zu analysieren und den Lesenden einen allgemeinen Überblick über die Funktionsweise der Rai zu geben. Dazu ist es notwendig, nicht nur auf die Geschichte des Unter-

nehmens zurückzublicken, sondern auch über seine möglichen zukünftigen Ausrichtungen nachzudenken und zu versuchen, die Zukunft zu antizipieren.

Struktur und Governance

Rai – Radiotelevisione Italiana S.p.A. – ist eine Aktiengesellschaft mit überwiegend öffentlicher Beteiligung, deren Anteile zu 99,56 Prozent vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen und zu 0,54 Prozent von der italienischen Gesellschaft für Autoren und Verleger (SIAE) gehalten werden. Ihr Führungsrahmen wurde durch Gesetzesreformen

Abb. 1

Eine kurze Geschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Italien

- 1924 ○ — Erste Sendungen der Unione Radiofonica Italiana (URI)
- 1927 ○ — Umwandlung in die Ente Italiano per le Audizioni Radiofoniche (EIAR)
- 1935 ○ — Die EIAR-Sendungen werden der Kontrolle des faschistischen Ministeriums für Presse und Propaganda unterstellt.
- 1938 ○ — Einführung einer einheitlichen Rundfunkgebühr für Radiogeräte
- 1944 ○ — Gründung von Radio Audizioni Italia (Rai)
- 1952 ○ — Rai wird der Kontrolle des Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) unterstellt; Start des dritten Radioprogramms.
- 1954 ○ — Erste Fernsehsendungen des Nationalen Programms (heute Rai 1)
- 1955 ○ — Rai erwirbt die Übertragungsrechte für das Festival von Sanremo.
- 1957 ○ — Erste Fernsehwerbung mit der Sendung „Carosello“
- 1961 ○ — Start des Zweiten Programms (heute Rai 2)
- 1974 ○ — Verfassungsgerichtsurteil Nr. 226: Ende des Monopols der Rai im Bereich des Kabelfernsehens; Öffnung des Marktes für private Betreiber
- 1975 ○ — Erste Strukturreform: Gründung der Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi; Übertragung der Kontrolle von der Regierung auf das Parlament; Reform des Verwaltungsrats
- 1979 ○ — Start von Rete Tre (heute Rai 3)
- 1980 ○ — Aufstieg des kommerziellen Fernsehens mit landesweiten Fininvest-Kanälen
- 1990 ○ — Mammi-Gesetz (DL 223/1990): formelle Anerkennung des Fernsehduopols Rai/Fininvest
- 2000 ○ — Das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen wird Mehrheitsaktionär von Rai.
- 2005 ○ — Verabschiedung des Einheitlichen Rundfunkgesetzes (Testo unico della radiotelevisione)
- 2012 ○ — Abschluss der Umstellung auf Digitaltechnik (von analogem auf digitales Signal)
- 2015 ○ — Rai-Reform (Gesetzesdekret 220/2015): Umstrukturierung des Verwaltungsrats, Einführung des Chief Executive Officer (CEO)
- 2021 ○ — Verabschiedung des Einheitlichen Gesetzes über audiovisuelle Mediendienste

Quelle: eigene Darstellung.

mehrfach umgestaltet, zuletzt durch das Gesetz 220/2015 (vgl. Normattiva 2015) und das Gesetz über audiovisuelle Mediendienste von 2021 (vgl. Normattiva 2021). Im Zentrum dieser Struktur steht der Verwaltungsrat, der sich aus sieben Mitgliedern zusammensetzt, deren Amtszeit drei Jahre beträgt, aber verlängert werden kann: Vier Mitglieder werden vom Parlament über den Aufsichtsausschuss ernannt, zwei vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen und eines von den Mitarbeiter:innen der Rai. Der Verwaltungsrat genehmigt Budgets, Finanz- und Personalpolitik, jährliche Programmpläne sowie die Ernennung leitender Redakteur:innen und erstattet dem Parlament zweimal jährlich Bericht, einschließlich detaillierter Angaben zu den Programmgestaltungen. Die Geschäftsführung obliegt dem Vorstandsvorsitzenden, der den Betrieb überwacht, Führungskräfte ernennt, Verträge aushandelt und Budgets verwaltet, wobei wichtige strategische Maßnahmen oder Verträge mit einem Wert von mehr als 10 Millionen Euro der Zustimmung des Verwaltungsrats bedürfen. Der aus dem Verwaltungsrat stammende Präsident übt in erster Linie repräsentative Funktionen aus und überwacht die institutionellen Beziehungen und internen Kontrollen.

Dieses Führungssystem hat jedoch erhebliche Auswirkungen auf die Unabhängigkeit von Rai. Sechs von sieben Vorstandsmitgliedern werden politisch beeinflusst ernannt, was die Fähigkeit des Unternehmens, autonom zu agieren, erheblich einschränkt. Die Beschränkung der Arbeitnehmervertretung auf ein einziges Vorstandsmitglied marginalisiert die Belegschaft weiter und macht es ihr praktisch unmöglich, Einfluss auf die Entscheidungsfindungen zu nehmen. Darüber hinaus verstärkt die Praxis, sowohl den Präsidenten als auch den CEO aus den Reihen des Vorstands zu ernennen, anstatt diese Schlüsselpositio-

nen in einem offenen und transparenten externen Verfahren zu besetzen, die internen Machtstrukturen und festigt den Einfluss von Politik und Management. Folglich bietet die formale Struktur zwar einen Rahmen für Aufsicht und Rechenschaftspflicht, untergräbt aber gleichzeitig die Fähigkeit des Unternehmens zu unabhängiger Unternehmensführung und redaktioneller Autonomie.

Organisatorische Bereiche

Die Programmgestaltung der Rai wird, wie in Abbildung 2 dargestellt, von spezialisierten Abteilungen verwaltet. Das Unternehmen Rai unterteilt sich zudem in eine Reihe von Tochtergesellschaften, denen bestimmte Aufgabenbereiche zugeordnet sind (siehe Abbildung 3).

Finanzierung

Die Rai stützt sich auf die folgenden zwei Hauptfinanzierungsquellen.

1. Fernsehgebühren: Sie wurden 1938 eingeführt und sind eine Steuer auf den Besitz von Radio- und Fernsehgeräten. Laut dem Jahresabschluss 2023 von Rai erhielt das Unternehmen etwa 1,8 Milliarden Euro der vom Staat eingenommenen 1,9 Milliarden Euro. Voraussetzung für den Erhalt dieser Steuergelder ist, dass sich Rai an die Bestimmungen des Dienstleistungsvertrags hält, der alle fünf Jahre erneuert wird, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag des Senders zu regeln. Die Rundfunkgebühren sind nach wie vor die Haupteinnahmequelle von Rai.

Abb. 2

Programmgestaltung der Rai

Struktur	Hauptkompetenzen	Kanäle/Plattformen
Rai Cultura	Bildungs- und Kulturinhalte	Rai 5, Rai Storia, Rai Scuola
Rai Documentari	Produktion/Erwerb von Dokumentarfilmen	Rai 1, Rai 2, Rai 3
Rai Fiction	Produktion/Erwerb von Fernsehserien	allgemeine Sender, Rai Gulp, Rai Yoyo
Rai Gold	thematische Unterhaltung	Rai 4, Rai Movie, Rai Premium, Rai Italia
Rai Kids	Kinderprogramme	Rai Gulp, Rai Yoyo
Rai Meteo	Wetterdienste	alle Rai-Kanäle
Rai Quirinale	institutionelle Veranstaltungen der Präsidentschaft	alle Rai-Kanäle
Rai Radio	Radioprogramme	Rai-Radiosender
RaiPlay & Digital	digitale Plattform & Originalinhalte	RaiPlay
Rai Teche	audiovisuelles Archiv	internes und öffentliches Archiv
Rai Vaticano	Programme mit Bezug zum Vatikan	alle Rai-Kanäle

Quelle: eigene Darstellung.

Tochtergesellschaften der Rai

Unternehmen	Rai Eigentumsverhältnisse, in Prozent	Haupttätigkeit
Rai Pubblicità S.p.A.	100	Verkauf und Verwaltung von Werbeflächen in Fernsehen, Radio und auf digitalen Plattformen
Rai Way S.p.A.	65,07	Verwaltung des nationalen Rundfunk- und Übertragungsnetzes
Rai Com S.p.A.	100	internationaler Vertrieb von Rai-Inhalten, Rechten, Formaten und Merchandising
Rai Cinema S.p.A.	100	Produktion, Koproduktion, Vertrieb und Erwerb von Filmen

Quelle: eigene Darstellung.

2. Werbeeinnahmen: Im Jahr 2023 wurden durch Werbung etwa 670 Millionen Euro erwirtschaftet, die von Rai Pubblicità S.p.A., einer 100-prozentigen Tochtergesellschaft, verwaltet wurden. Die Werbung wird sowohl durch den Dienstleistungsvertrag als auch durch das Gesetz über audiovisuelle Mediendienste (vgl. Normattiva 2021) geregelt, womit strengere Grenzen als für private Sender vorgegeben sind: maximal vier Prozent der wöchentlichen Sendezeit und zwölf Prozent pro Stunde, gegenüber 18 Prozent Werbezeit für private Betreiber. Werbung ist außerdem in Kinder-, Nachrichten- und Kultursendungen verboten, während einige Kanäle wie Rai Storia vollständig werbefrei sind. Die Aufsicht obliegt der AGCOM (italienische Kommunikationsbehörde).

Die Rundfunkgebühr ist seit Langem umstritten, da die Zahlung vom Besitz eines Fernsehgeräts und nicht von der tatsächlichen Nutzung der Dienste abhängt. Das Verfassungsgericht hat die Rechtmäßigkeit der Steuer dennoch wiederholt bestätigt. Politisch kam der Widerstand vor allem von der italienischen Rechten, insbesondere nach der Entscheidung im Jahr 2016, die Gebühr über die Stromrechnung einzuziehen. Die einzige bedeutende Änderung bestand bisher in der vorübergehenden Senkung von 90 auf 70 Euro im Jahr 2024, die von der Lega, einer rechtspopulistischen Partei und Teil der Regierungskoalition von Ministerpräsidentin Giorgia Meloni, durchgesetzt wurde. Diese Maßnahme führte zu einem Fehlbetrag von 430 Millionen Euro, den die Regierung direkt an die Rai ausglich. Abgesehen von diesem Vorfall wurden keine radikalen Reformen des Finanzierungssystems der Rai vorgeschlagen.

Wettbewerb

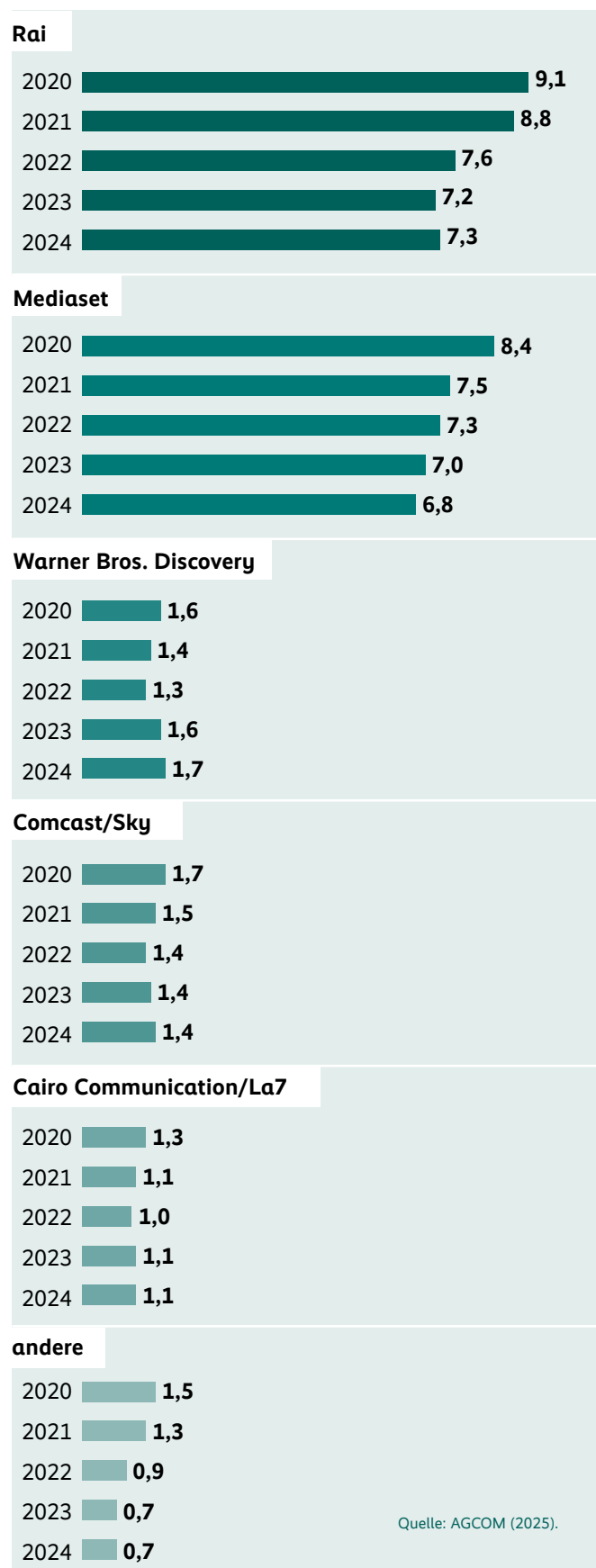
Die Rai hatte bis 1974 ein ununterbrochenes Monopol auf Radio- und Fernsehübertragungen, bis das Verfassungsgericht mit dem Urteil Nr. 225 das Recht privater Sender anerkannte, auf lokaler Ebene über Kabel zu senden. Diese richtungsweisende Entscheidung ebnete den Weg für den Aufstieg des Hauptkonkurrenten von Rai, der Mediaset-Gruppe von Silvio Berlusconi, die Anfang der 1980er Jahre

ihre drei Flaggschiffsender Rete 4, Canale 5 und Italia 1 startete. Zu dieser Zeit war nur Rai gesetzlich berechtigt, landesweit live zu senden. Mediaset umging diese Beschränkung durch das sogenannte Pizzone-System, bei dem Programme auf VHS-Kassetten voraufgezeichnet und dann gleichzeitig von einem Netzwerk lokaler Sender ausgestrahlt wurden, komplett mit identischen Werbeblöcken. Die Proteste der Rai veranlassten die Regierung von Ministerpräsident Bettino Craxi, durch eine Reihe vorläufiger Verordnungen – allgemein als Berlusconi-Verordnungen bezeichnet – einzugreifen, die es Fininvest (später Mediaset) ermöglichten, bis zu einer umfassenden Regulierungsreform weiterhin landesweit zu senden. Diese Reform erfolgte 1990 mit dem sogenannten Mammi-Gesetz, das das Duopol von Rai und Mediaset offiziell anerkannte und den Markt für neue kommerzielle Sender öffnete.

Bei der Betrachtung der Verteilung der Fernsehsender in Italien stellen wir sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht eine äußerst wettbewerbsintensive Landschaft fest. Die Rai ist gemessen an der Anzahl der Kanäle nicht mehr der größte Sender des Landes, da sie 2019 von Mediaset im digitalen terrestrischen Fernsehen überholt wurde. Die in Mailand ansässige Gruppe zählt insgesamt 18 Kanäle, während die Rai nur 15 Kanäle hat. Mediaset stellt aufgrund ihrer zentralen Rolle für den politischen Aufstieg von Berlusconi einen Sonderfall in der europäischen Landschaft dar. Die Nachrichten- und Talkshows von Mediaset waren in der Vergangenheit ein wichtiges Sprachrohr für den Mitte-Rechts-Diskurs in Italien. Unter anderem hat sich La7 – im Besitz von Cairo Communication – zunehmend auf politische Talkshows spezialisiert, während die stärkste Konkurrenz im Unterhaltungsbereich von Warner Bros. Fernsehsender Discovery kommt. Discovery hat Rai erfolgreich herausgefordert, indem es zwei seiner prominentesten Moderatoren, Amadeus und Fabio Fazio, für seinen Sender Nove gewinnen konnte. Dennoch hat Rai weiterhin einen Wettbewerbsvorteil sowohl hinsichtlich der Gesamtzuschauerzahl als auch des Marktanteils, wie AGCOMs Kommunikationsbericht 2025 bestätigt (vgl. Abbildung 4).

Einschaltquoten der wichtigsten Sendergruppen von 2020 bis 2024

Zuschauer:innen im durchschnittlichen Tag (in Millionen)



Streamingdienste und Digitalisierung

Das vergangene Jahrzehnt war geprägt vom rasanten Aufstieg internationaler Streamingplattformen. Giganten wie Netflix, Prime Video und Disney Plus haben sich in Italien fest etabliert und erreichten im Dezember 2024 insgesamt 15,5 Millionen aktive Nutzer:innen (vgl. Abbildung 5).

Nicht jeder Wettbewerb hat sich als nachteilig erwiesen. Der Eintritt dieser Plattformen hat vielmehr die digitale Transformation der Rai selbst beschleunigt. Zuvor hatten sich die Bemühungen des Unternehmens fast ausschließlich auf die Katalogisierung und Aufbewahrung von Archivmaterial konzentriert – ein Prozess, der 1995 mit der Gründung von Rai Teche institutionalisiert wurde. Bereits im Jahr 2000 entwickelte Teche ein Online-Multimedia-Archiv mit historischen Fernseh- und Radioinhalten, das noch heute in der Bibliothek des Rai-Hauptsitzes in der Viale Mazzini in Rom und in ausgewählten Kulturinstitutionen in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Kulturerbe zugänglich ist. Dieses Archivmaterial dient auch als Grundlage für die Programmgestaltung des Themenkanals Rai Storia.

Die Onlinepräsenz von Rai begann 1996 mit dem Start von *rai.it*, das ursprünglich von der Tochtergesellschaft Rai Net verwaltet wurde. Nach der Auflösung von Rai Net im Jahr 2014 übernahm die Rai die direkte Kontrolle über ihre digitalen Aktivitäten und definierte ihre Onlinestrategie durch die Einführung von RaiPlay und RaiPlay Sound neu – kostenlose Plattformen für den Live- und On-Demand-Zugriff auf Fernseh- und Radioinhalte. Obwohl diese Portale anfangs noch wenig entwickelt waren, wurden sie nach und nach gestärkt, wobei man sich von internationalen Wettbewerbern inspirieren ließ und die Benutzererfahrung deutlich verbesserte. Infolgedessen hat Rai einen Großteil des Rückstands gegenüber globalen Streaming-Diensten aufgeholt und erreichte 2024 8,7 Millionen aktive Nutzer:innen. Das Wachstum wurde insbesondere durch ein jüngeres, digital affines Publikum vorangetrieben, wie der Erfolg der Teenagerserie „Mare Fuori“ zeigt – eine Rai-Eigenproduktion, die speziell für die Streamingplattform konzipiert wurde.

Einfluss des Staates

Formal gesehen steht im Mittelpunkt des öffentlichen Rundfunksystems Italiens der Grundsatz der Unabhängigkeit von staatlicher Kontrolle. Mit der Strukturreform von 1975 und dem Ende des direkten Monopols der Regierung über die Rai wurde das Unternehmen im Namen der Unabhängigkeit und des Pluralismus neu organisiert. Im Zuge der Reform wurde die „Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi“ geschaffen, ein Zweikammmergeremium, das mit der Überwachung der Aktivitäten der Rai und der Festlegung von Richtlinien für die Programmgestaltung und Unternehmensführung beauftragt ist, um sicherzustellen, dass auch Oppositionsparteien Zugang zu Sendezeit im öffentlich-rechtlichen Fernsehen erhalten. Die Unabhängigkeit der

Rai wird durch ihren Dienstleistungsvertrag mit der Regierung und durch die Arbeit der AGCOM, der unabhängigen Kommunikationsbehörde, die zum Schutz der Rechte und Freiheiten der Zuschauer:innen eingerichtet wurde, weiter gestärkt.

Die Praxis sieht jedoch ganz anders aus. Die Reform von 1975 erweiterte den politischen Einfluss auf die Rai, indem sie den größten Parlamentsparteien einen garantierten Platz in ihrer Programmgestaltung einräumte. Dieses in Italien als „lottizzazione“ bekannte Phänomen (ein Begriff, der vom Journalisten Alberto Ronchey eingebracht wurde) prägt die Rai seitdem: Jede große Partei erhält einen Anteil an der Kontrolle, sowohl in der Regierung als auch in der Opposition. Obwohl von Politiker:innen formal abgelehnt, ist das System seit seiner Einführung unverändert geblieben. Das Problem zeigt sich bereits in der Unternehmensführung der Rai. Von sieben Vorstandsmitgliedern sind, wie eingangs erwähnt, sechs politisch ernannt (vier davon direkt vom Parlament gewählt), sodass nur ein Sitz für Rai-Mitarbeiter:innen übrig bleibt. Dieses Ungleichgewicht macht das Unternehmen sehr anfällig für politischen Druck, insbesondere seitens der amtierenden Regierung. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür war das sogenannte „bulgarische Edikt“ vom April 2002, als Ministerpräsident Silvio Berlusconi während eines offiziellen Besuchs in Sofia den Journalisten Enzo Biagi, den Moderator Michele Santoro und den Komiker Daniele Luttazzi beschuldigte, das öffentlich-rechtliche Fernsehen zu nutzen, um seine Regierung anzugreifen. Berlusconi schlug offen vor, dass der neue Rai-Vorstand dies in Zukunft verhindern solle. Kurz darauf verschwanden alle drei aus dem Rai-Programm. Obwohl der Fall weitreichende Proteste auslöste, führte keine spätere Regierung strukturelle Reformen ein, um solche Eingriffe zu verhindern.

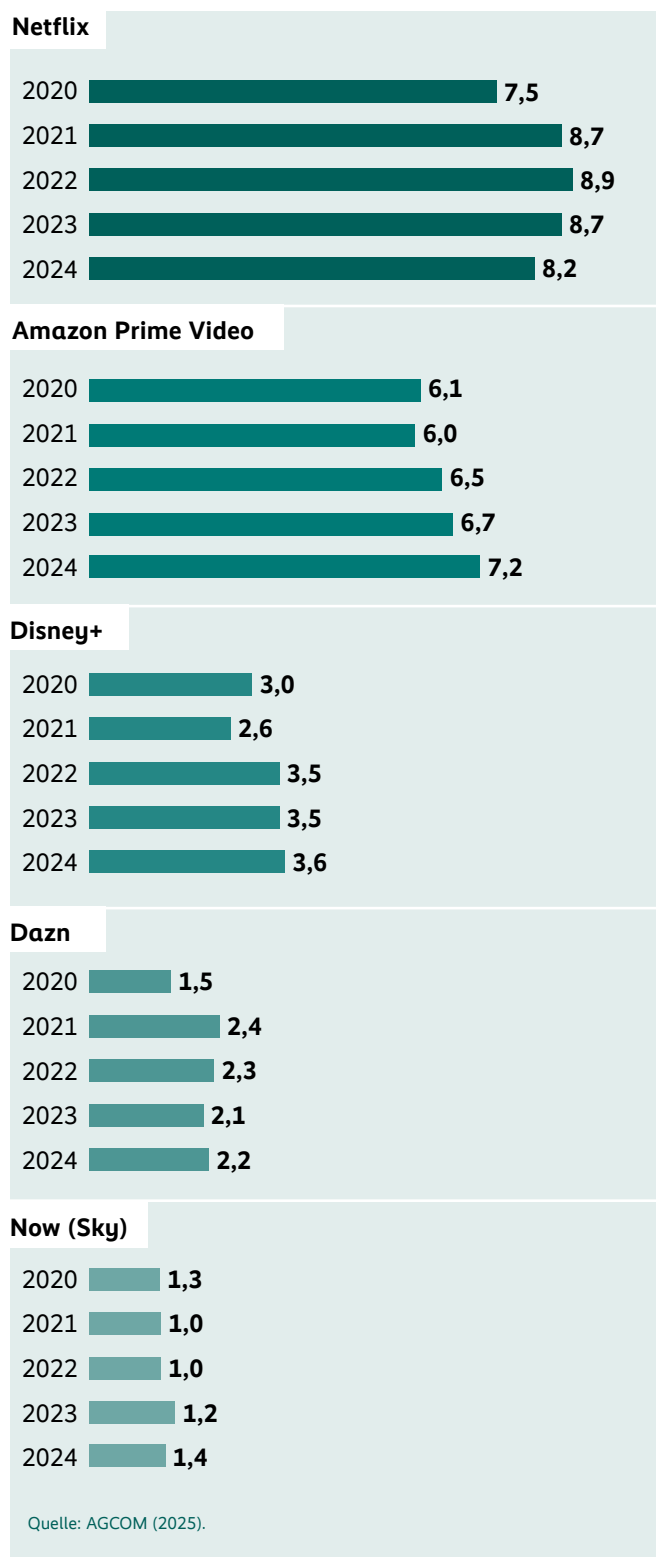
Politischer Einfluss ist besonders deutlich bei der Ernennung von Nachrichtenchefs zu erkennen, die die redaktionelle Ausrichtung der Fernseh- und Radionachrichten der Rai festlegen. Formal werden sie vom Verwaltungsrat unter Mitwirkung der Kommission ernannt. In Wirklichkeit werden diese Ernennungen jedoch als Gelegenheit von den politischen Parteien genutzt, um sich die Kontrolle über die verschiedenen Nachrichtenredaktionen aufzuteilen. Dieser Prozess findet offen statt, sodass die Presse oft vorhersagen kann, welche Partei welche Nachrichtenredaktion für sich gewinnen wird. Jede Partei erhält so faktisch eine eigene Nachrichtensendung, die ihrer politischen Ausrichtung entspricht.

Diese Dynamik sorgt regelmäßig für Kontroversen. In der aktuellen Legislaturperiode hat die Opposition der Regierung vorgeworfen, die Hauptnachrichtensendung von Rai, „TG1“, zu einem Propagandainstrument zu machen, und dafür den Begriff „TeleMeloni“ geprägt, um den wachsenden Einfluss von Ministerpräsidentin Giorgia Meloni zu beschreiben. Obwohl Meloni die Vorwürfe zurückgewiesen hat, erzählen die Daten zur Sendezeit, die der Regierung gewidmet ist, eine andere Geschichte (vgl. Abbildung 6).

Dieses Muster ist jedoch nicht einzigartig: Als ihre Partei Fratelli d'Italia in der Opposition war, beklagte sie sich ebenfalls darüber, unter Premierminister Draghi von

Einmalige Nutzer:innen von Websites/Apps kostenpflichtiger VoD-Dienste

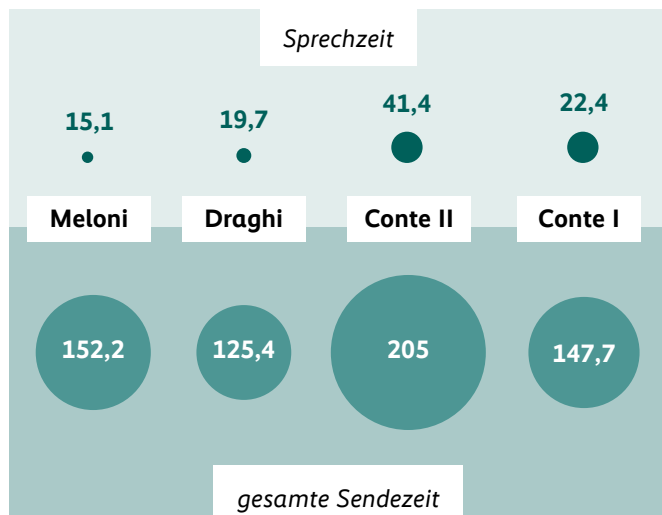
Monatliche Unique User:innen der wichtigsten Plattformen (Jahresdurchschnitt), in Millionen



Die Sendezeit der Ministerpräsident:innen in „TG1“

Abb. 6

„Sprechzeit“ und „gesamte Sendezeit“, im Durchschnitt pro Monat in den ersten 14 Regierungsmonaten in „TG1“ erfasst. Die Daten sind in Minuten angegeben.



Quelle: Canepa (2024).

der Berichterstattung der Rai ausgeschlossen worden zu sein. Die zyklische Natur dieser Beschwerden – die von allen Parteien vorgebracht werden, wenn sie nicht an der Macht sind – zeigt, dass keine politische Kraft jemals wirklich versucht hat, das System zu reformieren, um den politischen Einfluss zu verringern. Neu ist jedoch die beispiellose Mobilisierung der Rai-Journalist:innen. Am 6.5.2024 rief die Journalistengewerkschaft USIGRai daher zum ersten Streik in der Geschichte der Rai auf, um gegen politische Einmischung zu protestieren. Der Streik wurde teilweise durch eine kleinere, mit der Regierungspartei verbündete Gewerkschaft untergraben, die dafür sorgte, dass reduzierte Ausgaben der Hauptnachrichtensendungen weiterhin ausgestrahlt wurden. Dennoch führte dieser Vorfall dazu, dass die Rai vom Arbeitsgericht Rom wegen gewerkschaftsfeindlicher Praktiken verurteilt wurde, was die Herausforderungen verdeutlicht, denen ihre Mitarbeiter:innen bei der Abwehr politischen Drucks gegenüberstehen.

Fazit

Zehn Jahre nach der letzten großen Reform der Rai legte die Regierungsmehrheit am 31.7.2025 ihren neuen Vorschlag für eine strukturelle Überarbeitung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt vor. Von den 13 Artikeln des Gesetzentwurfs löste eine Bestimmung sofort heftigen Widerstand aus: die Änderungen hinsichtlich der Zusammensetzung und der Ernennungsverfahren des Verwaltungsrats der Rai.

Der Vorschlag der Regierung Meloni sieht vor, dass sechs Mitglieder des Verwaltungsrats direkt vom italienischen Parlament gewählt werden, während das siebte Mitglied von den Rai-Mitarbeiter:innen gewählt wird. Dieses Modell unterscheidet sich nicht grundlegend vom derzeitigen, das bereits vier vom Parlament auf Empfehlung der parlamentarischen Aufsichtskommission ernannte Mitglieder vorsieht. Was die Oppositionsparteien beunruhigt, ist der neue Abstimmungsmechanismus: Ab der dritten Wahlrunde könnten Ernennungen mit einfacher Mehrheit bestätigt werden. Das bedeutet, dass die Regierungskoalition ohne parteiübergreifendes Abkommen einseitig einen Vorstand ernennen könnte, der sich ausschließlich aus Mitgliedern ihres eigenen politischen Lagers zusammensetzt und dessen Amtszeit fünf statt wie bisher drei Jahre beträgt. Bei den Protesten geht es daher weniger darum, den politischen Einfluss als solchen einzuschränken, als vielmehr darum, zu verhindern, dass die jeweilige Regierung ihn allein ausübt.

Angeichts der jüngsten Entwicklungen in Brüssel wird diese Debatte sicherlich zu einem zentralen Thema der öffentlichen Diskussion in Italien werden. Am 8.8.2025 trat das Europäische Medienfreiheitsgesetz (EMFA) in Kraft. Die von der Europäischen Kommission nachdrücklich unterstützte Verordnung zielt darauf ab, den Medienpluralismus innerhalb der EU zu schützen und die Schutzmaßnahmen für Journalist:innen zu verstärken – insbesondere in Bezug auf den Quellenschutz und den Einsatz von Spionagesoftware. Ihre Kernbestimmung betrifft die Unabhängigkeit der nationalen öffentlich-rechtlichen Medien von politischer Einflussnahme. Artikel 5 über Garantien für die unabhängige Funktionsweise öffentlich-rechtlicher Medienanbieter verpflichtet die Mitgliedstaaten, sowohl die redaktionelle als auch die operative Unabhängigkeit sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Verfahren zur Ernennung und Entlassung von Direktor:innen und Vorstandsmitgliedern so gestaltet sind, dass diese Unabhängigkeit gewahrt bleibt. Zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften richtet die EMFA einen unabhängigen Europäischen Medienausschuss ein, der sich aus Vertreter:innen der nationalen Regulierungsbehörden zusammensetzt. Bei Verstößen kann die Kommission nach einer förmlichen Untersuchung finanzielle Sanktionen verhängen. Unter der derzeitigen Führungsstruktur riskiert Italien – neben Polen und Ungarn – Vertragsverletzungsverfahren, da die Rai die neuen europäischen Standards für Unabhängigkeit nicht erfüllt. Diese Situation würde gemeinsame Anstrengungen von Regierung und Opposition erfordern, um den nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Einklang mit dem EMFA zu reformieren. Stattdessen geht der Vorschlag der Regierung Meloni in die entgegengesetzte Richtung und konzentriert den politischen Einfluss in den Händen der Exekutive.

Die Reaktion der politischen Opposition Italiens auf die von der Regierung Meloni vorgeschlagene Reform der Rai besteht allerdings ebenfalls nicht darin, ein wirklich alternatives Modell vorzuschlagen, das auf die vollständige Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems von der politischen Macht abzielt, wie es die EMFA

vorsieht. Vielmehr konzentriert sie sich darauf, ihren eigenen Einflussbereich innerhalb des Verwaltungsrats des Unternehmens zu bewahren und weiterhin Einfluss auf den Ernennungsprozess zu nehmen. Anstatt sich den Geist der europäischen Gesetzgebung zu eigen zu machen, scheinen sich die italienischen Parteien ausschließlich darauf zu konzentrieren, ihre langjährigen Einflussbereiche innerhalb der Rai zu bewahren. Für die meisten Italiener:innen ist es ebenso schwierig, sich eine konkrete Alternative zur derzeitigen Konfiguration der Rai vorzustellen. 50 Jahre enger Verflechtung zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Politik haben die Auffassung gefördert, dass kein anderer Weg realistisch möglich ist – und dass das System letztlich gut genug funktioniert, wie es ist. Wie die europäischen Institutionen jedoch deutlich gemacht haben, kann das System in seiner derzeitigen Form nicht als zufriedenstellend angesehen werden.

Literaturverzeichnis

AGCOM – Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (2025):

Osservatorio sulle comunicazioni n. 1/2025, 15.5.2025, <https://www.agcom.it/pubblicazioni/osservatorio/osservatorio-sulle-comunicazioni-n-1-2025> (27.8.2025).

Canepa, Carlo (2024): Meloni sbaglia: non è la premier con meno spazio in Rai, anzi [Meloni irrt: Sie ist nicht die Premierministerin mit dem geringsten Sendeplatz bei Rai, ganz im Gegenteil], in: Pagella Politica – Fact-Checking, 15.5.2024, <https://pagellapolitica.it/articoli/meloni-sbaglia-spazio-telegiornali-rai-presidenti-consiglio> (27.8.2025).

Europäische Union (2024): Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) (Text von Bedeutung für den EWR), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1083> (27.8.2025).

FN SI – Federazione Nazionale Stampa Italiana (2025): Riforma Rai, la maggioranza presenta il testo base in Senato, 30.7.2025, <https://www.fn si.it/riforma-rai-la-maggioranza-presenta-il-testo-base-in-senato> (27.8.2025).

Grasso, Aldo (2000): Storia della televisione italiana, Mailand.

Ministero delle imprese e del made in Italy (2024): Contratto nazionale di servizio tra il Ministero delle imprese e del made in Italy e la Rai – Radiotelevisione italiana S.p.a. che regola per il triennio 2023-2028 l'attività svolta dalla Rai ai fini dell'espletamento del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, (24A02566) (GU Serie Generale n.121 del 25-05-2024)

Normattiva 2015: LEGGE 28 dicembre 2015, n. 220; Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo (16G00007); Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.11 del 15-01-2016.

Normattiva 2021: DECRETO LEGISLATIVO 8 novembre 2021, n. 208; Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste unter Berücksichtigung der Entwicklung des Marktes (21G00231); Amtsblatt Allgemeine Reihe Nr. 293 vom 10.12.2021 – Ordentliches Supplement Nr. 44.

Über den Autor

Luca Bagnariol hat einen Masterabschluss in Geschichtswissenschaften der Universität Bologna. Als Redaktionsleiter und Journalist bei Scomodo berichtet er hauptsächlich über italienische und internationale Politik. Er ist außerdem verantwortlich für den kritischen Presseschau-Newsletter „Parallasse“, der sich auf die Analyse des italienischen und internationalen Mediensystems konzentriert.

Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Kontakt

Dr. Johannes Crückeberg
Johannes.Crueckeberg@fes.de

Bildnachweis

Titelillustration: Till Lukat

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Februar 2026

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➔ www.fes.de/publikationen

