

Stellungnahme des ZDF zum Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Zukunftsrat) vom 24. Januar 2024

Das ZDF begrüßt ausdrücklich, dass sich der Zukunftsrat positiv mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk auseinandersetzt und dessen Notwendigkeit uneingeschränkt bejaht. Die Rahmenbedingungen der Arbeit von Medien und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Speziellen sind gekennzeichnet durch eine immer stärkere Polarisierung der Gesellschaft, durch Populismus und Radikalisierung, Hass, Hetze und Gewalt und schreckliche Kriege in der Ukraine und im Nahen Osten. Wir stehen vor revolutionären Herausforderungen, getrieben durch künstliche Intelligenz, die einerseits erhebliche Chancen birgt, andererseits Risiken für Wahrheit, Authentizität und Glaubwürdigkeit von Fakten und Berichterstattung beinhaltet.

Die Auftragsdefinition, die der Zukunftsrat skizziert, wird diesen Herausforderungen durchaus gerecht. Bezogen auf die drei Säulen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konstatiert der Zukunftsrat, dass „zwei öffentlich-rechtliche Anbieter, die wie ARD und ZDF im publizistischen Wettbewerb miteinander stehen, für ein so großes Land wie die Bundesrepublik Deutschland im Interesse der Vielfalt auch in Zukunft notwendig und angemessen sind“. Dabei fordert der Zukunftsrat gleichzeitig eine „sichtbare Unterscheidbarkeit“ zwischen ARD und ZDF ein, was eine Profilschärfung bei der Umsetzung des Angebotsauftrags erfordere. In diesem Sinne verstehen wir auch die diskutierte Betonung der Regionalität im Programmauftrag der ARD und die formulierte Sonderstellung des Deutschlandradios als einziger überregionaler Hörfunkanbieter. Eine weitere Fortentwicklung der Kooperationen zwischen ARD, ZDF und DRadio ist sinnvoll, setzt allerdings auch ARD-Strukturen voraus, die auch für das ZDF die Zusammenarbeit wirtschaftlich und effizient möglich macht.

Die Betonung eines eigenständigen, geistig und publizistisch, strukturell und finanziell unabhängigen, öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist Anspruch für das ZDF, ebenso wie das Ringen um eine ausgewogene und pluralistische Berichterstattung.

Das mit den Gremien abgestimmte Strategieprojekt „Ein ZDF für alle“ will diesen Anspruch einlösen. Jüngeres Publikum wird durch die Umschichtung von Programmmitteln von dauerhaft 100 Mio. € jährlich in den nächsten Jahren stärker adressiert. Moderne programmliche Selbstverpflichtungen und ein Steuerungssystem „Kompass“ soll dem ebenfalls gerecht werden, ebenso wie eine moderne Partizipation des Publikums mit der Plattform „ZDFmitreden“, unsere Innovationsanstrengungen mit der Gründung einer eigenen KI-Agentur und letztlich auch der Einsatz von Faktencheckern gegen Fake News.

Dabei stellt der Zukunftsrat richtigerweise fest, dass sich der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht auf (politischen) Journalismus beschränkt, sondern sich ausdrücklich auch auf Information, Bildung, Kultur sowie Fiction, Unterhaltung und Sport bezieht, weil nur so ein breites Publikum erreichbar ist. Damit hebt der Zukunftsrat einen wichtigen Aspekt der öffentlich-rechtlichen Angebote hervor. Die Erweiterung des Angebotsauftrags auf in Deutschland wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer, die die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben, eröffnet dabei interessante Perspektiven.

Die Betonung des Bildungsauftrages ist richtig. Urheberrechtliche Hindernisse sollten dabei unter anderem durch Rahmenvereinbarung der Kultusministerkonferenz mit

Verwertungsgesellschaften abgebaut werden. Zum Bildungsauftrag des öffentlichen Rundfunks läuft gerade ein Forschungsprojekt des ZDF in Zusammenarbeit mit dem Leibniz-Institut für Medienforschung Hans-Bredow-Institut (HBI) und dem Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ). Kooperationen gerade mit Schulen sollen infolge unter dem Titel "ZDF goes Schule" in Angriff genommen werden.

Nachfolgend wird zu einzelnen Vorschlägen des Berichts, insbesondere soweit die Rundfunkanstalten direkt adressiert sind, im einzelnen Stellung bezogen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Länder bereits im Dritten und Vierten Medienänderungsstaatsvertrag einige Ansätze des Zukunftsrats bspw. zur Auftragsschärfung, der Stärkung der Gremienkontrolle sowie Transparenz und Compliance aufgegriffen haben. Alle Reformen der rechtlichen Rahmenbedingungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk müssen sich an den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Pluralismusgebots, der Staatsferne und der Programmautonomie messen lassen.

1. Fortentwicklung des Auftrags

Unter der Rubrik „Auftrag und Angebot“ empfiehlt der Zukunftsrat die Schärfung und Fortentwicklung des Auftrags. Rundfunkfreiheit und Programmfreiheit sind dienende Freiheiten, d. h. die Aufgabenstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss stärker in den Blick genommen werden. Aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor immer größeren Herausforderungen. Die Gewährleistung des Zugangs zu verlässlich recherchierten Informationen durch einen unabhängigen, öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist so wichtig wie selten zuvor. Der Zukunftsrat stellt daher zutreffend fest, dass sich die wachsende Bedeutung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der sich rasch verändernden Gesellschaft und Medienlandschaft im Angebotsauftrag niederschlagen muss.

Eine konkretere Orientierung des Auftrags an Demokratie und Gemeinwohl wird daher seitens des ZDF begrüßt, eine Schärfung der Auftragsformulierung ist im Übrigen mit dem Dritten Medienänderungsstaatsvertrag erfolgt.

2. Der Auftrag, Menschen zusammen zu bringen

Der Zukunftsrat schlägt unter der Überschrift „Auftrag und Angebot“ weiter vor, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein Angebot schaffen, das möglichst niemanden außen vorlässt. Dieses solle im Angebotsauftrag deutlicher verankert werden.

Die Betonung der Demokratie- und Gemeinwohlorientierung des Auftrags mit einem Beitrag zur Selbstverständigung der Gesellschaft ist angesichts der skizzierten Rahmenbedingungen wichtig. Das ZDF hat hierzu beispielsweise ein Forschungsprojekt („Public Spaces-Incubator“) zu sicheren öffentlichen Kommunikationsräumen mit internationalen Partnern in Auftrag gegeben, um bürgerschaftliches Engagement und den demokratischen Diskurs im digitalen Raum abseits von Hasskommentaren und zunehmender Desinformation zu ermöglichen.

Darüber hinaus verfolgt das ZDF durch seinen Strategieprozess „Ein ZDF für alle“ das Ziel, ein Gesamtangebot für alle Bevölkerungsgruppen bereitzustellen. Das bedeutet zunächst, ein gesamtgesellschaftliches Angebot, d. h. für unterschiedliche Altersgruppen, unterschiedliche soziale, kulturelle und gesellschaftliche Gruppen anzubieten und in der Folge die Akzeptanz in der Gesellschaft zu stärken. Dies stellt einen Kern unseres öffentlich-rechtlichen Programmauftrags dar, der durch den Dritten Medienänderungsstaatsvertrag nochmals bekräftigt wurde. Im Zentrum des

Strategieprozesses steht demzufolge die Frage, mit welchen Inhalten und Themen und über welche Ausspielwege das ZDF unterrepräsentierte Publikumsgruppen besser erreichen kann. Oberstes Ziel dieses Strategieprozesses ist es daher, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und für „Ein ZDF für alle“ einzutreten. Nur beispielhaft zu nennen sind hier die Anstrengungen des ZDF, auch beim jüngeren Publikum die Akzeptanz weiter zu stärken, indem dauerhaft 100 Mio. Euro jährlich zugunsten jüngerer Zielgruppen umgeschichtet werden.

3./4. Ausrichtung des Angebotsauftrags/Digitale Partizipation

Unter der Rubrik „Auftrag und Angebot“ spricht sich der Zukunftsrat für eine Erweiterung der Ausrichtung des Angebotsauftrags, insbesondere im Hinblick auf die in Deutschland wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer, aus. Ebenso schlägt er eine stärkere Fokussierung auf non-lineare Angebote vor, die nach seiner Sicht besonders zu einer Verselbständigung der Gesellschaft beitragen.

Gem. § 26 MStV ist es Auftrag des ZDF als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt, durch die Herstellung und Verbreitung seiner Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Das ZDF will ein Angebot für die ganze Gesellschaft machen, d. h. für unterschiedliche Altersgruppen, unterschiedliche soziale, kulturelle und gesellschaftliche Gruppen. Hierzu zählen für das ZDF auch Ausländerinnen und Ausländer, die in Deutschland leben.

Dies tun wir transparent mit einer modernen programmlichen Selbstverpflichtung und mit der Einführung des ZDF-KOMPASS als Steuerungssystem, um alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen.

5. Eigenständigkeit und Unterscheidbarkeit der Angebote

Die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterscheiden sich kategorial von denen der Privaten. Das zeigen die Ergebnisse der ARD/ZDF-Programmanalyse (Media Perspektiven 15/2023 S.1 ff.). So entfallen bei Das Erste und ZDF mehr als 40% der täglichen Sendezeit auf journalistische Information. Der entsprechende Wert der Privatsender bemisst sich in diesem Genre zwischen 17% bei Sat 1 und ProSieben und 29% bei RTL, wobei diese Angebote auch stärker von Boulevardthemen geprägt sind. Das fiktionale Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird zu gut 80% in Deutschland produziert, der entsprechende Wert beträgt bei RTL 31,9% und bei Vox, ProSieben und Sat 1 zwischen 1,4% und 12,8%. Das Sportangebot der öffentlich-rechtlichen Programme ist hinsichtlich Sportarten und Disziplinen wesentlich vielfältiger als das der Privaten. Entsprechende Studien zeigen, dass die Unterschiede seit vielen Jahren nachgewiesen werden können. Wir sehen es als dauerhafte Herausforderung und Prozess an, das öffentlich-rechtliche Profil in allen Programmgenres weiter zu schärfen und modern umzusetzen.

6. Organisation ZDF

Im Rahmen seiner Ausführungen zur Reform der Organisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten macht der Zukunftsrat weiter Vorschläge im Hinblick auf eine kollegiale Unternehmensführung und eine effektive, zugleich plurale und fachkundige Kontrolle. Er schlägt zur Umsetzung insbesondere die Einführung eines pluralistisch besetzten Medienrats, eines überwiegend nach Fachexpertise besetzten Verwaltungsrats und einer kollegialen Geschäftsleitung vor.

a. Gremien

Die Vorschläge des Zukunftsrats bezüglich der Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk richten sich in erster Linie an die Länder. Die nähere Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit auch der Kompetenzen der Aufsichtsgremien ist Sache des Gesetzgebers. Die konkrete Ausgestaltung muss dabei der Sicherung der Rundfunkfreiheit sowie der Vielfaltssicherung dienen. Dabei sollte der Gesetzgeber aber auf eine klare Trennung zwischen Aufsichtstätigkeiten und operativer Tätigkeit achten.

Dem pluralistisch besetzten Fernsehrat beim ZDF kommt in seiner derzeitigen Ausgestaltung bereits sowohl eine programmbegleitende, programmberatende als auch programmüberwachende Aufgabe zu. Der Verwaltungsrat überwacht die Tätigkeit des Intendanten. Er beschließt u. a. den vom Intendanten vorgelegten Haushaltsplan und den Jahresabschluss. Dies vorangestellt, ist im Hinblick auf die Ausgestaltung der Kompetenzen der Aufsichtsgremien mit zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber in diesem Sinne bereits mit dem Dritten Medienänderungsstaatsvertrag die wirtschaftlichen und qualitativen Kontrollinstrumente ebenso wie die Aufgaben der Gremien verstärkt hat. Ergänzend wurde durch den zum 01.01.2024 in Kraft getretenen Vierten Medienänderungsstaatsvertrag ein einheitlicher gesetzlicher Rahmen für Transparenzvorgaben, Compliance, Aufsicht sowie Kontrolle im öffentlich-rechtlichen Rundfunk geschaffen und hierdurch Transparenzvorgaben geregelt, wie sie weitgehend für das ZDF seit Langem gelten.

Auch werden durch den Vierten Medienänderungsstaatsvertrag weitergehende Anforderungen an die Qualifizierung und Ausstattung der Gremien als Kontrollorgane gestellt.

Im Rahmen einer gesetzlichen Novellierung der internen Organisationsstruktur sind jedenfalls die Grundsätze der klaren Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten besonders zu berücksichtigen.

b. Kollegialorgan

Aufgrund seiner Organisation als modernes Medienunternehmen interpretiert das ZDF die Intendantenverfassung offen und zeitgemäß. Auch hebt der ZDF-Staatsvertrag bereits in § 27 den Programmdirektor, den Chefredakteur und

Verwaltungsdirektor hervor, aus deren Mitte auch ein Abwesenheitsvertreter zu bestimmen ist. Die kollegiale Unternehmensführung spiegelt sich insbesondere darin wider, dass unter der Gesamtverantwortung und Leitung des Intendanten die Direktorinnen und Direktoren ihren jeweiligen Geschäftsbereich weitestgehend autonom führen. Um die reibungslose Zusammenarbeit und Informationsweiterleitung zwischen den Direktorinnen und Direktoren sowie dem Intendanten sicherzustellen, sind ein regelmäßiger Austausch und interne Abstimmungen unverzichtbare Elemente dieser kollegialen Zusammenarbeit.

Bedingt durch seine binnenpluralistische Struktur ist die Leitung der Geschäfte im ZDF zudem nicht allein dem Intendanten überlassen. Vielmehr unterliegt dieser einer Kontrolle dadurch, dass er in eine Aufsicht durch plural besetzte Gremien (Fernsehrat und Verwaltungsrat) eingebunden ist.

Reformüberlegungen müssen daher dafür Sorge tragen, dass auch künftig die Durchsetzungskraft und Steuerungsfähigkeit der jeweiligen Leitungsorgane sichergestellt ist sowie Verantwortlichkeiten eindeutig und zweifelsfrei verteilt sind.

7. Neue ARD-Struktur

Mangels Betroffenheit nimmt das ZDF hierzu keine Stellung.

8. Gemeinsame Gesellschaft zur technischen Plattform

Unter der Überschrift „Eine gemeinsame technische Lösung für ARD, ZDF und Deutschlandradio“ empfiehlt der Zukunftsrat die Gründung einer rechtlich verselbständigten Gesellschaft von ARD, ZDF und Deutschlandradio für die Entwicklung und den Betrieb eines technischen Systems für die Telemedienangebote der Anstalten. Gleichzeitig sollen die unterschiedlichen Telemedienangebote der Anstalten unberührt bleiben.

Das ZDF begrüßt eine vertiefte Kooperation auf technischer Ebene mit ARD und Deutschlandradio. Sie verfolgt bereits heute das Ziel, ein großes öffentlich-rechtliches Netzwerk, das sogenannte Streaming-Netzwerk, aufzubauen, dem sich perspektivisch weitere Partner anschließen. Nutzerinnen und Nutzer sollen Inhalte der beteiligten Angebote weitgehend schrankenlos suchen, finden und direkt abspielen können, egal, wo sie sich gerade aufhalten. Bereits heute führt dieses Projekt zu einer immer engeren technischen Zusammenarbeit.

Der Zukunftsrat spricht in dem Kontext von der „Modularität“ technischer Entwicklungen. Hierin liegt nach Auffassung des ZDF ein zentraler Schlüssel, um sowohl die technische Kooperation zu vertiefen als auch die inhaltliche Unabhängigkeit der einzelnen Partner, wie vom Zukunftsrat befürwortet, zu bewahren. Der modulare Ansatz entspricht dem Kurs der Zusammenarbeit von

ARD und ZDF im Projekt „Streaming-Netzwerk“. Ein Beispiel kann die Personalisierung sein. Bereits heute haben die Mediatheken von ARD und ZDF einen gemeinsamen technischen Kern für ihr Empfehlungssystem. Während die ARD die Algorithmen darauf aufbauend sehr stark zur Regionalisierung einsetzt, legt das ZDF einen besonderen Schwerpunkt auf unterschiedliche Genrekategorien. In anderen Fällen, wie zum Beispiel auf dem Feld der technischen Verbreitungsleistung (sog. CDN), kaufen ARD und ZDF bereits heute gemeinsam ein.

Das ZDF ist in welcher Form auch immer zu einer vertieften Zusammenarbeit bereit. Dies setzt allerdings einen zentralen verantwortlichen Ansprechpartner auf ARD-Seite voraus.

9. Führung und Personal

Unter der Überschrift „Führungskultur: Potenziale, Veränderung und Entlohnung“ fordert der Zukunftsrat eine Weiterentwicklung der Führungskultur insbesondere zur Förderung der Veränderungsbereitschaft der Mitarbeitenden. Er betont dabei, dass weiterhin angemessene Gehälter im öffentlich-rechtlichen Rundfunk erforderlich sind.

Das ZDF stimmt dem Zukunftsrat zu, dass nur mit einer modernen Führungskultur die anstehenden Zukunftsaufgaben zu bewältigen sind. Vor diesem Hintergrund hat das ZDF dieses Thema in seinem Strategieprozess „Ein ZDF für alle“ unter den Überschriften „Das ZDF als modernes Medienunternehmen führen“ und „Das ZDF als attraktiven Arbeitgeber positionieren“ markiert und treibt es mit Priorität voran. Konkret hat das ZDF dazu in den letzten Jahren eine systematische

Führungsnachwuchsentwicklung sowie ein Führungskräfteentwicklungsprogramm ins Leben gerufen. Führungsfunktionen sollen nur noch mit Personen besetzt werden, die ein auf die Führungsqualitäten ausgerichtetes Assessmentverfahren durchlaufen haben.

In diesem Zusammenhang machen wir darauf aufmerksam, dass bereits seit 2015 für Neueintretende das Versorgungssystem für Festangestellte des ZDF in ein sowohl in Wirtschaft wie im öffentlichen Dienst übliches Modell der beitragsorientierten betrieblichen Altersvorsorge ohne feste Versorgungszusage überführt wurde. Für die bestehenden Versorgungssysteme gilt seit 2018 eine deutliche Abflachung der Steigerung der Betriebsrenten.

Das ZDF setzt sich für ein durchlässiges und flexibles Karrieremodell ein. Ob eine starre Begrenzung auf zwei Amtszeiten für „maßgebliche Leitungspositionen“ sachgerecht ist, bedarf einer differenzierten Diskussion. Das wünschenswerte Ziel der „laufenden Erneuerung“ muss mit dem ebenfalls vorhandenen Mehrwert von Erfahrung und Wissenskontinuität, den Möglichkeiten, qualifiziertes Leitungspersonal auch von außen zu gewinnen, und mit den tatsächlichen Weiterverwendungsoptionen für die nach Befristungsablauf abberufenen Personen abgewogen werden.

10. Finanzierung

Der Zukunftsrat schlägt unter dem Titel „*Finanzierung: Auftragserfüllung statt Finanzbedarf*“ ein neues Finanzbedarfsfestsetzungsmodell vor. In Abwendung von dem bisherigen Beitragsfestsetzungsverfahren soll der Beitrag künftig indexiert werden. Weiterhin soll die KEF zukünftig eine ex-post Betrachtung dahingehend vornehmen, inwieweit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Angebotsauftrag erfüllt haben. Stellt die KEF fest, dass eine Anstalt ihren Auftrag nicht umfassend erfüllt hat, erfolgen Abschlüsse von den jeweiligen Finanzzuweisungen.

a. Indexierung des Beitrags

Eine Indexierung des Beitrags eröffnet vor diesem Hintergrund interessante Perspektiven. Eine Neuregelung des Beitragsfestsetzungsverfahrens muss eine ausreichende normative Grundlage auch für die Beitragserhebung sicherstellen. Vor diesem Hintergrund kommt insbesondere dem sich unmittelbar aus dem Verfassungsrecht ableitenden Bestimmtheitsgrundsatz sowie der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie maßgebliche Bedeutung zu.

b. Ex post Bewertung der Auftragserfüllung durch die KEF

Der Vorschlag des Zukunftsrats würde eine Weiterentwicklung der KEF voraussetzen. Im Zuge einer solchen Umstrukturierung der KEF ist jedoch dem Grundsatz der Programmautonomie besondere Bedeutung beizumessen. Die Entscheidung über die für die Erfüllung des Auftrags notwendigen Inhalte liegt allein bei den Rundfunkanstalten. Der Gesetzgeber ist darauf beschränkt, durch die Ausgestaltung des Auftrags medienpolitische und programmleitende Entscheidungen zu treffen. Durch die Trennung der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung auf der einen und der Festsetzung des Rundfunkbeitrags auf der anderen Seite wird verhindert, dass mittelbar Einfluss auf das Programm genommen werden kann und so die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten sichergestellt wird.

Die Rundfunkanstalten sind in der Art und Weise, wie sie ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen, grundsätzlich frei. Dies darf auch bei einer Novellierung des Beitragsfestsetzungsverfahrens nicht außer Acht gelassen werden.

