



Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Europa

Institutionelle Grundlagen

Magdalena Stratmann

1. Einleitung

Seit ihrem Aufkommen im 20. Jahrhundert spielen Public Service Media (PSM)¹ in europäischen Gesellschaften eine zentrale Rolle für Information, Bildung und kulturelle Teilhabe. Zunächst handelte es sich in der Regel um staatliche Rundfunkmonopole, die im Laufe der Zeit durch die Öffnung des Rundfunksektors für private Anbieter Konkurrenz erhielten und sich angesichts technischer Entwicklungen und der Digitalisierung von Rundfunk- zu Medienorganisationen wandelten (Donders 2012). Ihre Aufgaben und Wirkungen wurden dabei stets von den institutionellen Rahmenbedingungen, rechtlich verankerten Aufträgen sowie internen und externen Kontrollmechanismen bestimmt (Gundlach 2020).

Die vorliegende Untersuchung vergleicht die aktuellen grundlegenden institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen europäischer PSM in sieben Ländern: Österreich, Frankreich, Italien, Polen, Schweden, dem Vereinigten Königreich und Deutschland. Betrachtet werden

die Organisationsformen von PSM, ihr rechtlicher Rahmen, insbesondere der rechtlich festgelegte Auftrag, ihre internen Governance-Mechanismen sowie Formen externer Kontrolle. Ziel ist eine vergleichende Bestandsaufnahme, die ein grundlegendes Verständnis der aktuellen institutionellen und strukturellen Ausgestaltung von PSM in den untersuchten Ländern ermöglicht und darauf aufbauend Überlegungen zu deren Zukunftsfähigkeit sowie zu möglichen Reformansätzen eröffnet. Die Untersuchung stützt sich auf Länderberichte zur Situation der PSM in den genannten sieben europäischen Ländern, die 2025 für die Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt wurden. Ergänzend beschäftigen sich drei weitere Vergleichsstudien mit politischer Unabhängigkeit, Finanzierungsmodellen und digitaler Transformation und ermöglichen so eine umfassende Einordnung der institutionellen Grundlagen und Zukunftsfähigkeit von PSM in Europa (Friedrich-Ebert-Stiftung o. J.).

¹ Der Begriff „Public Service Media“ wird hier verwendet, um Medienorganisationen mit einem besonderen öffentlichen Informations- und Versorgungsauftrag zu bezeichnen, ohne sie auf spezifische nationale Rechtsformen oder einzelne Verbreitungswege zu beschränken. Im Unterschied zu Begriffen wie „öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ oder „Public Service Broadcasters“ trägt PSM dem Umstand Rechnung, dass vergleichbare Organisationen international nicht überall in öffentlich-rechtlicher Rechtsform organisiert sind. Zudem überschreitet ihr Tätigkeitsfeld mittlerweile den klassischen Rundfunk und umfasst auch internet- und plattformbasierte Informations- und Kommunikationsangebote.

2. Organisationsformen und Rechtsnatur von PSM

Im Folgenden werden zunächst die vorhandenen PSM in den ausgewählten sieben Ländern, deren Organisationsformen und ihre Rechtsnatur kurz dargestellt.

In **Österreich** gibt es nur eine PSM-Organisation: den Österreichischen Rundfunk (ORF). Seit einer Gesetzesnovelle in 2001 ist der ORF als Stiftung öffentlichen Rechts organisiert (Beaufort 2026).

Das **französische PSM-System** besteht aus vielen unterschiedlichen Organisationen. Dazu gehören die Aktiengesellschaften France Télévisions, Radio France und France Médias Monde, die vollständig im Eigentum des französischen Staates stehen. Weitere Einrichtungen sind Arte-France und TV5 Monde, die eine besondere internationale Ausrichtung aufweisen. Arte-France steht anteilig im Eigentum von France Télévisions, Radio France, dem französischen Staat und dem Nationalen Audiovisuellen Institut (INA), wobei Letzteres selbst eine PSM-Organisation unter Kontrolle der National Commercial Industrial Establishment ist. TV5 Monde ist eine Gesellschaft, die über Frankreich auch von anderen Staaten mitgetragen wird. Schließlich gibt es die sehr spezifisch organisierten Parlamentskanäle La Chaîne parlementaire und Public Sénat (Poulain 2026).

Die einzige **italienische PSM-Organisation** – Radiotelevisione Italiana S.p.A. (Rai) – ist eine Aktiengesellschaft in nahezu vollständigem staatlichem Eigentum (das Finanzministerium hält über 99 Prozent der Anteile, vgl. Bagnariol 2026).

Das **polnische PSM-System** umfasst die vollständig in staatlichem Eigentum stehenden Gesellschaften Polskie Radio (PR) und Telewizja Polska (TVP) sowie regionale Radiosender (Horonziak 2026).

Das **schwedische PSM-System** besteht aus drei Aktiengesellschaften: Sveriges Radio (SR), Sveriges Television (SVT) und Sveriges Utbildningsradio (UR). Alle Gesellschaften stehen im Eigentum einer spezifisch hierfür geschaffenen Stiftung (Förvaltningsstiftelsen, vgl. (Kaun/Biendara 2026).

Das **britische PSM-System** gilt als „gemischtes System“. Es umfasst die öffentlich finanzierte und staatlich kontrollierte BBC, die in staatlicher Hand befindlichen Sender Channel 4 und S4C sowie die privatrechtlichen, kommerziellen Anbieter ITV und Channel 5, die einer besonderen PSM-Regulierung unterliegen und inhaltliche Vorgaben beachten müssen – wofür sie im Gegenzug bestimmte Privilegien erhalten (Chivers 2026).

In **Deutschland** ist das PSM-System föderal organisiert und umfasst mehrere öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. Dazu gehören die neun regionalen Landesrundfunkanstalten der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD), das bundesweit tätige Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) sowie der Hörfunkanbieter Deutschlandradio; hinzu kommt mit der Deutschen Welle ein international ausgerichteter Auslandssender. Diese Organisationen sind jeweils als Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert und damit rechtlich

eigenständige Einrichtungen, die organisatorisch vom Staat getrennt sind und eine institutionelle Staatsferne gewährleisten sollen (Stratmann 2026).

Vergleichend lässt sich festhalten, dass sich die PSM-Strukturen in den untersuchten Ländern hinsichtlich Organisationsform und Eigentümerschaft deutlich unterscheiden. Während einige Länder nur eine PSM-Organisation aufweisen (Österreich, Italien), existiert in anderen – insbesondere in Frankreich – eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationen.

Bei den PSM-Organisationen selbst finden sich einerseits privatrechtliche Organisationsformen, wie z. B. Anteils- oder Aktiengesellschaften (Italien, Polen, Frankreich, Schweden, Vereinigtes Königreich) sowie eine Stiftung (Österreich). Andererseits gibt es öffentlich-rechtliche Organisationsformen, die auf einer spezifischen Rechtsgrundlage beruhen (Deutschland, Vereinigtes Königreich). Die unmittelbare Kontrolle liegt je nach Modell entweder direkt beim Staat, bei eigens geschaffenen Institutionen wie Stiftungen oder staatsfern ausgestalteten Aufsichtsgremien als Organe der PSM-Organisationen.

3. Rechtliche Verankerung und Definition des PSM-Auftrags

Der folgende Abschnitt untersucht die spezifischen rechtlichen Grundlagen zur Ausgestaltung der PSM und insbesondere deren jeweiligen Auftrag in den genannten Ländern.

In **Österreich** trat 1973 noch vor der gesetzlichen Grundlage des ORF das erste europäische „Redakteursstatut“ in Kraft (Steinmaurer 2002: 33), das bis heute den Redaktionsbereich des ORF vor externer Einflussnahme schützen soll und 2022 in dieser Hinsicht noch einmal verschärft wurde (Beaufort 2026). 1974 wurde in einem Bundesverfassungsgesetz die „Unabhängigkeit des Rundfunks“ festgeschrieben (RIS 2026). In diesem Gesetz wurden auch bestimmte Grundprinzipien wie Objektivität, Unparteilichkeit und Ausgewogenheit festgelegt. Das ORF-Gesetz, ebenfalls aus dem Jahr 1974, legt darüber hinaus als einfachgesetzliche Regelung die Struktur und die Programme des ORF fest (Steinmaurer 2002: 33f.; RIS 2026a). Der durch die beiden Gesetze spezifizierte Auftrag des ORF beinhaltet insbesondere Information, Bildung, Kultur und Sport sowie eine umfassende und unparteiische Berichterstattung (§§ 4, 10 ORF-Gesetz). Darüber hinaus soll der ORF ausgegogen die Interessen aller Hörer:innen sowie Zuschauer:innen berücksichtigen (§ 4 Abs. 2), zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen beitragen und den demokratischen Diskurs fördern (Beaufort 2026).

In **Frankreich** ist der PSM-Auftrag insbesondere durch das Gesetz vom 30.9.1986 über die „Freiheit der Kommunikation“ geregelt (Légifrance 2024). Das Mandat der PSM umfasst danach unabhängige, pluralistische und unparteiische Information, die Förderung und Präsentation von qualitativ hochwertigen französischen Kulturgütern, die Bereitstellung regionaler Programme zur Stärkung der nationalen Gemeinschaft sowie die internationale Vermitt-

lung demokratischer Werte wie auch der französischen Kultur und Sprache (Poulain 2026).

Der gesetzliche Rahmen für Rai in **Italien** wurde im Laufe der Jahre mehrfach überarbeitet. Aktuell wird Rai insbesondere durch Gesetz 220 aus 2015 und das 2021 eingeführte „Einheitliche Audiovisuelle Mediendienstgesetz“ geregelt (Normattiva 2015, 2021). Ergänzend gilt ein Servicevertrag, der seit 2007 zwischen Rai und der Regierung geschlossen wird (Ministero delle imprese e del made in Italy 2024). Inhaltlich umfasst der rechtlich definierte Auftrag von Rai insbesondere die Bereitstellung pluralistischer und unparteiischer Information, Förderung der Bildung und Kultur, nationale Integration sowie die internationale Repräsentation italienischer Kultur (Bagnariol 2026).

Die **polnischen PSM** werden primär durch die Verfassung, das „Rundfunkgesetz“ und das „Gesetz über den Nationalen Medienrat“ geregelt (ISAP 1997, 1993, 2016). Die gesetzlichen Bestimmungen verpflichten die PSM zur Erfüllung eines „gesellschaftlichen Auftrags im Sinne des Gemeinwohls“. Konkret sind sie mit der unparteiischen Bereitstellung ausgewogener Inhalte betraut, darunter Information, Kultur, Bildung und Unterhaltung, sowie mit der Förderung der nationalen audiovisuellen Produktion (Horonziak 2026).

In **Schweden** legt auf gesetzlicher Ebene das „Radio- und Fernseh-Gesetz“ aus 2010 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die schwedischen PSM fest (Regeringskansliet 2010). Der PSM-Auftrag wird daneben primär durch zeitlich befristete Lizenzen der Regierung konkretisiert, die Aufgaben, Programmrichtlinien und Finanzierung regeln (vgl. z. B. Sveriges Radio 2020). Aktuell umfasst der PSM-Auftrag die Versorgung der Bevölkerung mit Informationen, die von allgemeinem Interesse sind, die Förderung von Vielfalt, die Unterstützung der schwedischen Sprache und Kultur, die Berücksichtigung von Minderheitenkulturen sowie die regionale Information der Bevölkerung. Ein Schwerpunkt des Auftrags liegt auf der Bildung der Bevölkerung, was auch dadurch widerspiegelt wird, dass sich eine der drei PSM-Organisationen (UR) vollständig diesem Teil des Auftrags widmet. Schließlich ist auch die Sicherstellung der lokalen und nationalen Informationsversorgung in Notfällen Teil des schwedischen PSM-Auftrags (Kaun/Biendara 2026).

Im **Vereinigten Königreich** sind die PSM und der PSM-Auftrag auf gesetzlicher Ebene vor allem durch den Communications Act 2003 und den Media Act 2024 geregelt (legislation.gov 2003, 2024). Die BBC wird zudem insbesondere durch die „BBC Royal Charter“ geregelt (Secretary of State for Culture, Media and Sport 2016). Die mit dem Communications Act 2003 geschaffene Aufsichtsbehörde Ofcom legt in Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen Quoten und inhaltliche Anforderungen für die PSM fest (Chivers 2026).

Durch den Media Act 2024 wurden die Anforderungen, die PSM-Organisationen erfüllen müssen, um bestimmte Vorteile, wie etwa öffentliche finanzielle Unterstützung, zu erhalten, deutlich reduziert. Zuvor umfasste der gesetzliche bzw. von Ofcom definierte Auftrag für PSM im Vereinigten Königreich insbesondere ein breiteres Spek-

trum an inhaltlichen Pflichten, die auf ein im demokratischen Gemeinwohlinteresse liegendes PSM-Angebot ausgerichtet waren. Dazu gehörte unter anderem die Bereitstellung frei empfangbarer Angebote für alle Bevölkerungsgruppen, die Förderung des politischen Verständnisses durch eine „faire und gut informierte Debatte“ über aktuelle Ereignisse sowie die Ausstrahlung von Bildungsprogrammen und Sendungen zu Wissenschaft, Religion, sozialen Fragen und internationalen Themen. Zudem sollten die Programme die kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt des Vereinigten Königreichs widerspiegeln und durch kreative Formate wie Drama, Comedy und Musik die kulturelle Aktivität im Land unterstützen. Schließlich bestand auch der Auftrag, hochwertige und originelle Inhalte für Kinder und Jugendliche bereitzustellen.

In **Deutschland** ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfassungsrechtlich in der Rundfunkfreiheit des Artikels 5 Absatz 1 Grundgesetz verankert. Seine konkrete Ausgestaltung wurde maßgeblich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Auf einfachgesetzlicher Ebene bildet heute vor allem der zwischen den Bundesländern geschlossene Medienstaatsvertrag (MStV) den zentralen Rechtsrahmen. § 26 Absatz 1 MStV konkretisiert den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten primär als Beitrag zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, durch den die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllt werden sollen. Darüber hinaus werden im MStV weitere Vorgaben gemacht, etwa dass die öffentlich-rechtlichen Angebote der Bildung, Information, aber auch der Unterhaltung zu dienen haben, dass sie eine breite Beteiligung ermöglichen sollen sowie dass sie unabhängig, ausgewogen und vielfältig sein sollen (Stratmann 2026).

Zusammenfassend lassen sich bei der rechtlichen Verankerung der PSM und der Konkretisierung ihres jeweiligen Auftrags sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede feststellen: Während in Österreich, Polen und Deutschland die PSM und Teile des öffentlichen Auftrags auch verfassungsrechtlich abgesichert sind, stützen sich Frankreich, Italien und Schweden primär auf einfachgesetzliche Regelungen. In Italien und Schweden werden diese zudem durch vertragliche Vereinbarungen bzw. zeitlich begrenzte Lizenzen ergänzt. Das Vereinigte Königreich setzt auf ein kombiniertes Modell aus Gesetzgebung, statistischen Regelungen wie der BBC Royal Charter und regulatorischen Vorgaben durch Ofcom.

Inhaltlich lassen sich gemeinsame Aufgaben der PSM identifizieren: die Bereitstellung unabhängiger und pluralistischer Information, Förderung von Bildung und Kultur, Berücksichtigung gesellschaftlicher Vielfalt und Integration. Oftmals sollen die Angebote „dem Gemeinwohl“ dienen. Gleichzeitig zeigen sich Unterschiede in der Ausdifferenzierung der Aufgaben, und es finden sich besondere nationale Schwerpunkte wie Inklusion (Österreich), Minderheitensprachen (Schweden), internationale Kulturvermittlung (Frankreich und Italien) oder Sicherstellung der Information in Krisenzeiten (Schweden).

4. Interne Governance

In diesem Abschnitt werden die unterschiedlichen Modelle der internen Governance der PSM-Organisationen in den untersuchten Ländern betrachtet.

In **Österreich** basiert die interne Governance des ORF auf einem mehrstufigen System von Führungs-, Beteiligungs- und redaktionellen Kontrollstrukturen. Die Geschäftsführung liegt beim Generaldirektor bzw. der Generaldirektorin, dem bzw. der vier Direktor:innen für Finanzen, TV-Programm, Radio und Technik zur Seite stehen. Zusätzlich verfügen die neun Landesstudios über jeweils eigene Landesdirektor:innen. Die strategisch zentrale Rolle übernimmt der Stiftungsrat: Er bestellt die ORF-Führung, genehmigt das Budget, überwacht die Finanzen und muss einer Vielzahl wesentlicher Entscheidungen zustimmen. Ergänzend dazu fungiert der Publikumsrat als beratendes Gremium, das insbesondere Interessen des Publikums einbringen und bei Bedarf die Regulierungsbehörde KommAustria einschalten kann (Beaufort 2026).

Der Redaktionsrat bildet das zentrale redaktionelle Kontrollorgan. Auf Basis des Redakteursstatuts überwacht er die Wahrung der redaktionellen Unabhängigkeit und verpflichtet sowohl Redaktionsmitglieder als auch ORF-Organen zur Sicherung journalistischer Eigenständigkeit. Zudem besitzt er Informations- und Vorschlagsrechte bei der Bestellung leitender Redakteur:innen und trägt damit maßgeblich zur Absicherung professioneller Standards bei (Beaufort 2026).

In **Frankreich** ist die interne Governance der PSM-Organisationen breit diversifiziert. France Télévisions, Radio France und France Médias Monde werden jeweils von einer Präsidentin bzw. einem Präsidenten und einem CEO geleitet, die für fünf Jahre ernannt werden und der Aufsicht eines Verwaltungsrats unterstehen. Innerhalb von France Télévisions unterstützen zudem ein Management Committee, das die strategische Gesamtplanung verantwortet, sowie ein Editorial Strategy Committee die inhaltliche Ausrichtung des Unternehmens. Arte-France verfügt über eine zweigeteilte Governance-Struktur bestehend aus einem Vorstand und einem Aufsichtsrat, wodurch operative Führung und strategische Kontrolle voneinander getrennt sind. TV5 Monde wird als internationale Partnerschaft mit spezieller Governance-Struktur geführt. LCP und Public Sénat, die Sender der Kammern des französischen Parlaments, und INA haben ebenfalls jeweils spezielle eigenständige Governance-Strukturen (Poulain 2026).

Die interne Governance von Rai in **Italien** basiert ebenfalls auf der Kombination aus einem Verwaltungsrat und einer operativen Geschäftsführung (CEO). Der Verwaltungsrat entscheidet über wesentliche strategische Fragen, darunter die Genehmigung von Budget, Personal- und Finanzpolitik, jährlichen Programmplänen sowie wichtigen redaktionellen Leitungsfunktionen. Die operative Verantwortung für das Tagesgeschäft liegt beim CEO, wobei größere strategische Maßnahmen oder Verträge mit einem Volumen von mehr als 10 Millionen Euro der Zustimmung des Verwaltungsrats bedürfen. Repräsentative

Aufgaben, institutionelle Beziehungen und die Aufsicht über die interne Kontrolle werden schließlich vom Präsidenten oder der Präsidentin – der oder die aus den Reihen des Verwaltungsrats gewählt wird – wahrgenommen (Bagnariol 2026).

Im **Vereinigten Königreich** verfügt die BBC über einen Vorstand, bestehend aus einem/einer Vorsitzenden und nicht-exekutiven Direktor:innen, die in beratender Funktion tätig sind. Channel 4 und S4C verfügen ebenfalls über eine:n Vorsitzende:n sowie nicht-exekutive Mitglieder im Vorstand (Chivers 2026).

Die interne Governance der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in **Deutschland** basiert auf einem dreigliedrigen Modell aus Intendanz, Verwaltungsrat und Rundfunkrat (bzw. Fernsehrat oder Hörfunkrat). Die Intendantin oder der Intendant übernimmt die operative Leitung der jeweiligen Anstalt, während der Verwaltungsrat insbesondere wirtschaftliche und organisatorische Entscheidungen überwacht. Der Rundfunkrat ist für programmliche Fragen zuständig und setzt sich aus Vertreter:innen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zusammen, wodurch eine pluralistische gesellschaftliche Kontrolle des Programms gewährleistet werden soll (Stratmann 2026).

Insgesamt zeigt sich, dass bei der internen Governance der PSM unterschiedliche Modelle existieren, was eine Folge der unterschiedlichen Organisationsformen sowie Eigentums- bzw. Kontrollstrukturen der PSM sein dürfte. Eine in mehreren Modellen vorhandene Ausprägung der internen Governance ist die Trennung zwischen Geschäftsführung und Redaktion.

5. Externe Governance und Aufsicht

Der folgende Teil betrachte die externe Governance der PSM, das heißt, jene Kontrollinstanzen, die außerhalb der PSM selbst angesiedelt sind und deren Tätigkeiten überwachen und regulieren.

In **Österreich** obliegt die externe Aufsicht über den ORF und seine Tochtergesellschaften der weisungsfreien Kommunikationsbehörde KommAustria. Sie fungiert seit 2010 als erste Instanz der Rechtsaufsicht und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere des ORF-Gesetzes. Entscheidungen der KommAustria können beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Beaufort 2026).

In **Frankreich** überwacht das Kulturministerium die inhaltliche und kulturpolitische Ausrichtung der PSM, während das Finanzministerium die wirtschaftliche Steuerung und die Verwendung öffentlicher Mittel kontrolliert. Zudem überwacht ARCOM, die unabhängige Regulierungsbehörde für audiovisuelle Medien, die Einhaltung allgemeiner medienrechtlicher Vorgaben mit besonderem Fokus auf die Erfüllung des PSM-Auftrags (Poulain 2026).

Die externe Governance der **italienischen Rai** besteht ebenfalls aus mehreren Aufsichtsinstanzen. Eine zentrale Rolle spielt die parlamentarische Aufsichtskommission für Rundfunk und Fernsehen (Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei

servizi radiotelevisivi). Dieses bikamerale Gremium überwacht die Tätigkeit der Rai, legt programmatische Leitlinien fest und soll – im Sinne von Pluralismus und politischer Ausgewogenheit – sicherstellen, dass auch Oppositionsparteien angemessen im öffentlichen Rundfunk präsent sind. Ergänzend unterliegt Rai der Aufsicht der unabhängigen Medienregulierungsbehörde AGCOM, die die Einhaltung medienrechtlicher Vorgaben kontrolliert und insbesondere über Fragen der Medienpluralität und die Rechte der Nutzer:innen wacht. Schließlich berichtet der Verwaltungsrat der Rai zweimal jährlich dem Parlament über Budget, Personalpolitik, Programmgestaltung und redaktionelle Entscheidungen (Bagnariol 2026).

In **Polen** liegt die externe Aufsicht über die PSM traditionell beim Nationalen Rundfunkrat (KRRiT), der als verfassungsmäßiges Organ für den Schutz der Meinungsfreiheit, des Zugangs zu Information und des öffentlichen Interesses im Rundfunksektor verantwortlich ist. Seit 2016 besteht jedoch mit dem Nationalen Medienrat (RMN) eine weitere Aufsichtsinstanz, die einen Teil der Befugnisse des KRRiT übernommen hat. Der RMN ist vor allem für die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der öffentlichen Rundfunkgesellschaften zuständig. Damit ist die externe Governance der polnischen PSM auf zwei Institutionen verteilt, deren Zuständigkeiten sich überschneiden und deren Machtbalance politisch umstritten ist (Horonziak 2026).

In **Schweden** obliegt die externe Aufsicht über PMS der Swedish Media Authority und insbesondere der Broadcasting Commission for Radio and Television. Dieses Gremium überprüft Beschwerden von Zuschauer:innen – etwa zu Unparteilichkeit, Werberegeln oder anderen regulatorischen Vorgaben – und überwacht zugleich die wirtschaftliche Berichterstattung. Die Mitglieder, darunter ein:e Vorsitzende:r sowie sechs ordentliche und sechs stellvertretende Mitglieder, werden durch die Regierung ernannt (Kaun/Biendara 2026).

Im **Vereinigten Königreich** liegt die externe Aufsicht über die PSM zentral bei der Regulierungsbehörde Ofcom. Sie überwacht die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben durch die PSM und legt zudem verbindliche Quoten sowie inhaltliche Anforderungen fest – etwa für Nachrichten, Kindersendungen oder regionale Produktion. Zudem evaluiert Ofcom regelmäßig, inwiefern die PSB ihrem gesetzlich definierten Auftrag nachkommen, und berichtet hierzu an die Regierung (Chivers 2026).

In **Deutschland** kontrollieren die Rechnungshöfe die Haushaltsführung der Rundfunkanstalten, und die Landesmedienanstalten, die im Übrigen primär die Aufsicht über private Medienanbieter führen, haben bestimmte Aufsichtsbefugnisse bezüglich der verbreiteten Inhalte, vor allem bezüglich Telemedienangeboten. Darüber hinaus haben die Regierungen der Bundesländer die Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten inne, da Medienpolitik in der föderalen Kompetenz der Länder liegt (Stratmann 2026).

Zusammenfassend lassen sich zwei zentrale Dimensionen externer Governance vergleichen. Zum einen gilt das für die beteiligten Institutionen: In Österreich, Polen, Schweden, dem Vereinigten Königreich und Deutschland

erfolgt die Kontrolle überwiegend durch formal unabhängige Regulierungsbehörden, während in Frankreich und Italien auch staatliche Akteure wie Ministerien oder parlamentarische Gremien direkt eingebunden sind. Zum anderen unterscheiden sich die Aufgaben der externen Governance: Diese umfassen die Überwachung gesetzlicher Vorgaben, die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel, die Sicherung von Transparenz sowie teilweise auch den Schutz der Unabhängigkeit der PSM gegenüber politischen und wirtschaftlichen Einflüssen.

6. Demokratische Kontrolle und Partizipation

Angesichts bestimmter vorhandener normativer Erwartungshaltungen an PSM stellt sich die Frage, in welchem Umfang in den untersuchten Ländern Elemente direkter demokratischer Kontrolle und gesellschaftlicher Partizipation in den PSM-Systemen verankert sind. Darunter fallen insbesondere institutionalisierte Formen der Beteiligung von Publikum und Zivilgesellschaft an Entscheidungsprozessen der PSM (Herzog/Zetti 2017).

In **Österreich** besteht mit dem Publikumsrat des ORF ein Gremium zur gesellschaftlichen Interessenvertretung, dessen Rolle jedoch weitgehend auf beratende Funktionen beschränkt ist. Zwar kann der Publikumsrat die Regulierungsbehörde einschalten, verfügt jedoch über keine eigenständigen Entscheidungs- oder Vetorechte (Beaufort 2026).

Im **französischen PSM-System** sind formalisierte Formen der Bürger- oder Publikumsbeteiligung nur schwach ausgeprägt. Die Legitimation der PSM erfolgt primär über staatliche und regulatorische Strukturen, während zivilgesellschaftliche Akteure kaum systematisch in Governance-Gremien eingebunden sind. Partizipative Initiativen wie die 2023 durchgeführte „Generalversammlung zur Information“ blieben bislang ohne nachhaltige institutionelle Verankerung (Poulain 2026).

Auch im **Vereinigten Königreich** spielt die Bürger- bzw. Publikumsbeteiligung in der Governance der PSM, hier vor allem bei der BBC, eine untergeordnete Rolle. Direkte institutionelle Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung fehlen bislang weitgehend. Die Überprüfung der BBC Royal Charter bietet Ansatzpunkte für öffentliche Beteiligung, wie die öffentlichen Debatten um die Überprüfung in 2015–2016 zeigen. Bislang wurde dieses Partizipationspotenzial jedoch nicht genutzt (Chivers 2026).

Im **deutschen System** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfolgt gesellschaftliche Beteiligung vor allem indirekt über die plural zusammengesetzten Rundfunkräte. In diesen Gremien sind Vertreter:innen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen wie Kirchen, Gewerkschaften, Kultur- oder Sozialorganisationen vertreten, wodurch unterschiedliche Perspektiven in die Programmkontrolle einfließen sollen, wobei diskutiert wird, inwieweit diese Gremien die gesellschaftliche Vielfalt tatsächlich abbilden. In den vergangenen Jahren haben die Rundfunkanstalten vermehrt Dialogformate und Beteiligungsangebote entwickelt, etwa öffentliche Diskussionsveranstaltungen oder partizipative Onlineformate.

Im Vergleich zu vielen anderen europäischen PSM-Systemen ist die gesellschaftliche Beteiligung in Deutschland institutionell stärker ausgeprägt. Durch die plural besetzten Rundfunkräte existiert zumindest formal eine plurale gesellschaftliche Mitwirkung an der Governance der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Insgesamt zeigen die obigen Ausführungen jedoch, dass bei demokratischer Kontrolle und Partizipation in allen untersuchten Ländern noch bislang ungenutzte Potenziale bestehen.

7. Zusammenfassung

Wie sich zeigt, stehen PSM in Europa auf sehr unterschiedlichen institutionellen und strukturellen Fundamenten. Die Spannbreite reicht von stark zentralisierten Modellen mit nur einer PSM-Organisation (z. B. Österreich, Italien) bis hin zu komplexen, vielfältig ausdifferenzierten Systemen (z. B. Frankreich oder das Vereinigte Königreich). Auch die rechtlichen Grundlagen, Auftragsdefinitionen sowie die internen und externen Governance-Strukturen unterscheiden sich erheblich – seien es privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Organisationsformen, staatliche Eigentumsmodelle, stiftungsgetragene Konstruktionen oder hybride Formen von Aufsicht.

Über die Ländergrenzen hinweg lassen sich jedoch insbesondere beim Auftrag gemeinsame Elemente erkennen: PSM sollen einen gesellschaftlichen Mehrwert schaffen, indem sie unabhängige und vielfältige Information bereitstellen, Kultur und Bildung fördern und zu gesellschaftlichem Zusammenhalt beitragen. Die Art und Weise, wie dieser Auftrag rechtlich konkretisiert und institutionell abgesichert wird, fällt allerdings sehr unterschiedlich aus. Besonders deutlich wird dies in der Rolle der externen Aufsicht, die in einigen Staaten primär durch unabhängige Regulierungsbehörden erfolgt, in anderen hingegen stärker durch politische Akteure geprägt ist.

Literatur

Bagnariol, Luca (2026): Italien – Eine Analyse der Rai zwischen Tradition und Reformbedarf, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Beaufort, Maren (2026): Österreich – Herausforderungen, Wandel und Perspektiven, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1964639> (6.4.2026).

Chivers, Tom (2026): Vereinigtes Königreich – öffentliche Medien am Abgrund, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1964906> (6.4.2026).

Donders, Karen (2012): From Public Service Broadcasting to Public Service Media, in: Public Service Media and Policy in Europe, London, S. 9–24, doi:10.1057/9780230349650_2 (6.4.2026).

Friedrich-Ebert-Stiftung (o. J.): Rundfunk in Europa, <https://www.fes.de/medienpolitik/rundfunk-in-europa> (6.4.2026).

Gundlach, Hardy (2020): „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk“. in: Krone, Jan; Pellegrini, Tassilo (Hrsg.): Handbuch Medienökonomie, Wiesbaden, S. 1.511–1.534, doi:10.1007/978-3-658-09560-4_66 (6.4.2026).

Herzog, Christian; Zetti, Daniela (2017): Öffentlich-rechtliche Medien, zivilgesellschaftliche Interessengruppen und die Mitverantwortung des Publikums, in: Filipovic, Alexander; Prinzing, Marlis; Stapf, Ingrid (Hrsg.): Gesellschaft ohne Diskurs?, S. 253–272, doi:10.5771/9783845279824-253 (6.4.2026).

Horonziak, Sonia (2026): Polen – politische Vereinnahmung, strukturelle Schwächen und die Herausforderungen einer echten Reform, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1964879> (6.4.2026).

Kaun, Anne; Biendara, Michele Madeine (2026): Schweden – wie steht es um die öffentlich-rechtlichen Medien?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <https://collections.fes.de/publikationen/download/pdf/1965442> (6.4.2026).

Poulain, Sébastien (2026): Frankreich – Utopie im Widerstand, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Steinmaurer, Thomas (2002): Österreichs Mediensystem: Ein Überblick, in: Steinmaurer, Thomas; Scheipl, Elfriede; Ungerböck, Andreas (Hrsg.): Konzentriert und verflochten: Österreichs Mediensystem im Überblick, Beiträge zur Medien- und Kommunikationsgesellschaft, München, S. 1–69.

Stratmann, Magdalena (2026): Herausforderungen und Chancen: Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk in Zeiten von Plattformen und KI, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Über die Autorin

Magdalena Stratmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI) im Forschungsprogramm „Regelungsstrukturen und Regelbildung in digitalen Kommunikationsräumen“. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der Medienregulierung mit besonderem Fokus auf öffentlicher digitaler Kommunikation, öffentlich-rechtlichen Medien sowie der Regulierung künstlicher Intelligenz.

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
medienpolitik@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.

April 2026
© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:
[↗ www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)

