

11.10.2024

Stellungnahme zum Rundfunkreformstaatsvertrag

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Länder haben einen Rundfunkreformstaatsvertrag zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur öffentlichen Anhörung gestellt. Das ZDF nimmt gerne die Möglichkeit wahr, eine Stellungnahme abzugeben.

Das ZDF begrüßt, dass sich die Rundfunkkommission mit der Reform dem Ziel verpflichtet hat, die Qualität und Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern und zu gewährleisten, dass dieser mit seinen Angeboten die gesamte Gesellschaft erreicht.

Für die Zukunftsfähigkeit und das Vertrauen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist nicht zuletzt die Wechselbeziehung zwischen Publikum und Angebot von entscheidender Bedeutung. Wichtige Zukunftsaufgaben wie der Ausbau von Partnerschaften mit Bildungseinrichtungen sowie das ZDF-Projekt "Public Spaces Incubator" sollen im Rundfunkreformstaatsvertrag verankert und damit vorangetrieben werden. Das ist wichtig und passt sehr gut zur Gesamtstrategie "Ein ZDF für alle". Auch zur engeren Kooperation mit den ARD-Landesrundfunkanstalten und dem Deutschlandradio ist das ZDF bereit. Zahlreiche bestehende Kooperationen zeigen, wie unter Wahrung der publizistischen Eigenständigkeit die Effizienz gesteigert und Potentiale gehoben werden können. Diesen Weg werden wir mit Nachdruck weiter beschreiten.

Um die Akzeptanz in der Bevölkerung weiter hochzuhalten und zu stärken, unterstützt das ZDF die Bemühungen der Rundfunkkommission ausdrücklich und ist weiterhin bereit, sich konstruktiv in den Reformprozess einzubringen.

Der vorliegende Entwurf eines Reformpakets enthält zahlreiche Änderungsvorschläge für den Medienstaatsvertrag, den ARD-Staatsvertrag, den ZDF-Staatsvertrag und den Deutschlandradio-Staatsvertrag. Viele der vorgeschlagenen Änderungen sind grundsätzlich nachvollziehbar. In anderen Bereichen wird jedoch Anpassungsbedarf gesehen, um die Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.

Dabei ist vorzuschicken, dass die Umsetzung der KEF-Empfehlung zum Rundfunkbeitrag aus ihrem 24. Bericht in Höhe von 18,94 € zum 01.01.2025 von zentraler Bedeutung ist. Die diesbezügliche Beitragsempfehlung fußt auf der geltenden gesetzlichen Auftragsdefinition und ist der Beitragsfestsetzung nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde zu legen. Nur deren Umsetzung kann dem vom

Bundesverfassungsgericht formulierten Trennungsgebot der Beitragsfestsetzung von der Auftragsdefinition aus Art. 5 GG Genüge tun. Dies gilt umso mehr, als die Länder die Entscheidung des

Bundesverfassungsgerichts vom 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20, 1 BvR 2775/20, 1 BvR 2777/20 zur Anpassung des Rundfunkbeitrags im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag nicht in den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag überführt haben, sodass der Beitrag bis heute auf Basis der Vollstreckungsanordnung des BVerfG vom 20.07.2021 zur Anwendung gelangt.

Diesbezüglich wird auch auf die Ausführungen im KEF-Sondergutachten verwiesen, aus denen klar hervorgeht, dass der Sonderbericht die Feststellungen im 24. KEF-Bericht weder modifizieren noch ersetzen kann. Im 24. KEF-Bericht wird der Finanzbedarf der Anstalten, so auch die Ausführungen der KEF in ihrem Sondergutachten, für die kommende Beitragsperiode weiterhin abschließend festgestellt.

Das ZDF kommentiert nachfolgend ausgewählte Regelungsvorschläge mit besonderer Bedeutung für Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Bezüglich weiterer Einzelnormen hatte das ZDF bereits auf Bitten der Fachebene der Rundfunkkommission detaillierte Hinweise gegeben, auf die wir ergänzend Bezug nehmen.

Da in vielen Bereichen auch die Kompetenzen der Gremien betroffen sind, weisen wir darauf hin, dass wir seitens der Länder auch eine aktive Einbeziehung der Gremien in den Diskussionsprozess für erforderlich halten.

Als Antwort auf die Herausforderungen der Digitalisierung und des damit einhergehenden veränderten Nutzungsverhaltens in der Gesellschaft hat das ZDF vor nunmehr ca. zweieinhalb Jahren unter der Überschrift „Ein ZDF für Alle“ ein Reformprogramm aufgesetzt und in der Folge schrittweise und konsequent umgesetzt. Der Rundfunkreformstaatsvertrag sollte diese Anstrengungen mit seinen Neuregelungen konsequent unterstützen und darauf achten, dass der vom ZDF gemeinsam mit seinen Gremien erarbeitete Weg zur weiteren Modernisierung und Anpassung an die Anforderungen und Bedürfnisse der Zuschauer konsequent weiter beschritten werden kann.

Dieser Strategieprozess umfasst sechs Themenfelder, die auch mindestens teilweise mit dem vorliegenden Reformstaatsvertrag adressiert werden:

- ZDF & Gesellschaft: Akzeptanz in der Gesellschaft stärken
- ZDF & Wettbewerber: Klare Positionierung im Wettbewerb
- ZDF & Bewegtbildmarkt: Zukunftsweisende Distributionsstrategie erarbeiten
- ZDF & Partner: Partnerschaften im Wettbewerb stärken
- ZDF & Mitarbeitende: Das ZDF als attraktiven Arbeitgeber positionieren
- ZDF & Ressourcen: Das ZDF als modernes Medienunternehmen führen

Alle Themenfelder sind mit konkreten Maßnahmen unterlegt. Hierzu wurde auch ein Reporting aufgesetzt, mit dem sich die Geschäftsleitung regelmäßig beschäftigt. Der jeweilige Fortschritt wird kontinuierlich den Gremien berichtet und entsprechend kontrolliert. Soweit nachfolgend für die Stellungnahme relevant, wird jeweils auf die Auswirkungen der

Reformvorschläge der Länder auf dieses bereits weit fortgeschrittene und grundlegende Reformprogramm des ZDF eingegangen.

Flexibilisierung / Schwerpunktangebote (§ 28a)

Das ZDF hat sich zum Ziel gesetzt, alle Zuschauergruppen möglichst optimal zu erreichen. Als ein Analysewerkzeug dienen sechs sog. „Content Communities“, um für alle zielgruppengerechte Angebote und damit auch eine größere Akzeptanz des ZDF zu schaffen. Gleichzeitig war das die Basis für konkrete Investitionsentscheidungen, mit denen u. a. gut 100 Mio. Euro bis Ende 2024 zugunsten der jüngeren Content Communities 1-3 umgeschichtet werden. Dabei wird auf Nachrichtenformate ebenso wie auf Dokumentation und Fiktion gesetzt, alles Genres mit einer hohen Meinungsbildungsrelevanz. Um diese Content Communities erfolgreich adressieren zu können, braucht das ZDF neben seinem Hauptprogramm, jedenfalls bis auf Weiteres, die linearen Spartenangebote ZDFneo und ZDFinfo, ebenso wie die Mediathek und Drittplattformen. ZDFneo und ZDFinfo sind wichtige Bestandteile des eingeleiteten Strategieprozesses „Ein ZDF für alle“ und entscheidend für die gesellschaftliche Durchdringung in jungen Publikumsgruppen. Die beiden Sender belegen derzeit die Plätze 10 und 11 beim jungen Publikum im Ranking aller deutschen TV-Sender. Sie tragen 31 % des gesamten Sehvolumens des ZDF bei Jüngeren bei. Eine Rundfunkreform, die auch das ZDF zukunftsgerichtet aufstellen will, muss diese Ausgangssituation beachten. So hat das ZDF schon seit Gründung der Digitalkanäle konsequent und in Abstimmung mit seinen Gremien Budget aus dem ZDF-Hauptprogramm in diese Angebote umgeschichtet, um gezielt junges Publikum erreichen zu können. Für ZDFneo und ZDFinfo wurde dafür keine gesonderte Finanzierung bei der KEF beantragt.

Wenngleich der Trend teilweise in Richtung Streaming geht und das ZDF in diesem Rahmen auch Drittplattformen zur Auspielung nutzt, ist aktuell die lineare Verbreitung des Programms weiterhin von wichtiger Bedeutung. Angesichts des großen medialen Angebots entfallen weiterhin beachtliche Nutzungsanteile – auch bei Jüngeren – auf lineare Bewegtbildangebote. Diese Beurteilung mag zukünftig anders ausfallen, gegenwärtig liegt der Anteil der Videonutzungsdauer jedoch noch deutlich hinter der Tagesreichweite des linearen Angebots.

Strategisch geht es daher darum, dass sich in der derzeitigen Entwicklungsphase des Bewegtbildmarktes lineare und non-lineare Auspielung optimal ergänzen, um den Funktionsauftrag des ZDF bestmöglich zu erfüllen. Im Rahmen unseres Reformprozesses soll daher, den veränderten Sehgewohnheiten folgend, ergänzend zur linearen Verbreitung eine Stärkung der ZDFmediathek (inkl. der Initiative des ARD/ZDF-Streamingnetzwerks) sowie eine verstärkte Nutzung von Drittplattformen umgesetzt werden. Die mit dem gesellschaftlichen Wandel verbundenen Herausforderungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betont auch der Zukunftsrat in seiner Stellungnahme zu den Reformüberlegungen. Hierin verdeutlicht er, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk zukünftig, auch über seine digitalen Angebote, eine Vielzahl von Zielgruppen erreichen muss. Hierfür sind insbesondere ZDFinfo und ZDFneo unabdingbare Bestandteile. Nahezu alle Inhalte von ZDFneo und ZDFinfo werden künftig als online-first Angebote begriffen und entwickeln damit Synergien für die ZDFmediathek. Mit einer vorschnellen Einstellung dieser linearen Kanäle und der einhergehenden Reduzierung des Programmangebots wären hohe Verluste bei den jüngeren Zuschauern verbunden. Zudem würden für die entwickelte Strategie des ZDF wesentliche Bausteine entfallen und damit auch die darauf ausgerichteten intensiven Anstrengungen und

Maßnahmen in Frage gestellt. Dies gilt für den Aufbau der beiden Spartenkanäle des ZDF und insbesondere für die Arbeiten der vergangenen Jahre im Strategieprozess des ZDF.

Die hohe Bedeutung von ZDFneo und ZDFinfo für die Programmvielfalt und die besondere Akzeptanz bei den Zuschauern wird noch einmal durch den als Anlage dieser Stellungnahme beigefügten „One Pager“ deutlich, auf den an dieser Stelle ergänzend verwiesen wird.

Die Strukturverantwortung für den Rundfunk trägt nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der Gesetzgeber. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, eine positive Rundfunkordnung auf Grundlage eines publizistischen Konzepts zu gestalten, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. In welcher Formensprache und Ausdrucksform der Programmauftrag erfüllt wird, liegt hingegen in der Entscheidungskompetenz der Rundfunkanstalten.

Lösungsansatz:

Das ZDF ist offen, das System der Partnerkanäle (Gemeinschaftsangebote) von ARD und ZDF grundlegend zu betrachten. Eine Neuordnung der dem ZDF zugeordneten linearen Spartenprogramme ist hingegen aus v. g. Gründen nicht veranlasst und jedenfalls auch innerhalb der vorgesehenen Frist bis 31.12.2026 angesichts von Personal, Programm- und Verbreitungsverträgen auch nicht wirtschaftlich sinnvoll gestaltbar. Im Übrigen wird auch auf das von den Ländern beauftragte KEF-Sondergutachten verwiesen, das entsprechend ausgewertet werden sollte. Eine Flexibilisierung muss vielmehr publizistischen Kriterien folgen und daher an neue gesetzliche Entscheidungskriterien anknüpfen.

Hierfür ist zwar eine starre zeitliche Vorgabe zur Flexibilisierung linearer Programme problematisch, jedoch wäre eine gesetzliche Fixierung der Entscheidungskriterien zur Flexibilisierung unter publizistischen Kriterien, insbesondere zum Nutzungsverhalten der verschiedenen Zielgruppen, vorstellbar. Diesbezüglich wäre eine Orientierung an dem Zeitpunkt vorzugswürdig, ab dem der Nutzungsanteil der Programminhalte des jeweiligen Fernsehprogramms, ermittelt anhand des Sehvolumens in Minuten, auf dem Wege des Abrufs innerhalb der von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst oder unter Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betriebenen Telemedienangebote in zwei Kalenderjahren in Folge um das 1,5-fache höher ausfällt als der Nutzungsanteil, der auf die lineare Verbreitung des Fernsehprogramms fällt. Als Grundlage zur Bewertung dient der als allgemeiner Marktstandard Bewegtbild ermittelte Wert des Sehvolumens der AGF Videoforschung GmbH in seiner Funktion als Joint Industry Committee.

Um eine Neustrukturierung von Gemeinschafts- und ggf. Spartenprogrammen zu befördern, bedarf es auch der Aufrechterhaltung des bisherigen Flexibilisierungsmechanismus (§ 32a MStV bzw. § 30b MÄStV-E). Eine Neustrukturierung ist zudem innerhalb der vorgesehenen Frist bis zum 31.12.2026 nicht praktisch umsetzbar (s. o.). Sofern eine Frist als erforderlich angesehen wird, sollte jedenfalls eine Frist nicht kürzer als bis zum 31.12.2028 für eine Verständigung zwischen ARD und ZDF bemessen sein.

Soweit im Rahmen der v. g. Verständigung zwischen ARD- und ZDF Federführungen vorgesehen werden, wäre im Gesetz selbst vorzusehen, dass eine Verständigung zwischen ARD und ZDF zu Federführungen für einzelne Programme auch die alleinige Veranstaltung durch den Federführer bedeuten kann (siehe Entwurfsbegründung zu § 28a MÄStV-E). Dies wäre dann auch in § 28a Abs. 5 nicht nur hinsichtlich der Gremienaufsicht, sondern auch für die rundfunkrechtliche Verantwortung für das Angebot abzubilden.

Telemedienangebote/Presseähnlichkeit

Zunächst besteht Einigkeit in dem Grundanliegen, den Auftrag und die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Zeitungen und Printprodukten abzugrenzen. Diese Diskussion wurde in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend geführt und hat zu der aktuellen Ausgestaltung des Verbots presseähnlicher Angebote geführt. Wenn Zeitungsverleger nunmehr fortschreitende wirtschaftliche Schwierigkeiten beklagen, liegt dies – wie schon in der seinerzeitigen Diskussion von Experten prognostiziert – eben gerade nicht an den Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern maßgeblich an einem veränderten Nutzungsverhalten in der Gesellschaft (vgl. hierzu: Prof. Dr. Christian Zabel, Dr. Daniel O'Brien, Prof. Dr. Frank Lobigs (2024): „Eine Simulation für den österreichischen Markt: Effekte des Marktaustritts von öffentlich-rechtlichen Online-Nachrichtengebotes auf den Absatz von digitalem Paid Content“, Media Perspektiven 1/2024). Wäre die These der Zeitungsverleger zutreffend, müssten Zuschauer, die sich den Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verschließen, in signifikant größerem Umfang Zeitungen lesen. Dies kann aber gerade nicht belegt werden.

Damit schwächen die jetzt vorgeschlagenen Verschärfungen des Verbots presseähnlicher Angebote ohne sachlichen Grund die journalistischen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit die Informationsvielfalt. Sie sind damit auch mit der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 GG jedenfalls in dieser Form nicht vereinbar. So weist Prof. Dörr in seiner Stellungnahme zu vorliegendem Reformpaket zu Recht nicht nur darauf hin, dass bereits die derzeitige Regelung zum Verbot presseähnlicher Angebote erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Dabei erläutert er auch, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund ökonomischer Motive die funktionserforderlichen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der publizistische Wettbewerb nicht eingeschränkt werden dürfen, zumal die vollständige Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags die Voraussetzung für die Verfassungsgemäßheit des gesamten dualen Systems und damit auch seiner privaten Säule bilde (vgl. auch BVerfGE 74, 297 (334)).

Eine Einschränkung von Text nur noch auf sendungsbegleitende Inhalte wäre für das ZDF ein schwerwiegender Einschnitt. Die damit faktisch verbundene zwingende Ausweisung eines Sendungsbezugs führt zu einem erheblichen bürokratischen und personalintensiven Aufwand, ohne dass damit ein für die Verleger messbarer Vorteil verbunden wäre. Eine von Ländern und Gremien immer wieder gewünschte Verstärkung der Informationsangebote wird abgeschnitten, vielmehr müsste das Nachrichtenangebot des ZDF zurückgefahren werden, obwohl dieses nie Gegenstand von Beschwerden der Verleger war. Dies wird weiter verstärkt durch den zusätzlich geforderten Aktualitätsbezug.

Bezüglich des Anwendungsbereichs des Verbots der Presseähnlichkeit ist die Engführung auf einzelne Telemedien auf Drittplattformen kritisch, da so einzelne textlastige Plattformen gar nicht mehr genutzt werden könnten. Der Kampf gegen Filterblasen und Fake News würde auf diesen Plattformen erheblich erschwert. Hierzu verweisen wir auch auf die Ausführungen des Zukunftsrats.

Die in dem Entwurf enthaltenen Verschärfungen gehen deutlich über die europarechtlichen Anforderungen des Beihilferechts, wie sie in den jüngeren Fällen von der Europäischen Kommission formuliert wurden, hinaus. In diesen hat die Kommission nur einen allgemeinen inhaltlichen Bezug der Online-Inhalte zum beauftragten Rundfunkprogramm verlangt, nicht aber eine konkrete Verknüpfung mit einzelnen Sendungen oder gar deren konkreten

Ausweis, wie nun hinsichtlich der Texte in Telemedienangeboten im aktuellen Regelungsvorschlag verlangt wird. Die Kommission nimmt dabei das Gesamtangebot in den Blick.

Die vorgeschlagene Verschärfung des Sendungsbezugs reduziert damit das Informationsangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und schwächt gleichzeitig die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner Informationsangebote, die damit drohen, zu nicht aktuellen Nachrichtenarchiven zu verkommen. Gleichzeitig wird das Ziel der Neuregelung, eine Stärkung von Nachrichtenangeboten, verfehlt.

Stattdessen sollte ein anderer Lösungsansatz gewählt und konsequent verstärkt werden, der bereits von den Ländern angedacht wird.

Eine Stärkung von Kooperationen zwischen Rundfunkanstalten und Verlegern, wie sie in der Neuregelung in Nr. 12a der Anlage zu § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 des Medienstaatsvertrags angelegt ist, ist angesichts der Herausforderungen durch internationale Plattformen zukunftsgerichtet.

Lösungsansatz:

Erstens wäre ggf. auch vorstellbar, Kooperationen zwischen Rundfunkanstalten und Verlegern zusätzlich dadurch zu befördern, dass die Rundfunkanstalten verpflichtet werden, mit Verlegern auf Verlangen Verträge über die Übernahme bzw. Integration von ausgewählten Telemedien durch den Verleger zu angemessenen Bedingungen zu schließen, in denen Videoinhalte mit Texten kombiniert werden, sofern nicht ein die Ablehnung des Vertragsabschlusses sachlich rechtfertigender Grund besteht (Anlehnung an § 87 Abs. 5 UrhG).

Zweitens könnte geregelt werden, dass die Rundfunkanstalten in ihren Telemedien im Bereich der Online-Nachrichten auf vertiefende Artikel der Online-Angebote der Presseverleger verlinken, soweit dies journalistisch-redaktionell veranlasst ist. Damit entsteht – auch im Sinne der beabsichtigten Anpassung der Negativliste – für die Presseverlage die Möglichkeit, durch die Reichweite der öffentlich-rechtlichen Angebote zusätzliche Leser zu gewinnen.

Drittens könnten Streitigkeiten über die Einhaltung einer solchen Verpflichtung in den Zuständigkeitsbereich der Schlichtungsstelle gegeben werden.

Ein solcher Lösungsansatz würde eine „win/win-Situation“ schaffen und zum einen eine schnelle und angemessene Information, gerade auch junger Zuschauer auf Drittplattformen, fördern, zum anderen Verleger in ihren eigenen Angeboten angesichts knapper journalistischer Kapazitäten angemessen unterstützen.

Die Vorgaben zur Vernetzung und gegenseitigen Auffindbarkeit der Angebote müssen durchgehend auf journalistisch-redaktionell geeignete Inhalte beschränkt werden, um die redaktionelle Gestaltungsfreiheit zu wahren. Die Verpflichtung, auf der ersten Auswahl-Ebene Empfehlungen zu Inhalten der anderen Portale vorzunehmen, greift in die redaktionelle Gestaltungsfreiheit ein.

Gemeinsames technisches Plattformsystem (§ 30f)

ARD und ZDF haben ihre vertiefte Zusammenarbeit im Bereich der Streaming-Angebote Anfang Mai neu ausgerichtet und dafür sowohl von der Medienpolitik wie auch der fachlichen Szene große Zustimmung erhalten. Dieser neue Ansatz verbindet den geplanten Aufbau des gemeinsamen Plattformsystems mit einem der größten Open Source-Projekte in Deutschland. Die Vertiefung der beiderseitigen technischen Zusammenarbeit wird damit als ein großes gemeinwohlorientiertes Unterfangen aufgeladen, das auch nach außen eine überzeugende öffentlich-rechtliche Strahlkraft entwickeln soll. Diese Zusammenarbeit zählt im Rahmen des Strategieprojekts „Ein ZDF für Alle“ auf das dritte Themenfeld einer zukunftsweisenden Distributionsstrategie ein und wird bei ZDF wie ARD dazu beitragen, die jüngeren Content Communities besser zu erreichen.

Aus diesem Ansatz leiten sich zwei sinnvolle strukturelle Ableitungen ab:

- Im Open Source-Projekt („Streaming OS“) entstehen die zentralen Komponenten für das gemeinsame technische Plattformsystem. Anders als bisher werden diese Komponenten künftig arbeitsteilig in den vorhandenen Strukturen der Häuser entwickelt (z. B.: ARD konzipiert den Player für beide / ZDF stellt das gemeinsame Empfehlungssystem für beide) und dann dem Markt (gesellschaftlichen Institutionen, Agenturen, anderen Medienanbietern) mit einer Open Source-Lizenz zur Verfügung gestellt. Diese Idee soll nicht mit einer kommerziellen Tochter verbunden werden, sondern sehr nah an beiden öffentlich-rechtlichen Anstalten von einem kleinen, schlanken Koordinationsbüro – ohne den Aufbau zusätzlicher Kapazitäten – organisiert werden.
- In einer gemeinsamen Tochterfirma sollen die Themen „Cloudbasierter Betrieb der Mediatheken“ und „IP-Verbreitung“ verantwortet und gesteuert werden. Dadurch wird in diesen Bereichen eine maximale Konvergenz befördert. Dies ist auch deshalb geboten, weil – nicht zuletzt durch den weiter zunehmenden Erfolg der Mediatheken – insbesondere die IP-Verbreitungskosten stark gestiegen sind.

Es wird eine Struktur mit einer gemeinsamen Betriebsgesellschaft für den cloudbasierten Betrieb der Mediatheken und IP-Verbreitung sowie einem gemeinsamen Koordinationsbüro für die Entwicklung der zentralen Komponenten des gemeinsamen Plattformsystems als Open Source-Projekt vorgeschlagen. Bezüglich der Details dürfen wir auch auf das Fachgespräch am 4. Juli 2024 verweisen.

Bei der Regelung betreffend die Öffnung für europäische und kommerzielle Partner ist darauf hinzuweisen, dass die Öffnung durch Verfügbarmachung wesentlicher Teile des technischen Plattformsystems unter Open Source Lizenz (Projekt „Streaming OS“) erfolgt.

Im Übrigen gelten auch hier kartellrechtliche Restriktionen, insbesondere bei einer Öffnung für Dritte, die über eine Ausnahme vom GWB rechtssicher verringert werden sollten.

Die bisherige Formulierung in § 30f wird der bereits eingeleiteten Zusammenarbeit von ARD und ZDF bei dem Aufbau eines gemeinsamen technischen Plattformsystems in den Strukturen noch nicht ausreichend gerecht. In § 30g Abs. 1 S. 1 sollte das Wort „Schaffung“ daher gestrichen werden, da die Entwicklung arbeitsteilig in den Häusern erfolgen wird. Hierdurch werden Parallelentwicklungen ausgeschlossen und so die Effizienz gestärkt. Entsprechend

bedarf auch die Formulierung unter § 30f Abs. 2 S. 2 einer Anpassung. Statt „gemeinsamer Entwicklung“ sollte hier von „arbeitsteiliger Entwicklung“ gesprochen werden.

Eine entsprechende Formulierung unter § 30f Abs. 1 S. 1 sowie Abs. 2 S. 2 könnte daher wie folgt lauten:

„(1)

Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio gründen für den Betrieb eines gemeinsamen technischen Plattformsystems eine rechtlich selbstständige gemeinsame Tochtergesellschaft.

(2)

Ziel des gemeinsamen technischen Plattformsystems ist der Aufbau einer gemeinsam genutzten Infrastruktur. Die dafür notwendigen Kernkomponenten ihrer Portale werden von ARD und ZDF gemeinsam, modular und arbeitsteilig entwickelt. Dabei sollen aufeinander abgestimmte Komponenten insbesondere für Telemedienangebote nach § 30 bereitgestellt werden, die modernen und möglichst offenen technischen Standards entsprechen, die Erfüllung des Auftrags nach § 26 Abs. 3 unterstützen und Effizienzgewinne erzielen durch die arbeitsteilige Entwicklung für die beteiligten Partner.“

Diese Änderung wird der Vereinbarung und bereits bei ARD und ZDF laufenden Arbeiten gerecht, die für den Betrieb eines gemeinsamen technischen Plattformsystems eine gemeinsame Tochtergesellschaft vorsieht, die Entwicklung der dafür technischen Kernkomponenten gemeinsam und arbeitsteilig in den Fachabteilungen von ARD und ZDF erfolgt und über das gemeinsame Koordinationsbüro steuert. Dieses Vorgehen hebt maximale Effizienzen bereits vorhandener Ressourcen.

Zusammenarbeit von ARD, ZDF und Deutschlandradio (§ 30e)

Eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit muss eine Balance zwischen der Selbstständigkeit der Anstalten einerseits und wirtschaftlich sinnvollen Felder der Zusammenarbeit andererseits wahren. Bereits heute findet an vielen Stellen eine Zusammenarbeit statt, wie auch die KEF in ihrem Sondergutachten anerkennt. Die Einrichtung von Schnittstellen für einzelne Bereiche ist daher gegenüber einer gemeinsamen anstaltsübergreifenden Organisationseinheit für die Zusammenarbeit von ARD, ZDF und Deutschlandradio vorzugswürdig, dies auch vor dem Hintergrund, dass die anstaltsinternen Regelwerke vielfach gänzlich unterschiedlich sind und eine Zusammenarbeit nicht in jedem Fall auch wirtschaftlich sinnvoll ist. Dabei ist das Selbstverwaltungsrecht der Anstalten (u. a. Organisations-, Personal- und Finanzierungshoheit) zu beachten.

Weiterhin wäre es wünschenswert, um eine Synchronisierung mit den Bestimmungen des ARD-StV herzustellen, dass die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio einvernehmlich über die Bereiche und Grundsätze der Zusammenarbeit entscheiden. Entsprechend § 3 Abs. 2 S. 3 ARD-StV-E ist dabei eine Übergangsfrist zum 31. Dezember 2027 zwingend notwendig, da die nach den Reformvorstellungen der Länder vorgesehene Strukturreform innerhalb des ARD-Verbands erst die Grundlage dafür bietet, dass über die Bereiche und Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen ARD und ZDF entschieden werden kann.

Soweit sich diese Zusammenarbeit auch auf die Berichterstattung selbst, und zwar über Ereignisse mit überregionaler Bedeutung, beziehen soll, bei denen ein arbeitsteiliges Zusammenwirken gefordert wird, passt diese aus § 5 ARD-StV-E übernommene Verpflichtung strukturell nicht zu der Zusammenarbeit mit dem ZDF und Deutschlandradio. Wenn dabei in der Begründung auf Adelshochzeiten verwiesen wird, ist eine wechselnde Übertragung bereits heute der Fall. Soweit beispielsweise auf Umweltkatastrophen in einzelnen Bundesländern verwiesen wird, gehört die diesbezüglich aktuelle Berichterstattung zum eigenen publizistischen Auftrag des jeweiligen Hauses. Die damit jeweils in der Aktualität gebundenen Kapazitäten sind dabei regelmäßig mehr als ausgelastet, so dass eine zwingende Regelung diesbezüglich kaum praktikabel ist. Soweit es Zeit und Kapazitäten zulassen, erfolgt bereits heute eine entsprechende Zusammenarbeit.

Die vorgesehene regelmäßige Prüfungspflicht in Bezug auf die Zusammenarbeit (Abs. 3) führt darüber hinaus zu einem erhöhten Bürokratie- und Personalaufwand.

Auch bei der Einführung einer regelmäßigen Abstimmungsverpflichtung (Abs. 4) ist dafür Sorge zu tragen, dass die publizistische Eigenständigkeit des ZDF unberührt bleibt.

Im Übrigen sind die kartellrechtlichen Grenzen zu beachten. Eine Ausnahme im GWB für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wäre insbesondere bezüglich dieser Vorschrift wichtig.

§ 30e Abs. 1 S. 3 ist daher zu streichen.

Der Auftrag des ZDF ist im Wesentlichen überregional. Dabei hilft dann die Ausnahmebestimmung des § 30e Abs. 2 nicht, da die dort vorgesehene „Umkehr der Beweislast“ dem Regel-Ausnahmeverhältnis, wie beschrieben, nicht gerecht wird.

Betreffend die vorgesehenen Ausnahmeregelungen unter § 30e Abs. 2 wäre bezugnehmend auf die Ausführungen zum Selbstverwaltungsrecht folgende Ergänzung vorzusehen:

„4. das Selbstverwaltungsrecht der Anstalten (u.a. die Organisationshoheit, Satzungsautonomie, Personalautonomie, Finanzierungshoheit und Tarifautonomie) betroffen ist.“

Ferner sollte in § 30e Abs. 1 folgender Satz ergänzt werden:

„Die Landesrundfunkanstalten der ARD, das ZDF und das Deutschlandradio regeln (in Verwaltungsvereinbarungen) einvernehmlich die Bereiche und Grundsätze der Zusammenarbeit nach dieser Vorschrift.“

Medienrat (§ 26b)

Die Länder beabsichtigen die Einsetzung eines Medienrats zur Evaluierung der Verfahren nach § 26a und der Erfüllung des Auftrags nach § 26 der öffentlich-rechtlichen Angebote in ihrer Gesamtheit.

Die Komplexität und der Aufwand für die Angebotskontrolle wird durch die Einführung einer weiteren Kontrollebene zunehmen. Durch die Einführung des Medienrats stellen sich zudem Kompetenzabgrenzungsfragen zu der eigentlichen Gremienkontrolle.

Es ist zu begrüßen, dass eine "Durchwirkung" nicht vorgesehen ist, sondern eine "Beratungsfunktion" für Geschäftsleitung und Gremien. Die Gestaltungshoheit muss bei den Anstalten und deren Gremien verbleiben. Im Übrigen sollten die Kompetenzabgrenzungsfragen zu Fernsehrat und Verwaltungsrat auch von den Ländern mit diesen Gremien erörtert werden.

Bezüglich der Zusammensetzung des Medienrats bestehen im Hinblick auf das Prinzip der Staatsferne Bedenken in Bezug auf die Berufungsrechte von zwei Mitgliedern durch die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die eine maximale Vertretung der staatlichen Ebene von einem Drittel in den Gremien der Anstalten vorsieht (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. März 2014, Rn. 106), wäre es angemessen, das Berufungsrecht allein den Gremien zu überlassen.

Eine paritätische Besetzung durch jeweils zwei Mitglieder, die von den Gremien von ARD, ZDF und Deutschlandradio berufen werden, wäre daher sachgerecht.

Sportberichterstattung (§ 26 Abs. 5) / Kostensteuerung Sport (§ 35 Abs. 5)

Der besondere Auftrag zur Abbildung der Breite des Sports entspricht unserem Auftragsverständnis. Sportereignisse sind in besonderem Maße geeignet, zum gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt beizutragen. Die Übertragung von Sportereignissen fördert darüber hinaus die Nutzung von Angeboten im Umfeld und steigert bspw. die Akzeptanz und Einschaltung von Nachrichtenangeboten nachhaltig. Ergänzend wird auf ein als Anlage beigelegtes Informationsblatt verwiesen.

Eine gemeinsame Sportrechtstrategie für Sportgroßereignisse existiert bereits, da gerade Sportgroßereignisse im Hinblick auf Rechtekosten und Programmflächen meist von einem System nicht allein im Programm sinnvoll abgebildet werden können. Die vorgesehene gemeinsame Strategie zur Sportberichterstattung mit ARD und Deutschlandradio unter Einbeziehung der jeweils zuständigen Gremien ist jedoch im Hinblick auf die publizistische Eigenständigkeit der Anstalten problematisch. Auf eine weitergehende Verpflichtung sollte auch im Hinblick auf die allgemeine Programmabstimmungsverpflichtung und Abstimmungsverpflichtungen zu Programmstrategien (§ 30e Abs. 4) verzichtet werden.

Die Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden gemeinsamen Strategie zur Sportberichterstattung könnte zudem wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen zeigen.

§ 26 Abs. 5 S. 3 ist daher zu streichen.
--

Im Hinblick auf die Begrenzung der Kosten für den Erwerb von Sportübertragungsrechten bekennt sich das ZDF zu seiner bestehenden Zusage gegenüber seinen Aufsichtsgremien, nicht mehr als 10 % vom Gesamtetat in Sportrechte zu investieren. Die Rundfunkkommission hat in Aussicht gestellt, im Hinblick auf diese Zusage auf eine gesetzliche Regulierung von Sportrechtekosten zu verzichten. Dementsprechend hat das ZDF die v. g. Zusage auch

zwischenzeitlich nochmals den Ländern bestätigt. Daher ist die vorgesehene Vermutungsregelung entbehrlich und wäre folglich zu streichen.

Dies erscheint auch insofern als sachgerecht, als Quotenregelungen in Bezug auf den Grundsatz der Programmfreiheit kritisch zu sehen sind. Soweit dennoch teilweise an der Regelung festgehalten werden sollte, wäre jedenfalls als Bezugsgröße für das „angemessene Verhältnis“ der für den Sportrechteerwerb aufgewandten Mittel der Gesamtaufwand, statt des Gesamtprogrammaufwands heranzuziehen. Hierauf haben sich bisher mit den Gremien vereinbarte Größenordnungen bezogen. Im Übrigen wären hier nur die Kosten des Rechteerwerbs, nicht die Kosten der Programmherstellung zu berücksichtigen.

Soweit in § 35 Abs. 5 S. 3 auf marktübliche Preise Bezug genommen wird, ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund von kartellrechtlichen Vorgaben sowie den Vertrags- und Ausschreibungsbedingungen die einzelnen Gebote und Lizenzgebühren nicht offengelegt werden dürfen. An entsprechende Vorgaben sind alle, auch private Marktteilnehmer, gebunden. Könnten Wettbewerber sich auf den Drittschutz der Norm berufen, wie derzeit vorgesehen, wären die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch diese Bedingung an einer Verteidigung ihrer Rechtsposition gehindert. Die Regelung ist dabei auch nicht erforderlich, da die Vergabe der Rechte an Sportgroßereignissen regelmäßig in Ausschreibungsverfahren erfolgt (die in bestimmten Fällen mit den Kartellbehörden abgestimmt werden bzw. unter deren Aufsicht erfolgen), an denen sich alle Marktteilnehmer beteiligen können. Die Ermittlung eines Marktpreises ist diesen Verfahren inhärent. Die Neuregelung ist daher ersatzlos zu streichen.

Die Regelungen in S. 4 gehen über die Vorgaben der EU-Kommission aus dem Beihilfekompromiss hinaus. Darin hat die Kommission anerkannt, dass der Erwerb von Exklusivrechten für Sportereignisse Ausfluss der Programmautonomie der Rundfunkanstalten ist und ein gerechtfertigtes Verhalten darstellt, um sich von anderen Anbietern zu unterscheiden. Entsprechendes wird auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestützt. Dabei gehört zu der durch Art. 5 GG geschützten Programmautonomie der Rundfunkanstalten das Recht, Art und Umfang des funktionserforderlichen Inhalts beauftragter Angebote selbst zu bestimmen. Daher ist S. 4, 1. Hs. zu streichen. Die Ausschreibungsbedingungen sehen in der Regel eine Exklusivität der Rechte vor, sodass die Entscheidung hierüber nicht bei den Anstalten, sondern bei den Rechteinhabern liegt.

Die Kommission ist zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Verpflichtung zur Sublizensierung nur hinsichtlich ungenutzter Rechte besteht.

Für die Sublizensierung ungenutzter Rechte wurde bei der gemeinsamen Sportrechteagentur von ARD und ZDF (SportA) ein Trustee eingerichtet, der die Sublizensierungsaktivitäten der Rundfunkanstalten über die SportA fortlaufend überwacht und das Ergebnis in einem jährlichen Bericht veröffentlicht. Es würde sich daher anbieten, die Überwachung der Marktüblichkeit der Preise für Sublizenzen ebenfalls der bereits etablierten Überwachung und dem Beschwerdeverfahren des Trustees zu unterstellen. Die Ausgestaltung als drittschützende Norm berücksichtigt zudem nicht, dass die Beurteilung über die Erfüllung des Auftrags allein Aufgabe der Gremien ist und diese Norm ggf. langjährige gerichtliche Auseinandersetzungen nach sich ziehen wird.

Lösung:

Vorzugswürdig wäre daher, die Vorgabe der Marktüblichkeit zu streichen. Soweit dies nicht erfolgt, wäre sie jedenfalls in S. 1 zu verankern. Dies könnte beispielsweise wie folgt lauten:

“Die für den Erwerb von Übertragungsrechten für Sportereignisse aufgewendeten Mittel müssen marktüblich sein und dürfen ein angemessenes Verhältnis zum Gesamtaufwand nicht überschreiten.”

In der Folge wäre S. 3 zu streichen. S. 4 würde nach Streichung des 1. Hs. wie folgt lauten:

“Sublizenzen für ungenutzte Übertragungsrechte an Sportereignissen sind zu marktüblichen Preisen anzubieten.”

Die besondere Bedeutung des Sports für das Programm wird in der beigefügten Anlage („One-Pager“) dargestellt.

ZDF-Staatsvertrag (§§ 19, 26, 27, 27a und b)

Die Einführung eines zusätzlichen Direktoriums entspricht bereits heute weitgehend der Arbeitsweise in der engeren Geschäftsführung. Die Einführung eines Direktoriums als zusätzliches Organ erhöht jedoch die Komplexität der Unternehmensführung, führt innerhalb der Intendantenverfassung zu Kompetenzabgrenzungsschwierigkeiten und trägt damit nicht unbedingt zur Verklarung der jeweiligen Verantwortlichkeiten bei. Insoweit wird auf die Stellungnahme von Prof. Dörr zu diesem Rundfunkreformstaatsvertrag hingewiesen, der die Problematik der Einführung eines Direktoriums zutreffend beschreibt.

Jedenfalls dürfte bei der Zusammensetzung des Direktoriums der Kreis der Direktoren staatsvertraglich nicht abschließend festgelegt werden. Der Kreis der engen Geschäftsleitung des ZDF besteht heute neben Intendant aus Verwaltungsdirektorin, Programmdirektorin, Chefredakteurin, dem Produktionsdirektor und dem Justitiar. Ab Januar 2025 kommt noch ein/e Direktor/in für Distribution hinzu.

Die Verweisung nach § 27 Abs. 2 auf § 26 Abs. 3 ist insofern problematisch, als damit das Berufungsrecht des Intendanten für die Direktoren tangiert wird.

Ein Letztentscheidungsrecht des Intendanten wird für die Handlungsfähigkeit der Anstalt als unverzichtbar erachtet.

Die Umsetzung der Vorgaben des European Media Freedom Act (EMFA) wird grundsätzlich begrüßt. Der EMFA schreibt für die Besetzung des Amtes des Intendanten ein „offenes und transparentes Verfahren“ fest.

Dem kommt der ZDF-Fernsehrat bereits heute nach, indem die Anforderungskriterien für die Auswahl des Intendanten im Vorhinein festgelegt und zur Grundlage einer Veröffentlichung gemacht werden. Damit besteht für die Allgemeinheit die Möglichkeit, sich für das Amt des Intendanten zu bewerben. Gewählt werden können nur Bewerber, deren Bewerbung sich mindestens ein Fernsehratsmitglied zu eigen gemacht hat. Das Verfahren folgt

einerseits offenen und transparenten Kriterien, andererseits wird es dem Wahlrecht des Fernsehrats für das Amt des Intendanten gerecht.

Die vorgesehene „öffentliche Ausschreibung“ des Amtes des Intendanten ist folglich kritisch zu sehen. Hier besteht die Gefahr der Auslegung, darin eine Art „Selbstverpflichtung“ zur Einhaltung des strikten Leistungsgrundsatzes nach Art. 33 Abs. 2 GG zu sehen, die mit den Grundsätzen einer freien Wahl durch den Fernsehrat nicht vereinbar ist und möglicherweise den Rechtsweg zur Konkurrentenklage eröffnen könnte. Damit verbunden würde dadurch auch die Handlungsfähigkeit der Anstalt in Frage gestellt. Eine solche Pflicht ergibt sich auch nicht aus Art. 5 Abs. 2 EMFA, der lediglich offene, wirksame und nichtdiskriminierende Verfahren vorsieht. Dies impliziert keine Pflicht der öffentlichen Ausschreibung, sondern stellt die Verfahrensausgestaltung weiterhin in das Ermessen der Rundfunkanstalten.

§ 21 ZDF-StV bezweckt eine pluralistische Zusammensetzung des Gremiums. Diese Pluralität ist Ausdruck der Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Die Pluralität muss sich auch in den Wahlen abbilden und diese gewährleisten. Das Wahlelement ist folglich stark durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG vorgeprägt. Die Auswahl des Wahlverfahrens bezweckt gerade, die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen einzubinden und die Interessen auszugleichen. Dieser Zwecksetzung liefe die strikte Bindung an Art. 33 Abs. 2 GG entgegen.

Den modifizierten Anforderungen des Art. 33 Abs. 2 GG wäre daher auch Genüge getan, wenn das Verfahren so ausgestaltet wird, dass die Wahl eignungs- und leistungsorientiert „eingehegt“ wird. Dies erfordert, dass sich das jeweilige Wahlorgan, einen Eindruck von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Kandidaten verschaffen kann. Die Einhaltung dieser prozeduralen Anforderung muss niedergelegt und nachvollziehbar sein (so BVerfG, Beschluss vom 20.09.2016 - 2 BvR 2453/15).

Solange diesen Anforderungen entsprochen wird (Festlegung der Anforderungskriterien im Vorhinein und zur Grundlage der Veröffentlichung gemacht), besteht keine Notwendigkeit für die Durchführung eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens.

Die Vorgabe, Auswahlkriterien in einer gemeinsamen Satzung niederzulegen, erscheint daher fraglich. Das Instrument der Satzung ist für die Festlegung von Auswahlkriterien, die naturgemäß Veränderungen unterliegen, zu starr und schwerfällig. Vielmehr sollte der Fernsehrat in Abstimmung mit dem Verwaltungsrat (hinsichtlich relevanter Dienstvertragskonditionen) die Auswahlkriterien für die Wahl einer Intendantin/eines Intendanten veröffentlichen. Einzelheiten des Verfahrens können ggf. in der Geschäftsordnung des Fernsehrats (bzw. Verwaltungsrats) festgelegt werden. Entsprechende Vorgaben werden auch den Vorgaben des EMFA zur Besetzung des Amtes des Intendanten in einem offenen und transparenten Verfahren gerecht.

Lösung:

Statt einer öffentlichen Ausschreibung des Amtes des Intendanten könnte stattdessen eine „Veröffentlichung“ der Wahl einschließlich der Anforderungskriterien vorgesehen werden. Die Festlegung der Auswahlkriterien sollte dem Fernsehrat obliegen, der den Intendanten wählt.

In Bezug auf die Berufung der Direktoren sollte vorgesehen werden, dass der Intendant neben den im Staatsvertrag gelisteten Direktoren weitere Direktoren berufen kann und diese

dann das Direktorium bilden. Es wird auf die vorgesehenen Regelungen im Deutschlandradio-Staatsvertrag verwiesen. Eine entsprechende Regelung könnte daher, wie auch in der Begründungsspalte als Alternative angeführt, wie folgt lauten:

„Der Intendant beruft im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat die Direktoren sowie den Justitiar und aus deren Mitte seine Stellvertretung.“

Nachfolgend wird zu den weiteren Themenkomplexen Stellung genommen:

Medienstaatsvertrag

1. Unterabschnitt Auftrag und Angebote

a. Fortentwicklung und Überprüfung der Angebote, Gesellschaftsdialog (§ 26a)

Gesellschaftsdialog (§ 26a Abs. 2)

Im Hinblick auf die Regelung unter § 26 Abs. 3 stellt sich hier die Frage, wie die Regelungen voneinander abzugrenzen sind. Hier ist eine inhaltliche Redundanz zu befürchten. § 26a Abs. 2 wäre daher zu streichen.

Einführung von Leistungsanalysen / Entwicklung von Kennzahlen und Verfahren zur vergleichenden Leistungsanalyse (§ 26a Abs. 3 und 4)

Die zusätzliche Einführung einer Steuerung der Angebote nach Leistungsanalyse und deren Beitrag zur Auftragserfüllung übersieht, dass gerade erst der 3. Medienänderungsstaatsvertrag (MÄStV) in § 31 Abs. 4 MStV die Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards sowie standardisierte Prozesse zu deren Überprüfung durch die Gremien eingeführt hat. Hier besteht die Gefahr einer Redundanz. Eine Harmonisierung dieser Bestimmungen wäre wünschenswert.

Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass das ZDF mit dem „ZDF-Kompass“ bereits entsprechende Maßnahmen geschaffen hat.

b. Telemedienangebote (§ 30)

Angebot von Telemedien in eigenen Portalen und auf Drittplattformen (§ 30 Abs. 1)

Eine einheitliche Verwendung der Begrifflichkeiten wäre hier wünschenswert, ggf. wäre § 2 MStV um eine Legaldefinition des Begriffs der „Portale“ zu ergänzen. Die Erläuterung in der „Begründungsspalte“ ist insoweit nicht eindeutig. So werden dort auch Apps genannt, obwohl Apps teilweise auch nur eine Ausspielform eines bestimmten Portals sein können (Beispiel: Portal ist die ZDFmediathek, die zugehörigen ZDF-Apps auf Smartphone, Tablet, Smart TV, usw. sind dann jeweils eine Ausspielform, aber kein eigenständiges Portal).

Ferner regen wir eine systematische Klarstellung an. In § 30 Abs. 1 S. 1 wird das Angebot der Telemedienangebote auch außerhalb eigener Portale beauftragt, versehen mit dem Klammerhinweis „Drittplattformen“. Es werden jedoch nie ganze Telemedienangebote über Drittplattformen verbreitet, sondern nur plattformspezifisch konfektionierte Inhalte (= Telemedien). Konsequenterweise ist auch § 30 Abs. 1b und Abs. 6 in der Folge von Telemedien und nicht Telemedienangeboten die Rede. Diese Unterscheidung ist bedeutsam, weil ein Telemedienangebot zwingend durch den Drei-Stufen-Test zu genehmigen ist.

Lösung:

Dem könnte durch Einfügung des Wortes „Telemedien“ nach dem Wort „und“ Abhilfe geschaffen werden.

Begründungspflicht für eigene Portale (§ 30 Abs. 1a)

Im Hinblick auf die vorgesehene Begründungspflicht für eigene Portale ist darauf hinzuweisen, dass dies zu einem erhöhten Bürokratieaufwand führt. Ferner ist eine solche Verpflichtung auch nicht mit dem Prinzip der autonomen Gremienkontrolle, der jedenfalls zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio in § 30 getrennt beauftragten Telemedienangebote, vereinbar.

Sollte eine solche Begründungspflicht in Telemedienkonzepten nach § 30 Abs. 1a S. 3 dennoch vorgesehen werden, wäre eine Übergangsnorm für bestehende Telemedienkonzepte und die dort beschriebenen eigenständigen „Portale“ wünschenswert.

Die Regelung zur einheitlichen Auffindbarkeit (§ 30 Abs. 1a S. 4) bedürfte ebenfalls einer Konkretisierung, da der Regelungsgehalt ohne die Begründungsspalte unklar bleibt. Der in der Begründung beschriebene Fall bezieht sich auf die Schaffung eines Portals, dies würde jedoch über eine einheitliche Auffindbarkeit hinausgehen. Hier bedarf es einer Klarstellung.

Gegenseitige Auffindbarkeit von Inhalten / Personalisierungsmöglichkeiten (§ 30 Abs. 4)

Auch die Regelungen betreffend die gegenseitige Auffindbarkeit benötigen für die praktische Handhabbarkeit eine Einschränkung. Vorzugswürdig wäre eine Einschränkung dahingehend, dass die Regelung sich nur auf Inhalte, die dafür „aus journalistisch-redaktionellen Gründen geeignet sind“, bezieht (vgl. hierzu auch S. 2 zur „Vernetzung“ sowie S. 5 zur „Verlinkung“). Eine gegenseitige Auffindbarkeit ist z. B. nur bei Mediatheken untereinander sinnvoll. Das ZDF kann jedoch, mangels eines Audio-Portals, nicht auf Audio-Angebote des Deutschlandradios verweisen. Die Verpflichtung auf der ersten Auswahlebene Empfehlungen zu Inhalten der anderen Portale vorzunehmen (S. 4) beinhaltet eine Detaillierung, die in die redaktionelle Gestaltungsfreiheit eingreift. Auch hier wäre eine Einschränkung dahingehend wünschenswert, dass dies nur für journalistisch-redaktionell geeignete Inhalte gelten kann. Dies sollte der Verständigung zwischen den Anstalten überlassen bleiben.

Auch eine konkrete technische Ausgestaltung beim Einsatz von Personalisierungsmöglichkeiten sollte den Anstalten überlassen bleiben. Ein „unmittelbarer, portalübergreifender Zugriff“ auf Inhalte durch Personalisierung ist mittels des technischen Plattformsystems grundsätzlich sichergestellt.

2. Unterabschnitt Verfahren, Grundsätze der Gremienarbeit und Compliance

a. Pflicht zur Entwicklung gemeinsamer Governance-Standards (§ 31f)

Es sollte im Wortlaut klarer zwischen dem Kodex der Gremien und dem Kodex für die Geschäftsleitung unterschieden werden. Der Kodex für die Geschäftsleitung sollte von dieser entwickelt und vom Verwaltungsrat genehmigt werden.

Weiterhin gehört es zur Anstaltsautonomie von ARD, ZDF und Deutschlandradio, diese Regelwerke jeweils selbstständig zu entwickeln, wie es auch für die Compliance-Standards grundsätzlich vorgesehen ist. Ein Austausch bzw. eine Abstimmung zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio wäre daher vorzugswürdig und würde auch unterschiedlichen Strukturen gerecht werden.

Die vorgesehene Begründungs- und Veröffentlichungspflicht erhöht den bürokratischen Aufwand weiter. Stattdessen wäre die Einführung einer Berichtspflicht an den Verwaltungsrat vorzugswürdig.

b. Grundsätze der außertariflichen Vergütung (§ 31h)

Hierzu möchten wir nochmal auf die Ausführungen des Zukunftsrats aufmerksam machen, der in seinem Bericht auf die Bedeutung funktionsadäquate Gehälter hingewiesen und ausgeführt hat, dass ein „von vornherein auf niedrige Gehälter abzielender Gehaltspopulismus“ nicht weiterhilft.

Dies vorangestellt erscheint eine Orientierung der Vergütung am öffentlichen Sektor, ohne feste Anlehnung an Beamtenbesoldungsgruppen, sachgerecht. Es wird darauf hingewiesen, dass bereits objektive Maßstäbe für die Nachvollziehbarkeit der AT/ÜT-Bezüge existieren. Für freie Mitarbeiter, wie beispielsweise Moderatoren, sind dabei auch die Marktverhältnisse und Konkurrenzsituationen zu berücksichtigen. Werden besser dotierte unmittelbare Verträge mit freien Moderatoren erschwert, könnte das zu einer Ausweibewegung in die (teurere) Auftragsproduktion führen.

Bereits heute begrenzt das ZDF die AT-Verträge auf die erforderliche Anzahl. Ebenso hat das ZDF bereits objektive Maßstäbe für die Nachvollziehbarkeit der AT/ÜT-Bezüge entwickelt. Auch die entsprechenden Vergütungssysteme wurden mit dem Verwaltungsrat vereinbart.

3. Unterabschnitt Datenschutz, Datenschutzaufsicht und Einsatz künstlicher Intelligenz

a. Besondere Verantwortung bei der Datenverarbeitung (§ 31i)

Die Klarstellung zur Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Auftragserfüllung in § 31i Abs. 1 ist sachgerecht. Ebenso wird die Aufnahme des Austauschs von Daten zwischen den Rundfunkanstalten im Rahmen des gemeinsamen technischen Plattformsystems positiv bewertet. Dies ermöglicht eine gemeinsame Plattform auf sicherer datenschutzrechtlicher Grundlage. Bezogen auf § 31i Abs. 1 S. 1 bleibt allerdings unklar, was von der Formulierung „sorgsamer Umgang“ mit personenbezogenen Daten umfasst ist und welche Rechtsnatur dieser Regelung zukommt. Die DSGVO enthält detaillierte Regelungen zum Umgang mit personenbezogenen Daten, deren Anwendung auch im Rahmen des Medienprivilegs der §§ 12, 13 DSGVO nicht vollständig ausgeschlossen wird. § 31i Abs. 1 S. 1 enthält hierzu keinen zusätzlichen Regelungsgehalt und könnte zu Unklarheiten bei der Rechtsanwendung führen. § 31i Abs. 1 S. 1 sollte daher zur Vermeidung von Unklarheiten gestrichen werden.

b. Gemeinsamer Rundfunkbeauftragter für den Datenschutz (§ 31j)

Eine gemeinsame Datenschutzaufsicht aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erscheint sinnvoll. Sie ermöglicht eine effektive Aufsicht unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Die Einführung eines gemeinsamen Rundfunkdatenschutzbeauftragten für alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten begegnet daher keinen Bedenken. Hinsichtlich der auf acht Jahre verlängerten Amtszeit möchten wir anmerken, dass diese Amtszeit, insbesondere im Hinblick auf die unbegrenzte Möglichkeit der Wiederernennung und die strengen Voraussetzungen des § 31j Abs. 2, unangemessen lang erscheint. Die Amtszeit des Bundesdatenschutzbeauftragten beträgt beispielsweise fünf Jahre, bei nur einmaliger Möglichkeit der Wiederernennung. § 16 ZDF-StV sieht sogar nur eine vierjährige Amtszeit des Rundfunkdatenschutzbeauftragten bei dreimaliger Wiederernennungsmöglichkeit vor. Eine kürzere Amtszeit mit begrenzter Wiederernennungsmöglichkeit sollte in Erwägung gezogen werden, um die Neutralität des Amtes zu stärken.

Es bleibt zudem unklar, wie mit der bisherigen Datenschutzaufsicht weiter verfahren werden soll. Der Rundfunkdatenschutzbeauftragte wurde erst im Jahr 2024 für vier Jahre benannt. Ein Amtsenthebungsgrund nach § 16 Abs. 2 ZDF-StV liegt nicht vor. Insofern bedarf es hier einer gesetzlichen Übergangsregelung.

c. Aufgaben und Befugnisse des Rundfunkdatenschutzbeauftragten / Bußgelder (§ 31l)

Die Beibehaltung der Ausnahme zu Bußgeldern in § 31l Abs. 1 S. 4 wird begrüßt. Schon bei Einführung dieser Regelung durch den 21. RÄStV wurde dies mit dem Umstand begründet, dass kein Bedürfnis für diese Sanktionsmöglichkeit besteht, da Verstöße auch im Übrigen wirksam und effektiv sanktioniert werden können. Diese Annahme hat sich in den letzten Jahren seit Einführung der Regelung bestätigt. Es besteht schon kein Bedarf für die Verhängung der Bußgelder. Das ZDF ist

Aufforderungen des Rundfunkdatenschutzbeauftragten auch ohne Bußgeldandrohung stets konstruktiv nachgekommen. Sanktionen in der von Art. 83 DSGVO vorgesehenen Form und Höhe sind in dem öffentlichen Bereich weder erforderlich noch angemessen und dem deutschen Verfassungsrecht fremd.

d. Kodex zum Einsatz künstlicher Intelligenz (§ 31m)

Es wird begrüßt, dass der Einsatz von KI nunmehr als Ermächtigung ausgestaltet werden soll. Kritisch ist jedoch zu beurteilen, dass diese einem öffentlich-rechtlichen Profil entsprechen muss. Ob und wo die Rundfunkanstalten KI einsetzen, obliegt der (Programm-)Autonomie der Rundfunkanstalten. Das öffentlich-rechtliche Profil ist nicht mit den technischen Instrumenten von KI zu verbinden, sondern mit dementsprechenden Inhalten. Ein gemeinsamer Kodex mit den Landesrundfunkanstalten der ARD und dem Deutschlandradio wird dabei den jeweiligen strukturellen Besonderheiten nicht ausreichend gerecht. Vorzugswürdig ist eine Abstimmungsverpflichtung zu einzelnen Themenkomplexen mit ARD und Deutschlandradio. Ein geeignetes Thema stellen beispielsweise Transparenzpflichten für „Deepfakes“ und automatisiert KI-generierte Texte dar.

4. Unterabschnitt Finanzierung sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

a. Gesamtbudget / Finanzierung (§ 33)

Die geplante Einführung eines sog. Gesamtbudgets und die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Aufwandsarten ist in gewissen Grenzen sachgerecht. In der Regelung bleibt jedoch unklar, wie weit die Durchtauschbarkeit geht (Grenzwerte oder andere Rahmenbedingungen), zumal das KEF-Verfahren auf den einzelnen Aufwandsarten aufsetzt. Hier wäre eine Klarstellung wünschenswert.

Im Übrigen halten wir einen nochmaligen Hinweis auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für entbehrlich, da es sich hierbei um übergeordnete Regularien handelt.

b. Kostensteuerung (§ 35)

Pflicht zur Wirtschaftlichkeitsprüfung (§ 35 Abs. 2)

Bei der Einführung einer Pflicht zur Wirtschaftlichkeitsprüfung, insbesondere im Hinblick auf Rentabilität, ist auch auf die Rundfunkfreiheit hinzuweisen. Vor diesem Hintergrund kann die vorgesehene Verpflichtung für Programmaufwendungen nur eingeschränkt gelten.

Qualität der betrieblichen Steuerung / Kosten-Leistungs-Rechnung (§ 35 Abs. 3)

Bei der Einführung einer anstaltsübergreifenden einheitlichen Kosten-Leistungs-Rechnung ist auf die Regelung des § 31 Abs. 5 MStV hinzuweisen, die gerade erst durch den 3. MÄStV eingeführt wurde. § 31 Abs. 5 sieht bereits die Verpflichtung zur Festsetzung von einheitlichen, anstaltsübergreifenden Maßstäben für die Bewertung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vor.

Personalkonzepte (§ 35 Abs. 4)

Soweit die Einführung einer Verpflichtung zur Erstellung von Personalkonzepten geplant ist, ist darauf hinzuweisen, dass das ZDF bereits seit einiger Zeit der KEF- Personalkonzepte vorlegt und auch eine strategische Personalplanung im Sinne der geforderten Konzepte gemäß Abs. 4 aufgenommen hat.

5. Unterabschnitt Kommerzielle Tätigkeiten und Beteiligungen

a. Grundsätze für kommerzielle Tätigkeiten (§ 40)

Im Hinblick auf die derzeit noch geklammerte Einschränkung bezüglich des eigenen Angebots von Telemedien bzw. Rundfunk ist darauf hinzuweisen, dass dies eine Beschränkung der kommerziellen Nachverwertung darstellt, die potenziell die Möglichkeiten (beitragsmindernder) Nachverwertungen behindert. Soweit diese Vorschrift das Wettbewerbsverhältnis im dualen Rundfunksystem adressieren soll, wäre eine Engführung auf Angebote in Deutschland wünschenswert. Verwertungshandlungen im Ausland sollten keinen solchen Restriktionen unterliegen. Entsprechende Einnahmen haben beitragsenkende Effekte. Zudem partizipieren daran Drittberechtigte, Produzenten und Kreative.

Sollte eine weitergehende Beschränkung – wie im geklammerten Erläuterungstext möglicherweise missverständlich formuliert – auf den Vertrieb von haptischen Produkten: „[...] wie der Vertrieb von ergänzenden Materialien (Bücher, CD, DVD etc.)“ geplant sein, wäre dies allerdings eine unverhältnismäßige Behinderung des Vertriebs, da bereits heute Vertriebs Erlöse zum weit überwiegenden Teil über digitale Produkte erfolgen.

b. Beteiligung an Unternehmen (§ 41)

Bedingungen für die Beteiligung an Unternehmen (§ 41 Abs. 1)

Im Hinblick auf die Ergänzung der Voraussetzungen für die Beteiligung an Unternehmen, das einen gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Zweck zum Gegenstand hat, ist darauf hinzuweisen, dass diese zusätzliche Bedingung nicht bei jeder Beteiligung eindeutig ist, beispielhaft wird auf die Beteiligungen der Rundfunkanstalten an den Filmförderinstitutionen hingewiesen.

Regelmäßige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 41 Abs. 2)

Bei der neu vorgesehenen Regelung betreffend die Einführung von regelmäßigen (zweijährigen) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Beteiligungen sind – auch angesichts des Grundsatzes der Marktkonformität – die kartellrechtlichen Grenzen zu beachten.

Regelungen für Eigenunternehmen, gemeinnützige Rundfunkunternehmen und Pensionskassen (§ 41 Abs. 4 und Abs. 5)

Auch hier wäre eine Begrenzung auf Unternehmen mit gewerblichem Zweck (vgl. Abs. 1) wünschenswert, da sonst 100-Prozent-Töchter der Rundfunkanstalten mit nicht-wirtschaftlichem Zweck engeren gesetzlichen Voraussetzungen unterworfen würden als ihre gemischten Pendant.

Soweit ebenfalls eine Erstreckung der Vorschriften auf gemeinnützige Rundfunkunternehmen und Pensionskassen geplant ist (Abs. 5), ist anzumerken, dass regelmäßige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Hinblick auf die Beibehaltung der Beteiligung als nicht veranlasst erscheinen.

Transparenzpflichten (§ 41 Abs. 6)

Bei den vorgesehenen Pflichten zur Veröffentlichung der Bezüge, Leistungszusagen und Leistungen ist darauf aufmerksam zu machen, dass entsprechende Transparenzpflichten bei Privatunternehmen unüblich sind. Eine so weitgehende Pflicht zur Veröffentlichung würde für die auf dem Markt tätigen Beteiligungsunternehmen erhebliche Nachteile bei der Gewinnung von Personal bedeuten und könnte kostensteigernde Effekte, auch durch vermehrte Abwerbungsversuche, nach sich ziehen.

Wirtschaftsplan und Finanzplanung (§ 41 Abs. 7)

Die vorgesehene Verpflichtung, bei Beteiligungen an Eigenunternehmen und Gemeinschaftseinrichtungen, der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen, ist unklar formuliert. Sollte die Vorschrift dahingehend zu verstehen sein, dass jährlich ein Fünf-Jahres-Plan für die Wirtschaftsführung erstellt werden muss, würde dies einen erheblichen Aufwand bedeuten, der unwirtschaftlich wäre. Üblicherweise wird ein solcher mehrjähriger Wirtschaftsplan nur alle zwei bis drei Jahre vorgelegt.

c. Kontrolle der Beteiligungen an Unternehmen (§ 42)

Die Ergänzung der Vorschrift zu den notwendigen Bestandteilen des Beteiligungsberichts erscheint im Hinblick auf die Orientierung an der Mitarbeitergröße problematisch. Größenkriterien sollten sich eher am GmbH-Gesetz (z. B. Abgrenzungskriterium „große Kapitalgesellschaften“) orientieren, da nur so eine klare Abgrenzung gelingen kann. Das Abstellen auf Mitarbeiter führt zu Rechtsunsicherheit, da unklar bleibt, wie freie Mitarbeiter, Aushilfen etc., zu berücksichtigen wären.

Für eine Berücksichtigung unserer Hinweise im weiteren Prozess sind wir dankbar. Das ZDF steht auch weiterhin für einen konstruktiven Austausch im Rundfunkreformprozess zur Verfügung.

Mit freundlichem Gruß



Dr. Norbert Himmler

Anlagen

So wichtig sind ZDFinfo und ZDFneo für die Strategie des ZDF



Platzierung im Senderranking

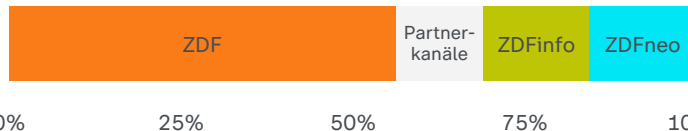
ZDFneo und ZDFinfo platzieren sich in den TOP20 der erfolgreichsten Sender. Bei Zuschauerinnen und Zuschauern unter 50 Jahren erreichen ZDFneo und ZDFinfo die Plätze 10 und 11.

Sender	MA (%)
1 ZDF	14,6
2 Das Erste	11,9
3 RTL	7,8
4 SAT.1	4,7
5 VOX	4,7
6 Kabel Eins	3,2
7 ProSieben	3,0
8 NDR Fernsehen	2,6
9 ZDFneo	2,6
10 RTLup	2,5
11 RTL ZWEI	2,4
12 WDR Fernsehen	2,3
13 MDR Fernsehen	2,2
14 SAT.1 GOLD	2,1
15 BR-Fernsehen	2,1
16 SWR / SR Fernsehen	2,0
17 NITRO	1,8
18 ZDFinfo	1,8
19 RBB Fernsehen	1,4
20 3sat	1,4



Nutzungsanteile der linearen Senderfamilie

Bei Jüngeren erzielen ZDFinfo und ZDFneo mit 31 % fast ein Drittel des Sehvolumens der ZDF-Familie. Die ARD-Digitalkanäle tragen 7 % zum ARD-Ergebnis bei.



ZDFneo erreicht monatlich **31,64 Mio.** Zuschauerinnen und Zuschauer, bei ZDFinfo sind es **23,50 Mio.** Darunter sind viele Menschen zwischen 14 und 49 Jahren: monatlich 8,91 Mio. bei ZDFneo, 6,59 Mio. bei ZDFinfo.



ZDFneo ist der **reichweitenstärkste Unterhaltungskanal** der 3. Generation in Deutschland – vor allen privatwirtschaftlichen (u.a. RTL Up, Sat.1 Gold, DMAX, Nitro, ProSieben Maxx, Tele 5, Sixx) sowie dem öffentlich-rechtlichen Angebot One.



ZDFinfo ist der **reichweitenstärkste Informationskanal** in Deutschland – vor allen privatwirtschaftlichen (n-tv, WELT, kabeleins doku, N24 Doku) sowie den anderen öffentlich-rechtlichen Angeboten (phoenix, tagesschau24, ARD Alpha).



Strategie: Online First

> **80 Prozent** der Inhalte von ZDFneo und ZDFinfo werden als Online First - Inhalte zuerst in der ZDFmediathek bereitgestellt.



Nutzungsanteile in der Mediathek

ZDFneo und ZDFinfo tragen **15%** zum Sehvolumen der ZDFmediathek bei


So wichtig sind Sportrechte für den öffentlich-rechtlichen Auftrag

Das Sportangebot ist integraler Bestandteil einer „Ein ZDF für alle“-Strategie:

Es ist **wichtiger Bestandteil der gesellschaftlichen Kommunikation** und **Meinungsbildung** und fördert Identifikation und Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaft.*

*Dies wird rechtlich immer wieder so festgelegt (BVerfGE 97, 228, (285 f.); § 14 Medienstaatsvertrag (MStV), Art. 14 AVMD-Richtlinie, § 13 MStV)



Es hat eine **internationale Dimension** und begünstigt **kulturellen Austausch**. Öffentlich-rechtliche Sport-Berichterstattung trägt so zur globalen Vernetzung und zum interkulturellen Dialog bei. 

Es besteht neben Übertragungen aus Formaten mit **unabhängiger und kritischer Perspektive** ->

35% sind journalistische Angebote 

Es definiert sich als **ganzheitliches Angebot**: in Kombination mit dem Spitzensport erhöht sich die Akzeptanz des Breitensports.

Es unterstreicht durch die **Gleichbehandlung von Sportereignissen** in Sendevolumen und Platzierung **unabhängig vom Geschlecht** den gesellschaftlichen Stellenwert.



Sport ist wegen seiner Strahlkraft ein entscheidender Baustein der **crossmedialen Ausrichtung**, in der sich der Angebotszugang am Nutzungsverhalten orientiert.



52,780 Mio. (67%) Menschen hatten Kontakt mit den **Olympischen Spielen** und **27,077 Mio. (35%)** mit den **Paralympics**

Jüngere Zielgruppen rezipieren **Sportevents überdurchschnittlich oft auch linear**:



Olympia im ZDF: 47,9 % MA (14-29 J.)



FB EM im ZDF: 62,3 % MA (14-29J.)



Eventstreams zu Olympischen Spielen steigern ihre **Nutzung um 200%** gegenüber Tokio 2021; auf **Youtube** legt der sportstudio-Kanal um **120%** zu.



Ausstieg des ÖRR aus dem Wettbewerb um hochwertige Sportrechte lässt **Lizenzpreise nicht sinken**.

Internationale Medienkonzerne werden mittelfristig dominieren.

Top-Events sowie langjährig von ARD und ZDF etablierte Sportwettbewerbe werden **hinter der Bezahlschranke verschwinden**.

Die Teilhabe breiter Bevölkerungsgruppen an diesen Ereignissen wird erschwert und führt auch zu sinkender Akzeptanz von Breitensport.

Das ZDF hat sich verpflichtet für Sportrechte **max. 10% seines Gesamtbudgets** im Schnitt einer Beitragsperiode aufzuwenden und erbringt damit eine **Sendeleistung von rd. 29.500 - 35.600 linearen Sendeminuten** pro Jahr zuzüglich der non-linearen Zusatzangebote.