

# **Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich- rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter**



**Bericht des ZDF für die Rundfunkkommission  
der Länder**

*29. September 2017*

## Inhaltsverzeichnis

1. Der Auftrag der Länder	2
2. Chancen der Digitalisierung nutzen – der Auftrag des ZDF in Zeiten der Cloud	2
a) Der Auftrag des ZDF in Zeiten der Cloud	
b) Veränderungen in der Fernseh-/Mediennutzung: 9 Trends	
c) Die Bedeutung von ZDFneo und ZDFinfo zur Erschließung neuer Zielgruppen	
d) Zum gegenwärtigen Stand der Akzeptanz des ZDF durch die Zuschauer	
3. Rechtliche Rahmenbedingungen gestalten	14
a) Anpassung Telemedienauftrag	
b) Rundfunkstaatsvertragliche Regelung zu Kabeleinspeisegebühren für öffentlich-rechtliche Programme	
c) Plattformregulierung	
d) Kartellrechtliche Freistellung für Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	
e) Steuerrechtliche Regelung zur Befreiung von der Umsatzsteuer bei Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	
f) Anpassung der Listenregelungen im Sportbereich	
4. KEF-Verfahren modernisieren	20
5. Struktur Rundfunkbeitrag und Einnahmen	22
a) Diskussion über weitere Reduzierung von Werbung im TV/Hörfunk	
b) Befreiung aller Kfz von der Beitragspflicht	
6. Versorgungslasten	23
a) Die bisherigen drei Altersversorgungssysteme im ZDF	
b) Eckpunkte-Vereinbarung der ARD mit den Gewerkschaften	
7. Strukturoptimierung	25
a) Struktur- und Wirtschaftlichkeitsoptimierung als kontinuierlicher Prozess im ZDF	
b) Gemeinsame Reformprojekte von ARD-Verbund und ZDF bzw. DRadio	
c) Strukturoptimierungs-Maßnahmen des ZDF	
d) Gesamt-Einsparpotentiale des ZDF durch Strukturoptimierung (inkl. Programmverteilung) 2021-2024 und 2025-2028	
e) Weitergehende Überlegungen zur Sicherung der „Beitragsstabilität“ für 2021-2024 sowie Risiken durch gegenläufige Effekte	
8. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen der Beitragsentwicklung	31
9. Fazit	33
Anlage 1: Maßnahmen zur Strukturoptimierung in der Einzelbetrachtung	
Anlage 2: Entwicklung der Nominallöhne, der Reallöhne, des Verbraucherpreisindex und des BIP-Deflators	

## 1. Der Auftrag der Länder

In ihrer Sitzung vom 26.-28. Oktober 2016 haben die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten die Rundfunkkommission gebeten, insbesondere folgende **sechs Themen- bzw. Reformfelder** weiter zu verfolgen: (1) Chancen der Digitalisierung nutzen, (2) rechtliche Rahmenbedingungen gestalten, (3) Strukturoptimierung, (4) KEF-Verfahren modernisieren, (5) Struktur Rundfunkbeitrag und Einnahmen (z.B. Werbung und Sponsoring sowie Kfz), (6) Versorgungslasten.

Die Intendantinnen und Intendanten von ARD, ZDF und DRadio wurden gebeten, **bis 30. September 2017 einen abgestimmten Vorschlag** zu den vorgenannten Themen vorzulegen. Dabei erwarten die Länder, dass die finanziellen Auswirkungen der Reformvorschläge inklusive Zeithorizont konkret beziffert werden.

ARD, ZDF und DRadio haben sich entschieden wegen der Unterschiedlichkeit des jeweiligen Auftrags und der damit einhergehenden Reformvorschläge sowie der unterschiedlichen Zuständigkeit von Gremien nicht einen gemeinsamen Bericht vorzulegen, sondern jeweils eigene Berichte. Diese Berichte wurden jedoch hinsichtlich der Gliederung, den gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie insbesondere hinsichtlich der gemeinsam betriebenen Reformprojekte und deren finanziellen Auswirkungen miteinander abgestimmt. Dies geschah sowohl auf Arbeitsebene zwischen den Beauftragten für Strukturoptimierung der einzelnen Häuser als auch in gemeinsamen Arbeitsgruppen zu gemeinsamen Reformprojekten und nicht zuletzt hinsichtlich grundsätzlicher Fragen auch auf der Ebene der Intendanten von ARD, ZDF und DRadio. Einzelmaßnahmen müssen bezüglich ihrer Umsetzung mit den zuständigen Gremien abgestimmt werden bzw. bedürfen der Genehmigung durch den Verwaltungsrat.

Der nachstehende Bericht orientiert sich im Wesentlichen an den sechs Reformfeldern, die in der AG Auftrag und Strukturoptimierung diskutiert werden. Im Fokus dieses Berichts, der in weiten Teilen an die ZDF-Stellungnahme vom 10.10.2016 anschließt und Themen fortführt bzw. aktualisiert, stehen die Fortentwicklung des Auftrags in der digitalen Welt und die Maßnahmen zur Strukturoptimierung.

## 2. Chancen der Digitalisierung nutzen – der Auftrag des ZDF in Zeiten der Cloud

### a) Der Auftrag des ZDF in Zeiten der Cloud

Die Länder haben den Programmauftrag des ZDF im Rundfunkstaatsvertrag und im ZDF-Staatsvertrag auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie folgt formuliert:

- (1) „In den Angeboten des ZDF soll ein objektiver Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit vermittelt werden. Die

Angebote sollen eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung fördern.“

**(Informationsauftrag, Demokratiefauftrag)**

(2) „Das ZDF hat in seinen Angeboten die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Es soll dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinung anderer zu stärken. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten.“ **(Kulturauftrag, Grundwertevermittlung)**

(3) „Das Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands sind angemessen in den Angeboten des ZDF darzustellen. Die Angebote sollen dabei auch die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland fördern sowie der gesamtgesellschaftlichen Integration in Frieden und Freiheit und der Verständigung unter den Völkern dienen und auf ein diskriminierungsfreies Miteinander hinwirken.“ **(Integrationsauftrag)** (ZDF-Staatsvertrag, § 5)

Anders als in der Vergangenheit ist die Erfüllung des Programmauftrags im digitalen Zeitalter mit einer Vielzahl von TV- bzw. Bewegtbild-Angeboten, diversifizierten und fragmentierten Publika und veränderten Nutzungserwartungen nicht mehr allein mit einem Vollprogramm möglich. Um den Auftrag auch im digitalen Zeitalter erfüllen zu können, ist eine Programmfamilie inklusive Mediathek und Onlineangebote notwendig. Die ZDF-Programmfamilie umfasst das ZDF-Hauptprogramm und die beiden digitalen Ergänzungskanäle ZDFneo und ZDFinfo, die ZDFMediathek und ZDFOnline – die den durch das ZDF allein steuerbaren Kern bilden – sowie die vier gemeinsam mit der ARD (und teilweise internationalen Partnern) veranstalten Partnerkanäle 3sat, Arte, KiKa und Phoenix sowie das gemeinsame Online-Jugendangebot funk.

Mit der Frage, wie der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angesichts der grundlegenden Veränderungen in der digitalen Welt angepasst werden muss, haben sich die Professoren Dieter Dörr, Bernd Holznagel und Arnold Picot im Auftrag des ZDF in ihrem Gutachten „**Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud**“<sup>1</sup> detailliert beschäftigt. Dieses wurde Ende 2016/ Anfang 2017 sowohl in den Gremien des ZDF als auch mit der Medienpolitik ausführlich erörtert. Die folgenden sechs Punkte fassen die wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens zusammen:

#### (1) **Cloud TV als neue, vierte Generation des Fernsehens.**

Der Fernsehmarkt entwickelt sich in Richtung Cloud TV. Mit Cloud TV wird die vierte Generation des Fernsehens bezeichnet, nach dem analogen terrestrischen Fernsehen, dem Multikanalfernsehen über Kabel- und Satellit und dem Fernsehen über Telekommunikationsnetze. Cloud TV bündelt Fernsehen, Video on Demand, Onlinedienste und zahlreiche begleitende Dienste wie Socialmedia sowie die Distribution über unterschiedliche Plattformen und Endgeräte. Die erheblichen Vorteile von Cloud TV bestehen in einer deutlichen Kostendegression, einer Standardisierung von Ausspielwegen und einer nie dagewesenen Nutzerfreundlichkeit. Alle Endgeräte können über die Cloud vernetzt werden. Der Nutzer

---

<sup>1</sup> Vgl. Dörr, Dieter, Bernd Holznagel und Arnold Picot: Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud. Frankfurt a.M.: Peter Lang 2016.

kann jederzeit und überall auf alle seine Daten und Dienste zugreifen, diese aufzeichnen und speichern. Die Kehrseite der Entwicklung ist eine starke Tendenz zur Konzentration auf wenige große international agierende Cloud TV-Anbieter, die die Regeln und das Geschäft bestimmen. Inhaltenanbieter werden so von Cloud TV-Betreibern abhängig.

(2) **Die rechtliche Grenzziehung zwischen linearen und nicht-linearen Inhalten verliert in Zeiten von Cloud TV ihre Grundlage.**

Mit dem Verschmelzen von linearen und nicht-linearen Angeboten im Cloud TV verliert die rechtliche Grenzziehung zwischen linearen TV-Angeboten und nicht-linearen Telemedienangeboten – die sowohl der Audiovisuellen Mediendienstrichtlinie der EU als auch dem deutschen Rundfunkstaatsvertrag zugrunde liegt – ihre Funktion. Denn für die Wirkung der Inhalte auf die Nutzer und die daraus resultierende individuelle und gesellschaftliche Meinungsbildung spielt es keine Rolle mehr, ob sie ein lineares oder ein nicht-lineares Angebot nutzen. Der permanente Wechsel zwischen live und zeitversetzt, linear und nicht-linear, wird in der Cloud TV-Welt schnell zur Gewohnheit und damit zur Normalität für die Zuschauer werden.

(3) **Menschen sehen in Zeiten von Cloud TV passend zu ihren Bedürfnissen linear und non-linear Fernsehen**

Das Sehverhalten fragmentiert sich zunehmend und soziale Netzwerke spielen für die Information und Kommunikation eine immer größere Rolle. Insbesondere bei den jüngeren Zuschauergruppen, die mit dem Internet und Mobiltelefonen groß geworden sind, spielt die zeitsouveräne, nicht-lineare Nutzung bereits heute eine große Rolle – Tendenz steigend. Mit der Verbreitung von immer besseren Smart-TVs wird diese Entwicklung gemeinsam mit dem Siegeszug von Cloud TV verstärkt auch Einzug in unsere Wohnzimmer auf die großen Flatscreens halten. Alle TV-Inhalte können dann je nach Lust und Laune bzw. nach Nutzungssituation wahlweise auf Smartphones, Tablets, PCs, Flatscreens oder anderen Endgeräten, die allesamt miteinander vernetzt sind, genutzt werden. Es ist damit zu rechnen, dass dem Abruf von Inhalten aus der Cloud bei allen Altersgruppen immer größeres Gewicht zukommen wird. Dennoch wird das lineare Programmfernsehen auf absehbare Zeit nicht durch das Abruffernsehen ersetzt werden. Vielmehr werden beide Programmformen nebeneinander bestehen – auch wenn sie technisch gesehen aus einer Hand (des Cloud TV-Anbieters) kommen – und unterschiedliche Nutzerbedürfnisse bedienen.

(4) **Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewinnt in Zeiten der Cloud weiter an Bedeutung**

Die Besonderheiten des Rundfunks in Bezug auf **Breitenwirkung**, **Aktualität** und **Suggestivkraft** gelten auch im Zeitalter von Cloud TV und machen unverändert

eine **positive** Rundfunkordnung notwendig, in welcher die Vielfalt der bestehenden Meinungen möglichst breit und vollständig vermittelt wird. Nur so ist sichergestellt, dass sich die Bürger umfassend informieren und am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilhaben können. Gerade in Zeiten des Cloud TV, in denen immer mehr Inhalte nur gegen Entgelt zugänglich sein werden, obliegt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Inhalte anzubieten, die für jedermann frei zugänglich sind. Die Aufgabe der **Vielfaltsicherung** obliegt in erster Linie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Angesichts von weit verbreiteten Phänomenen wie **Filterblasen** und **Echokammern** sowie **Fakenews** kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine außerordentlich wichtige Rolle als Anker für verlässliche und glaubwürdige Information und Garant der Vielfalt zu.

Ebenso wie dem **Informations-** und **Demokratieauftrag** kommt auch dem **Kulturauftrag** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Zeiten von Cloud TV eine unverändert hohe Bedeutung zu. Er verpflichtet den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer immer bunter und vielschichtiger werdenden Gesellschaft, die in der **Verfassung verankerten Grundwerte** zu **vermitteln**. Dazu gehört auch die Bewahrung kultureller Güter (Archivfunktion), die er gemeinsam mit anderen öffentlichen Einrichtungen (Bibliotheken, Museen usw.) wahrnimmt.

Ebenfalls von unveränderter Bedeutung ist der **Integrationsauftrag**, der den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verpflichtet, eine **Kultur des Verstehens** zu fördern und einen Beitrag zur Zusammenführung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu leisten. Die Vermittlung unserer freiheitlichen, demokratischen Werte stärkt den Zusammenhalt und wirkt einer Zersplitterung der Gesellschaft entgegen.

(5) **Auch aus ökonomischer Sicht ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Zeiten von Cloud TV die angemessene Lösung**

Wie zuletzt die Finanzmarktkrise nachdrücklich gezeigt hat, benötigen Märkte Regeln. Der Rundfunkmarkt benötigt wie viele andere Märkte (z.B. der Gesundheitsmarkt, der Bildungsmarkt, die Finanzmärkte und der Markt für Altersvorsorge) einen klaren Ordnungsrahmen und spezifische Regelungen, damit er im Interesse des Gemeinwohls funktionieren kann. Ziel der Regeln ist aus ökonomischer Sicht die **Vermeidung negativer externer Effekte** (bei Medien z.B. durch Desinformation oder Gewaltverherrlichung), die **Herstellung positiver externer Effekte** (z.B. durch die Vermittlung von Bildung und Kultur) sowie die **Bereitstellung öffentlicher Güter** (wie z.B. vertrauenswürdige Informationen und Wissen). Frei verfügbarer Rundfunk ist ökonomisch gesehen ein **öffentliches Gut**, das durch Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit im Sinne allgemeiner Zugänglichkeit charakterisiert ist. Mit Hilfe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird das Angebot des öffentlichen Gutes Meinungsvielfalt durch Verbreitung möglichst qualitätsvoller, unabhängiger und objektiver Inhalte ermöglicht. Vorschläge wie die Subventionierung privater Marktakteure als Alternative zum

öffentlich-rechtlichen Rundfunk müssen sich aus ökonomischer Sicht an ihrer Wirksamkeit messen lassen. Aus Sicht der Gutachter ist angemessene Vielfaltssicherung durch Subventionierung privater Marktakteure nicht zu erreichen.

(6) **Veränderungen machen eine Anpassung des Telemedienauftrags dringend erforderlich**

Damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen demokratischen, kulturellen und integrativen Auftrag auch in der digitalen Welt erfüllen kann, ist es zwingend erforderlich, dass er die gesamte Bevölkerung mit seinen Angeboten erreichen kann, gleichgültig ob diese linear oder auf Abruf zur Verfügung gestellt werden. Die derzeitige Unterteilung zwischen Rundfunk und Telemedien und insbesondere der allzu restriktive Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen deshalb an das gewandelte Nutzerverhalten und die technischen Neuerungen des Cloud TV angepasst werden.

Fazit: Der **öffentlich-rechtliche Rundfunk** verliert auch **in Zeiten des Cloud-TV** nicht an Bedeutung, im Gegenteil **nimmt** seine **Relevanz für die Meinungsbildung**, die **Vermittlung von Grundwerten** unserer Kultur und für den **Zusammenhalt unserer Gesellschaft** noch **zu**. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist eine tragende Säule der Vielfalt-Sicherung und damit der positiven Rundfunkordnung in Deutschland.

**b) Veränderungen in der Fernsehnutzung/Mediennutzung – 9 Trends:**

Die Mediennutzung im TV- bzw. Bewegtbildmarkt unterliegt Veränderungen, deren Richtung und Geschwindigkeit zwar prognostizierbar sind, mitunter aber auch fehl eingeschätzt werden. Vor diesem Hintergrund hat die ZDF-Medienforschung eine Auswertung der wichtigsten Studien zur Veränderung in der Fernseh-/Mediennutzung in Deutschland vorgenommen. Die Auswertung hat folgende neun Trends ergeben.

(1) Das **klassische Fernsehen behauptet sich nach wie vor sehr gut**, trotz zeit- und ortsunabhängiger Alternativen

Die **tägliche Sehdauer für klassisches Fernsehen** ist bei den Zuschauern ab 3 Jahren mit **223 Minuten** nach wie vor stabil. Sie ist seit der Jahrtausendwende sogar von damals 190 Minuten deutlich angestiegen. Mit zunehmendem Alter nimmt die Fernsehnutzung deutlich zu – diese Tendenz wird als Alterseffekt bezeichnet. Je jünger die Zuschauer sind, desto weniger Zeit verbringen sie mit klassischem linearem Fernsehen.

(2) Im **intermedialen Vergleich** erreicht das **Fernsehen** den **größten Personenkreis**, bei **14-29 jährigen** liegt bereits das **Internet** vorn

**80 % der Erwachsenen** ab 14 Jahren **schauen täglich fern**, gefolgt von Hörfunk (74 %), Internet (46 %) und Tageszeitung (33 %). Nur bei den 14-29jährigen liegt das Internet mit 73 % Tagesreichweite bereits vor dem Fernsehen.<sup>2</sup>

- (3) Allerdings: Die **Zeit**, die im **Internet** verbracht wird, entfällt nur zu gut einem **Viertel** auf die **Nutzung von Medienangeboten**.

Von der täglichen Nutzungsdauer des Internets entfallen nur 27 % auf die Nutzung von Medieninhalten. Die restliche Zeit wird auf andere Tätigkeiten wie Messaging-Dienste, Suchmaschinenabfragen, E-Mail usw. verwendet.<sup>3</sup>

- (4) Die **mobile Nutzung** via **Smartphone** oder **Tablet** ist ein **wichtiger Treiber** für die **Internetnutzung**

Mobile Geräte führen insgesamt zu einer längeren Internetnutzung. Die unterwegsnutzung des Internets ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. 68 % der Erwachsenen ab 14 Jahren nutzen das Internet zumindest selten von unterwegs, 33 % bereits täglich. Bei den 14-29jährigen sind es 92 % bzw. 65 %. Das Smartphone ist mittlerweile das Gerät, mit dem am häufigsten der Zugang zum Netz erfolgt. Auch Ältere greifen verstärkt von unterwegs auf das Netz zu.<sup>4</sup>

- (5) Die **Nachrichtennutzung** über **mobile Smartphones** **gewinnt an Relevanz** – es werden jedoch eher Texte präferiert als Videos geschaut.

**Fernsehnachrichten** sind nach wie vor die **wichtigste Nachrichtenquelle** bei den **Erwachsenen** ab 18 Jahren. Auch in den jungen Altersgruppen, in denen Onlinequellen an Bedeutung gewinnen, wird das Fernsehen als Nachrichtenquelle regelmäßig genutzt, allerdings mit abnehmender Tendenz. Das **Smartphone** wird immer häufiger zur **Nachrichtennutzung** von **unterwegs** herangezogen. Die Nutzungsbereitschaft für Nachrichten-Videos im Netz ist allerdings begrenzt. Nutzer möchten sich einen schnellen Überblick verschaffen. Ein kurzes Überfliegen der Schlagzeilen gelingt bei Texten besser als bei Videos.

- (6) Die **Bewegtbildnutzung im Netz steigt deutlich**, liegt aber **im Vergleich** mit der **klassischen Fernsehnutzung** noch auf **niedrigem Niveau**.

Auch wenn 2016 fast drei Viertel der Bevölkerung zumindest selten Bewegtbild online genutzt haben, gehört die tägliche, habitualisierte Nutzung von Online-Videos bei den meisten älteren Menschen noch nicht zum Alltag. Bei den **14-29jährigen** sehen allerdings bereits **51% täglich bewegte Bilder im Internet**.

---

<sup>2</sup> Vgl. Engel, Bernhard & Christian Breunig: Ergebnisse ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation 2015: Mediennutzung im Intermediavergleich. In: Media Perspektiven 7, 2015, S. 310-322.

<sup>3</sup> Vgl. Koch, Wolfgang & Beate Frees: Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos: In Media Perspektiven 9, 2016, S. 418-437

<sup>4</sup> Vgl. Koch, Wolfgang & Beate Frees: Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos: In Media Perspektiven 9, 2016, S. 418-437.



(7) Das **lineare Fernsehprogramm** ist in der Regel die **erste Wahl**.

Fragt man die Zuschauer nach ihrem Programmauswahlverhalten an einem typischen Fernsehabend, so zeigt sich, dass in der Gesamtbevölkerung mit Abstand die **erste Wahl** auf das **aktuell laufende Programm** der frei empfanglichen Sender fällt, erst danach werden andere Nutzungsalternativen in Erwägung gezogen. Eine Ausnahme bilden die eher jüngeren On-Demand-Pioniere, die kaum noch das laufende lineare Programm sehen. Der Gruppe der On-Demand-Pioniere sind aktuell allerdings nur 7 % der Erwachsenen zwischen 14-75 Jahren zuzurechnen (3,8 Mio. Menschen). Zentrale Nutzungsmotive für das lineare Free TV sind Entspannung und Unterhaltung, nichts verpassen, was auf der Welt geschieht, gerne einfach mal durchzappen und sich vom Angebot überraschen lassen. Insbesondere ältere Zuschauer schätzen feste Sendezeiten, die helfen, den Tag zu strukturieren. Sport oder Showevents haben ihren besonderen Reiz in der Live-Übertragung. Aus diesen Nutzungsmotiven erklärt sich auch, warum **93 % der ab 14jährigen (92 % der 14-29jährigen)** der Überzeugung sind, dass auch in Zukunft Menschen Wert darauf legen, **Fernsehen zu Hause** auf dem **großen Bildschirm** in **exzellenter Qualität** zu genießen. Selbst Anbieter wie Google (Youtube TV) oder Amazon (Amazon Channels) bieten mittlerweile lineare Fernsehprogramme bzw. Themenpakete an.

(8) Die Fernseh- und Internetnutzung ist sowohl durch **Alters-** als auch durch **Kohorteneffekte** geprägt.

Kohorteneffekte beschreiben die langfristigen Veränderungen in der Mediennutzung einer Generation durch ihre Mediensozialisation. Im Kern steht die Frage, ob jüngere Generationen, die durch das Internet geprägt sind, mit zunehmendem Alter, wenn sie ins Berufsleben starten oder eine Familie gründen, wieder verstärkt auf das klassische Fernsehen zurückgreifen (Alterseffekt) oder ob sie ihr Mediennutzungsverhalten beibehalten werden (Kohorteneffekt).

Beim klassischen Fernsehen zeigen sich bei den **Digital Natives** (nach 1980 Geborene) bereits deutliche **Kohorteneffekte**: Die steigende Internetnutzung geht vor allem zu Lasten der klassischen Fernsehnutzung. Das Fernsehen ist aber auch das Medium, das am deutlichsten einen **Alterseffekt** im Sinne einer zunehmenden Nutzung mit steigendem Alter aufweist. Dieser Effekt tritt 2015 erstmals auch bei der 1980er Kohorte ein, die im Alter zwischen 25 und 30 Jahren zum ersten Mal in ihrem Leben ihren zurückhaltenden TV-Konsum leicht gesteigert hat. Für die langfristige Prognose sind deshalb die zwei gegenläufigen Entwicklungen des Alterseffekts und des Kohorteneffekts gegeneinander abzuwägen.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. Engel, Bernhard & Christan Breunig (Hrsg.): Massenkommunikation IX. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Bewertung 1964-2015. Baden-Baden: Nomos 2016, S. 100-130; Eimeren, Birgit van u.a.: Mediennutzung junger Berufseinsteiger. Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung. In: Media Perspektiven 1, 2017, S. 16-25.

- (9) Das lineare Programmfernsehen wird auf absehbare Zeit nicht durch andere Bewegtbildangebote abgelöst werden: **Beide Programmformen bleiben nebeneinander bestehen.**

Zuschauerinnen und Zuschauer nutzen **sowohl lineares als auch non-lineares Fernsehen**. Sie machen ganz gezielt von den neuen technischen Möglichkeiten Gebrauch und schauen so Bewegtbild, wie es für sie in ihrer jeweiligen Nutzungssituation am sinnvollsten ist – auf dem Fernseher, dem Smartphone oder Tablet. Diese Entwicklung wird weiter fortschreiten. Die Bedeutung von Bewegtbildangeboten nimmt dabei weiter zu. Allerdings muss sich das klassische lineare Fernsehen zukünftig noch stärker als bereits jetzt erkennbar, in einem Marktumfeld mit einer Vielzahl von Bewegtbildangeboten behaupten. Hierin liegt eine zentrale Herausforderung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Fazit: Es macht keinen Sinn Fernsehen gegen Online auszuspielen: **Lineare und non-lineare Fernsehformen ergänzen einander** und werden von den Nutzern so verwendet, wie es für sie in ihrer jeweiligen Nutzungssituation am sinnvollsten ist – auf dem Fernseher, dem Smartphone oder Tablet. In der Cloud können sie zudem äußerst nutzerfreundlich und komfortabel auf einer Plattform verbreitet, personalisiert angeboten und vermarktet sowie vom Nutzer aufgezeichnet, geräteübergreifend gespeichert, jederzeit abgerufen sowie auch über Social Media Dienste (mit Bekannten und Freunden) geteilt werden. Das ZDF muss mit seinem Gesamtangebot sowohl dem Kohorteneffekt als auch dem Alterseffekt Rechnung tragen.

### c) Die Bedeutung von ZDFneo und ZDFinfo zur Erschließung neuer Zielgruppen

Das ZDF hat sich mit Beauftragung der Länder im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag und in enger Abstimmung mit seinen Gremien mit ZDFneo und ZDFinfo gezielt in einer **Programmfamilie** aufgestellt. Finanziert wurden die Veränderungen durch Umschichtungen und Synergien innerhalb des ZDF. Mit der Neuaufstellung reagierte das ZDF auf die **Veränderungen im digitalen Fernsehmarkt** und den **Wandel** in der **Mediennutzung**. Die Strategie, mit den beiden Programmen neue und vor allem **jüngere** Zuschauergruppen anzusprechen und für das ZDF zu gewinnen, geht voll auf. Nicht zuletzt mit Hilfe von ZDFneo und ZDFinfo ist es der ZDF-Programmfamilie gelungen, in einem sich weiter fragmentierenden Fernsehmarkt kontinuierlich zu entwickeln und 2016 so erfolgreich zu sein wie zuletzt 1993.

#### ZDFneo

Profil: ZDFneo ist das junge Unterhaltungsangebot des ZDF für die medial vernetzte **Generation der 25-49jährigen**. ZDFneo fokussiert sich auf die drei Programmsäulen **Fiction, Show** und **Social Factual** und konturiert hierdurch sein Markenprofil. Von besonderem Interesse sind hierbei non-linear verwendbare Programme.

Die eigenständigen Programmentwicklungen von ZDFneo zeichnen sich vor allem durch das Aufgreifen aktueller, gesellschaftlich relevanter Themen und die authentische Abbildung von Lebensrealitäten sozialer Milieus in Deutschland aus. Hinzu kommen professionelle Machart und dramaturgische Gestaltung nach internationalen Maßstäben. Darin spiegelt sich das Lebensgefühl einer zunehmend durch die Nutzung internationaler Medienangebote geprägten Generation, die gleichzeitig eine Verankerung der Inhalte im eigenen Hier und Jetzt erwartet. Beispielhaft hierfür stehen Programmmarken wie die Late Night-Show „Neo Magazin Royale“ mit Jan Böhmermann, die Sitcom „Blockbustaz“ mit dem Rapper Eko Fresh, die erste ZDFneo-Drama-Serie „Tempel“ im Berliner Wedding oder die diskursiven Social-Factual-Programme wie z.B. „Der Rassist in uns“.

Maßgeblich zum Erfolg von ZDFneo tragen daneben Wiederholungen von Sendungen und Sendereihen des Hauptprogramms wie „Wilsberg“ oder „Kommissar Marthaler“ bei, die über ZDFneo zusätzliches junges Publikum erreichen.

Zuschauerresonanz: ZDFneo gehört mittlerweile zu den 10 erfolgreichsten Sendern in Deutschland. Seit dem Start vor 8 Jahren hat ZDFneo kontinuierlich neue Zuschauergruppen für das ZDF erschlossen. Im Jahr 2016 schalteten durchschnittlich **4,88 Mio.** Zuschauerinnen und Zuschauer täglich ein. ZDFneo erreichte im Jahr 2016 bei allen Zuschauern einen **Marktanteil** von **2,1 %**; bei den 14-49jährigen wurde ein Marktanteil von 1,3 % erzielt. Im **1. Halbjahr 2017** ist der Marktanteil erneut angestiegen auf **2,7 %** bei allen Zuschauern und **1,8 %** bei den 14-49jährigen – mit Spitzenwerten im Juni von 3,1 % bei allen Zuschauern und 2,0 % bei den 14-49jährigen.

Bemerkenswert ist auch die nonlineare Reichweite von ZDFneo. So liegt „Neo Magazin Royale“ regelmäßig unter den zehn erfolgreichsten Programmen in der ZDF-Mediathek und hat beispielsweise auf Facebook 415 Tsd. Fans, 270 Tsd. Follower auf Twitter sowie 360 Tsd. Youtube-Abonnenten.

Kosten: Die Kosten von ZDFneo beliefen sich im Jahr 2016 im ZDF-Haushaltsplan auf rd. 32 Mio. €, davon entfielen rd. 29 Mio. € auf den Sendeaufwand. Die Vollkosten (inkl. Programmverbreitung etc.) laut Kostentransparenzrechnung für die KEF betragen 2016 42,4 Mio. €

Abgrenzung vom ZDF-Hauptprogramm und den Partnerkanälen: Bereits durch die Zielgruppe der 25-49jährigen grenzt sich ZDFneo eindeutig vom Hauptprogramm wie von den Partnerkanälen ab. Es ergänzt das Hauptprogramm in idealer Weise, wie die kontinuierlich steigende Zuschauerresonanz gerade auch bei jüngeren Zielgruppen belegt. Mit seinen vielfältigen Eigenproduktionen dient ZDFneo zudem als Erprobungsfeld und Innovationsmotor für neue Formate. Mit den qualitativ anspruchsvollen, preisgekrönten internationalen Kaufserien für kleinere Publika, die zudem sehr preisgünstig erworben werden konnten, bietet ZDFneo eine ergänzende Programmpalette zum Hauptprogramm für sein Zielpublikum.

## ZDFinfo

Profil: ZDFinfo ist ein **moderner Wissens-Sender**, der die Spitzenstellung unter den **Doku-Sendern** einnimmt. Der Sender konzentriert sich mit seinem öffentlich-rechtlich ausgerichteten und zudem außerordentlich kostengünstigen Programm besonders auf Programmfarben, die **jüngere Zuschauer** ansprechen. Die Dokumentationen bilden eine Themen-Vielfalt ab, die von problembelasteten Lebenswirklichkeiten in Deutschland bis zur anschaulichen Aufarbeitung von historisch-politischen Stoffen reicht.

ZDFinfo ist **weder** ein **Nachrichtenkanal** wie ntv, n24 oder tagesschau24, noch ein **Ereigniskanal** wie Phoenix. Kennzeichnend für ZDFinfo ist vielmehr die Bündelung seines umfangreichen Doku-Angebots zu langen Programmstrecken. Das Angebot von ZDFinfo grenzt sich – seit seinem Relaunch im September 2011 – ganz bewusst von der reinen Nachrichten- und Ereignisberichterstattung ab und setzt mit langen Themenstrecken jeden Tag einen eigenen Programmakzent. Diese konsequente **Blockprogrammierung** von 8 bis 16 **Dokumentationen** (insb. aus den Bereichen **Geschichte, Politik, Wissen**) zu einem Thema sorgt für ein Alleinstellungsmerkmal auf dem deutschen Fernsehmarkt. So ist es ZDFinfo gelungen, sich trotz wachsender Konkurrenz aus dem privaten Bereich (n24-Doku, Kabel1-Doku) an der Spitze der Doku-Sender zu behaupten. Der Zuschauer bekommt bei ZDFinfo die Möglichkeit, tief in das jeweilige Thema einzutauchen und sich ein umfassendes Bild zu machen. Das klare Programmschema bietet den Zuschauern außerdem ein verlässliches Angebot: Dokumentationen rund um die Uhr – angereichert durch die regelmäßig eingestreuten Kurznachrichten „heute Xpress“ sowie in der Nacht durch die Wiederholung des „heute-journals“. Die Übernahmen von Sendereihen aus dem Hauptprogramm wie „ZDFzoom“, „ZDF.reportage“, „ZDFzeit“ und „ZDF-History“ bilden zum Teil selbständige Format-Strecken oder fügen sich homogen in die langen Themenstrecken von ZDFinfo ein.

Zuschauerresonanz: Auch ZDFinfo hat seit seinem Relaunch im Jahre 2011 Jahr für Jahr wachsende zusätzliche Zuschauer für das ZDF erschlossen. Im Jahr 2016 schalteten durchschnittlich **3,36 Mio. Zuschauer täglich** ZDFinfo ein. ZDFinfo erreichte im Jahr 2016 sowohl bei allen Zuschauern als auch bei den 14-49-Jährigen einen Marktanteil von 1,2 %. In der Altersgruppe der 30-49-Jährigen kam ZDFinfo sogar auf einen Marktanteil von 1,5 %. Bei der jungen Zielgruppe liegt ZDFinfo deutlich vor allen Dritten Programmen der ARD. (1. Halbjahr 2017: MA gesamt 1,2 %, 14-49jährige 1,3 %)

Bemerkenswert ist der Erfolg von ZDFinfo in der Mediathek: 4,8 Prozent der gesamten Nutzungsdauer aller Abrufvideos in der Mediathek entfallen auf die ZDFinfo-Dokumentationen. Damit ist ZDFinfo die erfolgreichste Informations-Kategorie in der ZDFmediathek. Trotzdem erreicht ZDFinfo online – verglichen mit dem Fernsehen – nur einen Bruchteil der Zuschauer.

Kosten: Der Kostenansatz von ZDFinfo betrug im Haushaltsplan 2016 rd. 14,8 Mio. € (davon 14,1 Mio. € auf den Sendeaufwand). Die Vollkosten (inkl. Programmverbreitung etc.) laut Kostentransparenzrechnung für die KEF beliefen sich 2016 auf 23,1 Mio. €

Abgrenzung zum ZDF-Hauptprogramm: ZDFinfo ergänzt das ZDF-Hauptprogramm in mehrfacher Hinsicht: (1) Es spricht insbesondere mit seinen eigenproduzierten Sendungen verstärkt jüngere Zuschauer an. (2) Es bietet Möglichkeiten der Interaktion und Partizipation der Zuschauer an politischen und gesellschaftlichen Debatten. (3) Es ergänzt das Nachrichtengerüst des ZDF durch die "heute Xpress"-Sendungen. Diese dienen zudem der nutzergerechten Aufbereitung für die Online- und Mobilnutzung. (4) Es bietet erweiterte Service-Leistungen gegenüber dem Hauptprogramm. (5) Es dient als Erprobungs- und Innovationsfläche für neue Formate im Bereich der Information.

Synergien zwischen Hauptprogramm und ZDFinfo: Organisatorisch profitiert ZDFinfo davon als Redaktion in dem ZDF-Programmbereich *info, Gesellschaft und Leben* (iGeL) integriert zu sein. Zu diesem Programmbereich gehören auch die beiden Redaktionen „ZDFzeit“ und „ZDF.reportage“ des Hauptprogramms. Durch diese Verbindung können in Synergie **jährlich 600 neue Dokumentationen** (200 vollfinanzierte Auftragsproduktionen plus die Bearbeitung von 400 Lizenz-Dokus) für den deutschen Markt entstehen. Dieses kontinuierlich hohe Volumen an Auftragsproduktionen und Lizenzbearbeitungen bei Produktionsfirmen in allen Bundesländern trägt zur Lebendigkeit der Medienstandorte in ganz Deutschland bei.

Abgrenzung von Phoenix: (1) ZDFinfo ist **kein Ereigniskanal** wie Phoenix. Er überträgt keine Debatten aus dem Bundestag oder von anderen wichtigen politischen Ereignissen. (2) ZDFinfo ist vielmehr ein **moderner Wissens-Sender** mit dem Fokus auf die Bereiche Politik, Geschichte und Wissen. ZDFinfo informiert schwerpunktmäßig mit Dokumentationen und Reportagen und crossmedialen Eigenproduktionen über die Hintergründe des aktuellen Zeitgeschehens ohne einen direkten tagesaktuellen Bezug. (3) ZDFinfo ist ferner ein **crossmedialer Sender**, der viele Möglichkeiten der Partizipation bietet. Phoenix dagegen transportiert die politischen Hervorbringungen und bildet sie in klassischer Weise ab. (4) Partielle Überschneidungen gibt es lediglich im Bereich der **Dokumentationen**. Mit seiner Fokussierung auf Thementage setzt ZDFinfo allerdings **andere Schwerpunkte**. Im Unterschied zu Phoenix **produziert, beschafft und konfektioniert ZDFinfo selbst Dokumentationen**. Diese kommen – wie alle anderen Dokumentationen des ZDF – in der Nachverwertung auch Phoenix zugute und füllen jährlich rd. 450 Sendeplätze bei Phoenix. (5) Der große Erfolg von ZDFinfo seit seinem Relaunch im September 2011 hat Phoenix **nicht geschadet**. Phoenix konnte – trotz der weiter gestiegenen Zahl kommerzieller Spartenkanälen – seine Marktanteile halten.

Mit ZDFneo und ZDFinfo ist es dem ZDF gelungen, neue Zuschauergruppen an das ZDF heranzuführen, die ansonsten kein Angebot der ZDF-Familie genutzt hätten. So haben weder die Partnerprogramme KiKa, Arte, 3sat oder Phoenix noch das ZDF-

Hauptprogramm in den letzten Jahren Marktanteile zu Lasten von ZDFneo und ZDFinfo verloren. Die Strategie mit diesen beiden jünger ausgerichteten Programmangeboten den **drohenden Generationenabriss zu stoppen**, ist voll aufgegangen

Die Frage der inhaltlichen Ausrichtung der Digitalkanäle, ihrer Kostenentwicklung sowie insbesondere der Abgrenzung zu den Partnerkanälen in allen Phasen der Weiterentwicklungen sehr intensiv in den zuständigen Programmausschüssen des **Fernsehrates** und dem Plenum erörtert. Im Ergebnis bestand **breites Einvernehmen**.

ZDFneo und ZDFinfo stellen **unverzichtbare Bausteine der ZDF-Programmfamilie** dar, insbesondere für die Ansprache jüngerer Zuschauergruppen. Eine Einstellung von ZDFneo oder ZDFinfo aus Einspargründen kommt aus Sicht des ZDF daher nicht in Frage.

#### d) Akzeptanz des ZDF durch die Zuschauer

Zum Abschluss der Erörterung des Themenfeldes „Chancen der Digitalisierung nutzen – Der Auftrag des ZDF in Zeiten der Cloud“ sollen in der gebotenen Kürze einige **Leistungsdaten** zur **ZDF-Programmfamilie** angeführt werden. Sie werfen zum einen ein Schlaglicht auf die **hohe Akzeptanz der ZDF-Programmfamilie** bei den **Zuschauern** sowie auf den **hohen public value** für den Einzelnen und die Gesellschaft. Die kontinuierliche Analyse der Programmprofile der großen Sender durch das Institut für empirische Medienforschung (IFEM) zeigt darüber hinaus, dass sich das ZDF-Programm deutlich von der privaten Konkurrenz unterscheidet.

- Das **ZDF-Hauptprogramm** verfügt seit Jahren mit rd. 45 % über den **höchsten Informationsanteil** aller großen Vollprogramme. Er liegt doppelt so hoch wie der Informationsanteil von RTL, dreimal so hoch wie der von Sat1 und gar fünfmal so hoch wie der von Pro7.<sup>6</sup>
- Das **ZDF-Hauptprogramm** ist 2017 im **sechsten Jahr hintereinander** der **meistgesehene Sender** beim Gesamtpublikum.
- Die **ZDF-Programmfamilie** ist mit einem Marktanteil von 19,3 % im 1. Halbjahr 2017 **so erfolgreich wie zuletzt Anfang der 90er Jahre**. Sie hat mittlerweile die viel umfangreichere Pro7Sat1-Programmfamilie vom 3. Platz verdrängt.
- Das ZDF setzt **Qualitätsstandards** im Bereich von Information, Kultur, Unterhaltung, Sport wie u.a. die **Genrekompetenzzuschreibung** durch die Zuschauer belegt: In 17 von insgesamt 32 Genres belegt das ZDF im Imagetrend 2016 den ersten Platz, in weiteren 8 Genres den zweiten Platz (davon sechsmal hinter der ARD).

---

<sup>6</sup> Vgl. Krüger, Udo Michael: Profile deutscher Fernsehprogramme – Angebotsentwicklung zur Gesamt- und Hauptsendezeit. In: Media Perspektiven, 4/2017, 186ff.

- In Punkto **Glaubwürdigkeit** liegen die Nachrichten und Informationsprogramme von ARD und ZDF **seit Jahren an der Spitze**. Social Media Plattformen wie Facebook, Twitter etc. schneiden in dieser Hinsicht – auch bei den Jüngeren – am schlechtesten ab. Die letzte Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen vom Juni 2017 zeigt bei den elektronischen Medien folgende Werte (auf einer Skala von +5 bis -5): Nachrichten ARD (+3,0), Nachrichten ZDF (+3,0), Nachrichten Sat1 (+1,3), Nachrichten RTL (+1,2), Facebook und Twitter (-1,6).
- **Zuschauerakzeptanz bei den 14-49jährigen**: Der Generationenabriss konnte gestoppt werden: Durch die digitalen Ergänzungsprogramme ZDFneo und ZDFinfo sowie durch die ZDFMediathek und das gemeinsam mit der ARD veranstaltete Onlineangebot funk **gelingt es wieder vermehrt auch jüngere Zielgruppen anzusprechen**. Die Marktanteile bei den 14-49jährigen liegen in der ZDF–Programmfamilie so hoch wie zuletzt Anfang der 1990er Jahre.
- Die **ZDF-Mediathek** und **Onlinedienste** des ZDF erfreuen sich nach wie vor **steigender Beliebtheit** – und dies nicht nur bei jüngeren Zuschauern.

Trotz der Erfolge gibt es nach wie vor Schwachstellen und Verbesserungsbedarf im Angebot des ZDF. In aller Kürze sollen drei Problemfelder angesprochen werden, die zudem von besonderer Bedeutung mit Hinblick auf den digitalen Fernsehmarkt in Zeiten der Cloud sind:

Zunächst ist die **geringe Akzeptanz bei unter 30jährigen** und auch den **unter 40jährigen** zu nennen. Zwar gibt es mit funk sowie ZDFinfo und ZDFneo gute Ansatzpunkte, die jedoch weiter ausgebaut werden müssten.

Das Problem der geringen Akzeptanz der unter 30jährigen wird zusätzlich dadurch verschärft, dass das **Telemedienangebot** des ZDF **aufgrund rundfunkstaatsvertraglicher Beschränkungen nicht zeitgemäß gestaltet werden kann**: Hier ist das Verbot zu nennen, Kaufserien und Spielfilme auch wenigstens für einen kurzen Zeitraum in der Mediathek anzubieten, zu enge Verweildauern bei Spitzensport (obwohl Rechte vorhanden sind) und Einschränkungen in der Nutzung reichweitenstarker Drittplattformen wie Youtube oder Facebook.

Ein drittes Feld, das die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei den Beitragszahlern beschädigt, ist die Tendenz, dass **Spitzensport zunehmend ins Pay TV abwandert**.

### 3. Rechtliche Rahmenbedingungen gestalten

Eine Auftrags- und Strukturoptimierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten in Zeiten der Digitalisierung der Medien muss von einer Modernisierung der rechtlichen

Rahmenbedingungen flankiert und unterstützt werden. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, eine positive Rundfunkordnung zu schaffen, die sicherstellt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im publizistischen Wettbewerb konkurrenzfähig bleibt. Dies betrifft namentlich die Modernisierung des Telemedienauftrags, eine moderne Plattformregulierung, die Modernisierung der Listenregelung für Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung (insbesondere im Sportbereich) sowie eine Anpassung des Kurzberichterstattungsrechts.

Ebenso gilt es Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Bemühungen der Anstalten um Effizienzsteigerung und Aufwandsreduzierung ermöglichen, absichern und unterstützen. Hier ist insbesondere eine rundfunkstaatsvertragliche Regelung zu Einspeiseentgelten, eine kartellrechtliche Freistellung von Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie eine steuerrechtliche Regelung zur Befreiung bei öffentlich-rechtlichen Kooperationen von der Umsatzsteuer zu nennen.

#### **a) Anpassung Telemedienauftrag**

Die Bundesländer haben den zurzeit gültigen Telemedienauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag im Dezember 2008 beschlossen. Inzwischen sind fast zehn Jahre vergangen. Die Dynamik der Medienentwicklung vor allem im Internet ist ungebrochen und stellt auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor immer neue Herausforderungen.

Handelte es sich bei den Telemedienangeboten vor 10 Jahren in erster Linie um vertiefende Zusatzangebote zu den linearen Programmen, erwarten die Zuschauerinnen und Zuschauer heute ein vollständiges öffentlich-rechtliches Angebot auch im Netz. Vor diesem Hintergrund sind bestehende Beschränkungen bezüglich einzelner Inhaltskategorien und eine Orientierung am linearen Sendeschema („Sendungsbezug“) nicht mehr zeitgemäß. Der eigenständige Charakter der Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss betont werden. Daher sollte klargestellt werden, dass Produktionen auch vor deren Ausstrahlung online gestellt werden dürfen und eigenständige Inhalte für die Angebote zulässig sind. Deshalb ist eine **Differenzierung** zwischen **sendungs-** und **nichtsendungsbezogenen** Telemedienangeboten ebenso **aufzugeben**, wie **starre gesetzliche Vorgaben** von **Verweildauern**. Die **Marktauswirkungen** werden dabei ausreichend durch die vorgesehene Gremienkontrolle im Rahmen des **Drei-Stufen-Tests** überprüft.

**Verbote** bei **einzelnen Inhaltskategorien** lassen sich den Nutzern öffentlich-rechtlicher Angebote kaum noch vermitteln und erscheinen **nicht mehr zeitgemäß**. Namentlich die Nutzung angekaufter Spielfilme, Fernsehserien und von Sportgroßereignissen entsprechen dem Nutzungsbedürfnis der Zuschauerinnen und Zuschauer. Von einer Liberalisierung der bestehenden Regelungen sind weder wesentliche Marktauswirkungen zu erwarten noch größere Mehrkosten. Denn bereits heute verfügt das ZDF aufgrund der gängigen Lizenzierungspraxis vielfach über



entsprechende Rechte und kann sie allein aufgrund der gesetzlichen Verbote nicht nutzen. Dies gilt im Bereich der Lizenzen vor allem für europäische Produktionen.

Eine **Erweiterung** der **Verbreitungsmöglichkeiten** auf **Drittplattformen** ist für die Telemedienangebote zwingend geboten. Die Erfahrungen des Jungen Angebots zeigen, dass gerade über die strategische Nutzung von Drittplattformen junge Zielgruppen an die vielfaltssichernden Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks herangeführt werden können. Schließlich ist mit Blick auf mögliche Erträge zur Entlastung der Beitragszahlerinnen und -zahler zu betrachten, ob bei **Drittplattformen** der öffentlich-rechtliche Rundfunk von einer **Partizipation an ohnehin anfallenden Werbeerlösen** der Plattformen ausgeschlossen bleiben soll. Auch ist in diesem Zusammenhang eine Öffnung der sogenannten Verbotsliste des Rundfunkstaatsvertrags sachgerecht, um eine Verlinkung aus den Telemedienangeboten auf die eigenen kommerziellen Tochtergesellschaften zu ermöglichen, deren Einnahmen sowohl den Produzenten als auch dem Beitragszahler unmittelbar zugutekommen.

Zu Einzelheiten kann auf die Stellungnahme von ARD, ZDF und Deutschlandradio im Rahmen der Online-Konsultation der Länder vom 06.07.2017 verwiesen werden: <https://medien.sachsen-anhalt.de/themen/online-konsultation-zum-telemedienauftrag-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks/>.

## **b) Klare rundfunkstaatsvertragliche Regelung zu Kabeleinspeisegebühren für öffentlich-rechtliche Programme**

Im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und vor dem Hintergrund der im europäischen Vergleich in Deutschland singulären Praxis der Zahlung von Einspeiseentgelten sowie einer nicht bestehenden Rechtsgrundlage für Einspeiseentgelte im Rundfunkstaatsvertrag hat das ZDF im Jahr 2012 die bestehenden Verträge mit den großen Kabelnetzbetreibern gekündigt, die eine jährliche Kostenbelastung in knapp zweistelliger Millionenhöhe darstellten und welche aufgrund der Geltendmachung von Gleichbehandlungsansprüchen kleinerer Anbieter noch zu wachsen drohte. Die Kabelnetzbetreiber haben die Kündigungen nicht akzeptiert und greifen mithilfe des Kartellrechts diese vor Gericht an. Trotz vieler positiver Urteile im Instanzenzug hat der Bundesgerichtshof in mehreren Gerichtsentscheidungen eine marktbeherrschende Stellung durch die Must-Carry Verpflichtungen angenommen und damit für **erhebliche Rechtsunsicherheiten** gesorgt, deren Klärung voraussichtlich noch einige Jahre in Anspruch nimmt. Gleichzeitig wachsen aufgrund von Zinsansprüchen die Risiken mit jedem Jahr erheblich. Zur Verdeutlichung sei zuletzt auf die Entscheidung des OLG Düsseldorf vom 12.06.2017 in der Sache Unity Media gegen ARD-Landesrundfunkanstalten, ZDF, DRadio und ARTE verwiesen.

Der europäische Rechtsrahmen sieht mit der **Universaldiensterichtlinie** vor, dass der Gesetzgeber für den Fall, dass er eine Entschädigung für Must-Carry-Übertragungspflichten vorsehen möchte, diese eindeutig und konkret dem Grunde und der Höhe

nach gesetzlich festlegt. Soweit der Gesetzgeber sich hierzu nicht entschließt, sollte er **im Sinne der „Beitragsstabilität“** und zur Vermeidung weiterer teurer Rechtsstreitigkeiten eine **eindeutige Klarstellung im Rundfunkstaatsvertrag** vorsehen, dass **Einspeiseentgelte** durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk **nicht geschuldet** sind.

Eine solche Regelung würde auch der Praxis in den europäischen Nachbarländern entsprechen. Eine Auswertung der unabhängigen Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle der Europäischen Kommission hat gezeigt, dass dort Einspeiseentgelte durch Programmveranstalter nicht nur unüblich sind, sondern größtenteils sogar nennenswerte Rückflüsse an die öffentlich-rechtlichen Programmveranstalter erfolgen. Eine solche Regelung würde auch den Kriterien des BGH gerecht.

### **c) Plattformregulierung**

Die Plattformregulierung des Rundfunkstaatsvertrages ist in ihrer heutigen Fassung auf eine weitgehend technische Kapazitätsregulierung von Kabelnetzbetreibern beschränkt. Dies wird den veränderten Mediennutzungsgewohnheiten sowohl hinsichtlich des Adressatenkreises als auch bei den materiellen Regelungen nicht mehr gerecht.

Der Gesetzgeber ist durch das Verfassungsrecht berufen, eine **positive Rundfunkordnung** zu schaffen. Neben den Vorgaben der dualen Rundfunkordnung und den vielfaltssichernden Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss er im Rahmen dieser Ordnung auch sicherstellen, dass die Inhalte auch tatsächlich die Zuschauer erreichen. Hier spielt die Plattformregulierung eine entscheidende Rolle.

Zugangsbarrieren zu Medieninhalten sind neben technischen Kapazitäten heute vor allem die Benutzeroberflächen der Endgeräte, welche eine Auswahl über die in der digitalen Welt unüberschaubare Masse von verfügbaren Inhalten vorgeben. Dabei besteht strukturell zunächst das legitime Interesse der Anbieter von Plattformen und Benutzeroberflächen, die Verfügbarmachung von Inhalten vor allem an den eigenen kommerziellen Interessen auszurichten und nicht an gesellschaftlichen Bedürfnissen. Hier ist der Gesetzgeber berufen, ein regulatorisches Korrektiv herzustellen. Dabei sollte der Anwendungsbereich der Plattformregulierung auf Anbieter von Benutzeroberflächen, die schwerpunktmäßig Rundfunk und entsprechende Telemedieninhalte aggregieren, ausgeweitet werden.

Materiell sollte neben der Gewährleistung eines **diskriminierungsfreien Zugangs** zu diesen Plattformen auch sichergestellt werden, dass Betreiber von Benutzeroberflächen ihre technische Hoheit nicht dazu nutzen, durch Eingriffe in das Signal der Rundfunkanbieter – z.B. durch Überblendungen und Skalierungen – die **Inhalteintegrität** zu beschädigen. Der Zuschauer muss sich darauf verlassen können, dass die Rundfunkinhalte unverändert bei ihm ankommen.

Auf den Benutzeroberflächen sollte ferner die **Auffindbarkeit** der einzelnen Angebote geregelt werden. Dabei ist es im Sinne der Vielfaltssicherung sachgerecht, den Gedanken von Must-Carry weiterzuführen und Inhalte, die einen besonderen Beitrag zu Meinungsvielfalt und Pluralismus leisten, privilegiert auffindbar zu machen.

Unter dem Aspekt der Beitragsstabilität ist der Forderungen nach einer Must-Offer-Verpflichtung, also der zwingenden Bereitstellung der Inhalte für Plattformen, eine Absage zu erteilen. Im Hinblick auf notwendige vertragliche Regelungen kann es hier keinen Abschlusszwang geben. Insbesondere bedarf es individualvertraglicher **Regelungen** bezüglich anfallender **Streaming- und Rechtekosten**, dort wo die **Plattform** naturgemäß entsprechende **Einnahmen mit den Inhalten des ZDF erzielt**. Eine strategische Steuerbarkeit bei der Auswahl der Plattformen muss für Inhalteanbieter erhalten bleiben.

Für weitere Einzelheiten wird auf die Stellungnahme des ZDF im Rahmen des Konsultationsverfahrens der Länder verwiesen, <https://mbem.nrw/medien/konsultation>.

#### **d) Anpassung Listenregelung im Sportbereich und Kurzberichterstattungsrecht**

##### **Anpassung der Listenregelung, § 4 RStV Rundfunkstaatsvertrag**

Die Listenregelung hat sich bewährt. Sie stellt ein bedeutendes Regelungselement der dualen Rundfunkordnung dar. Mit ihr gewährleistet der Gesetzgeber, dass Medieninhalte von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung der gesamten Öffentlichkeit über das Fernsehen zugänglich sind. Die Regelung sollte allerdings wie folgt an die Entwicklungen im Medienbereich und der Gesellschaft angepasst werden, insbesondere im Hinblick darauf, dass finanzstarke außereuropäische Bieterkonsortien den Sportrechtmarkt zunehmend kontrollieren.

- Erhöhung der Prozentsatzvorgabe der **tatsächlichen Empfangbarkeit** einer Free-TV-Ausstrahlung auf **95 Prozent** der Haushalte als Voraussetzung für eine parallele Pay-TV-Rechtenutzung
- Konkretisierung des frei empfangbaren und allgemein zugänglichen *Fernsehprogramms* zum **Fernsehvollprogramm**
- Aufnahme der **Handball Europa- und Weltmeisterschaften der Männer** auf die Schutzliste des § 4 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag

##### **Kurzberichterstattungsrecht, § 5 Rundfunkstaatsvertrag**

Die beschriebenen Entwicklungen erfordern zudem, das Kurzberichterstattungsrecht anzupassen, um den für die Demokratie absolut notwendigen Informationsfluss im Hinblick auf bedeutende Ereignisse außerhalb Deutschlands sicherzustellen.

- Erweiterung des Kurzberichterstattungsrechts um einen regulären Signalzugang neben dem Ortszugangsrecht

- Prozessuale Absicherung des Kurzberichterstattungsrechts angelehnt an § 56 Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag durch Festschreibung des Eilverfahrensrechts zur Durchsetzung des Kurzberichterstattungsrechts

Für weitere Einzelheiten wird ergänzend auf die Stellungnahme von ARD und ZDF vom 23.01.2017 und 13.04.2017, <https://www.zdf.de/assets/publikationen-102~original?cb=1501142611056>, verwiesen.

#### e) Kartellrechtliche Freistellung für Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Die der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dienende Zusammenarbeit der Rundfunkanstalten unterliegt nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Gänze der Bewertung durch das Kartellrecht: Nach Auffassung des BGH verfolgen die Rundfunkanstalten „auch“ wirtschaftliche Ziele, so dass das Kartellrecht anzuwenden sei.

Zwar haben das **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** und der **Präsident des Bundeskartellamtes** im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens zur **9. GWB-Novelle** bekundet, dass im „**Auftragsbereich**“, also bei der Erfüllung des Funktionsauftrages, das **Kartellrecht keinerlei Anwendung** finde. Der für die Auslegung des Kartellrechts zuständige **Bundesgerichtshof** bejaht bei der Bewertung von Einzelfällen zwar ausdrücklich deren **Zugehörigkeit zum „Auftragsbereich“**, **wendet aber gleichwohl das Kartellrecht** uneingeschränkt an.

Für die derzeitigen und künftigen Kooperationen hat das gravierende Konsequenzen. Um nicht auf die Zusammenarbeit zu Lasten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verzichten, entstehen Risiken, die sich naturgemäß, etwa im Falle gerichtlicher Auseinandersetzungen über die Frage der kartellrechtlichen Zulässigkeit, in zeitlich großer Distanz realisieren können. Die Kosten im Falle einer letztlich negativen gerichtlichen Entscheidung können je nach Fall außerordentlich hoch sein. Eine dafür nötige finanzielle Vorsorge ist hingegen kaum möglich und wäre selbst wiederum dem Ziel der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit abträglich. Nicht zuletzt setzen sich Mitarbeiter der Rundfunkanstalten dem Risiko von Sanktionen aus.

Die Länder planen vor diesem Hintergrund eine Ergänzung des § 11 RFStV um eine sog. **Betraungslösung**. Die damit ermöglichte Freistellung der Kooperationen nach dem europäischen Kartellrecht (Art. 106 AEUV) ist geeignet, die gegebene Rechtsunsicherheit abzumildern. Gleichzeitig ist damit aber auch eine Grenze der gesetzgeberischen Möglichkeiten erreicht: zum einen darf der Gesetzgeber von Verfassungswegen die nach der Judikatur zu Art. 106 AEUV gebotene Konkretisierung dieser Betrauungen nicht so weitgreifend vornehmen, dass der Bereich der **Programm- und Anstaltsautonomie** verletzt wird. Über die Aufnahme und die Durchführung der Kooperationen müssen die Rundfunkanstalten prinzipiell eigenständig entscheiden.

Zum anderen handelt es sich beim Kartellrecht um eine Regelungsmaterie, die in die Zuständigkeit des Bundes- und des europäischen Gesetzgebers fällt. Es erscheint aus diesen Gründen geboten, weiterhin eine **ergänzende Absicherung** auf bundesgesetzlicher Ebene **im GWB** und letztlich ggf. auch auf europäischer Ebene anzustreben.

Für weitergehende Einzelheiten wird auf die Stellungnahme von ARD, ZDF und Deutschlandradio vom 07.07.2017, [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/170707\\_ARD-ZDF-DLR-Stellungnahme.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/170707_ARD-ZDF-DLR-Stellungnahme.pdf), im Konsultationsverfahren der Länder verwiesen.

#### **f) Steuerrechtliche Regelung zur Befreiung bei öffentlich-rechtlichen Kooperationen von der Umsatzsteuer**

Nachdem eine Änderung der Rechtsprechung des **Bundesfinanzhofs** die **Wahrnehmung hoheitlicher Tätigkeiten** im Wege der **Kooperation** unter zweien oder mehreren Hoheitsträgern (sog. Beistandsleistungen) der **Umsatzbesteuerung** unterwarf, musste mit einer Gesetzesänderung (§ 2b UStG) dies zur Vermeidung unerwünschter steuerlicher Belastungen wieder ausgeschlossen werden.

Die **Länder** haben mit einer **Ergänzung des RFStV in § 11 Absatz 3** die Voraussetzungen geschaffen, dass auch die Zusammenarbeit der Rundfunkanstalten „zur Erfüllung ihres Auftrages“ unter diese Neuregelung fällt, also keine Umsatzbesteuerung erfolgen soll. Nachdem aus den Kreisen der Finanzverwaltung Zweifel laut wurden, ob die – aus Gründen der Anstaltsautonomie gewählte – „Kann-Regelung“ genüge, wird nach den Planungen der Länder künftig nur noch davon gesprochen, dass die Rundfunkanstalten „zusammenarbeiten“.

Für **Kooperationen** im **programmlichen** Bereich darf daher davon ausgegangen werden, dass sie – auch im Falle ihrer Intensivierung – weiterhin nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Hingegen ist nach heutigem Stand zu befürchten, dass **nicht-programmliche Kooperationen ab dem Jahre 2021** – bis dahin läuft eine generelle Übergangsfrist – in der **Gefahr** stehen, mit dem dann geltenden **Umsatzsteuersatz belastet** zu werden. Unter Einbezug der steuerlichen Auswirkungen kann eine ansonsten die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verbessernde Kooperation negativen Effekt haben, also den Aufwand sogar erhöhen. Betroffen hiervon sind etwa Kooperationen im Bereich Verwaltung und Technik, die aus Sicht der Finanzverwaltung nicht zum hoheitlichen Kern der Rundfunkanstalten gehören.

#### **4. KEF-Verfahren modernisieren**

Im Zentrum der Überlegungen zur Modernisierung des KEF-Verfahrens stehen die Fragen einer Anpassung der Beurteilungsspielräume der KEF für die Umsetzung von

Wirtschaftlichkeits- und Einsparmaßnahmen sowie einer Indexierung, die letztes Jahr von der ARD ins Spiel gebracht wurde.

Das ZDF steht ebenso wie die ARD einer Verlängerung des **Beurteilungsspielraums der KEF über eine Beitragsperiode** hinaus, insbesondere bei der Umsetzung von Einsparauflagen oder bei neuen Projekten, offen gegenüber. Damit würde die KEF die Flexibilität erhalten, auch längere Beitrags- und Aufwandsentwicklungen zu berücksichtigen.

Prof. Dr. Dieter Dörr und Dr. Ellen Wagner haben im Auftrag des Bayerischen Rundfunks/ARD die Zulässigkeit einer periodenübergreifenden Rücklagenbildung aus rundfunkverfassungsrechtlicher und beihilferechtlicher Sicht beleuchtet.

In **rundfunkverfassungsrechtlicher Hinsicht** ist im Hinblick auf Art. 5 des Grundgesetzes nur die **Abweichung** der Länder von der Bedarfsfeststellung der KEF **zu Lasten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten** problematisch. Eine Abweichung im Sinne einer möglichst langfristigen „Beitragsstabilität“ und einer damit verbundenen Rücklagenbildung – wie jetzt diskutiert – ist insoweit unkritisch.

In **beihilferechtlicher Hinsicht** wird bei der aktuellen Rücklagenbildung unterschieden zwischen Rücklagen, die mit Unsicherheiten auf der Ertrags- und Aufwandseite in der laufenden Beitragsperiode bzw. in der kommenden Beitragsperiode begründet werden (z.B. Wegfall von Werbeeinnahmen durch Gesetzesänderungen) und solchen, die allein der künftigen „Beitragsstabilität“ dienen, auf die die Rundfunkanstalten auch mit Zustimmung der KEF in der laufenden Beitragsperiode keinen Zugriff haben. Bei letzteren wird im Hinblick auf die volle Anrechnung auf den künftigen Finanzierungsbedarf davon ausgegangen, dass es sich schon begrifflich nicht um eine Überkompensation handeln kann, sondern vielmehr eine modifizierte Rückzahlung an den Beitragszahler durch die Verrechnung mit künftigen Finanzierungsbedarfen vorliegt. Die **periodenübergreifende Rücklagenbildung** sei damit beihilferechtlich **zulässig**. Hingegen handelt es sich bei dem erstgenannten Fall der Begründungen über aktuelle Unsicherheiten um echte Rücklagen. Auch diese sind gemäß der Beihilfemitteilung der Kommission **zulässig**, da **Überschüsse bis zu 10 %** den Anstalten zur Verfügung stehen dürfen, um diese in die Lage zu versetzen, auf Mehrkosten oder Mindereinnahmen zu reagieren.

Das ZDF ist offen für den Vorschlag der ARD, gemeinsam mit der KEF zu prüfen, ob die Zwischenberichte der KEF künftig durch Fortschrittsberichte hinsichtlich der längerfristigen Maßnahmen zu Strukturoptimierungen sowie wichtigen strategischen Entwicklungen ersetzt werden können.

Sollte in diesem Zusammenhang eine Indexierung der Ertragsseite in der politischen Diskussion weiterverfolgt werden, müsste sie sich auf die Beitragshöhe **insgesamt** (d.h. die 17,50 €) richten und **nicht** auf eine **Indexierung** der derzeitigen **Anteile** von

**ARD, ZDF und DRadio** am Rundfunkbeitrag. So kann vermieden werden, die verfassungs- und beihilferechtlich wichtige Funktion der KEF zu beeinträchtigen. Die Aufgaben der KEF sollen auch weiterhin die umfassende Bedarfsprüfung der Anmeldungen für den Bestand und die Entwicklungsvorhaben, sowie die Festsetzung des Aufteilungsverhältnisses für die jeweilige Beitragsperiode beinhalten.

## 5. Struktur Rundfunkbeitrag und Einnahmen

Bevor zu den beiden in der Länder-AG „Auftrag und Strukturoptimierung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ diskutierten Fragen einer weiteren Reduzierung von Werbung sowie der Befreiung aller Kfz von der Beitragspflicht Stellung genommen wird, ist vorab nochmals zu betonen: Die **Umstellung** von dem alten **gerätebezogenen Gebührenmodell** zu der **Haushalts- und Betriebsstättenabgabe** zum 1.1.2013 war ein **großer Erfolg**. Diese Umstellung führte zu **mehr Beitragsgerechtigkeit**, indem die Schlupflöcher für sog. „Schwarzseher“ deutlich reduziert wurden. Durch die Umstellung konnten rd. 2 Mio. zusätzliche private Beitragskonten geschaffen werden. Deren zusätzliches Beitragsaufkommen trug maßgeblich dazu bei, dass zum 1.4.2015 erstmals in der Geschichte des Rundfunks die Gebühren/Beiträge um 48 Cent gesenkt werden konnten und mittels Rücklagen eine **Beitragskonstanz bis Ende 2020** sichergestellt werden konnte.

### a) Diskussion über weitere Reduzierung von Werbung im TV/Hörfunk

Eine solche Maßnahme steht dem Ziel der „Beitragsstabilität“ diametral entgegen, da rückläufige Werbeerträge zwangsläufig gemäß der KEF-Systematik zu einem Ausgleich durch Erhöhung des Beitragsaufkommens führen würden. Ein vollständiges Verbot von Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk müsste nach Berechnungen der KEF mit einer **Beitragserhöhung von 1,23 €** kompensiert werden.<sup>7</sup>

### b) Befreiung aller Kfz von der Beitragspflicht

Es gibt derzeit rd. **4,4 Mio. beitragspflichtige Kfz**, die einen Drittel des Rundfunkbeitrags von 17,50 € entrichten müssen. Ein Kfz pro Unternehmen ist bereits heute vom Beitrag befreit. Die Befreiung aller Kfz von der Beitragspflicht würde zu **Beitragsmindereinnahmen** von rd. 300 Mio. € p.a., d.h. **rd. 1,2 Mrd. €** in einer **Beitragsperiode** führen und läuft damit ebenfalls dem Ziel der „Beitragsstabilität“ entgegen.

---

<sup>7</sup> Vgl. Sonderbericht der KEF „Verzicht auf Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ aus dem Jahre 2014 und Aktualisierung im 20. KEF-Bericht, Seite 221, Tz 382 auf 1,23 €

## 6. Versorgungslasten

### a) Die bisherigen drei Altersversorgungssysteme des ZDF

Die Niedrigzinspolitik der EZB belastet alle Institutionen (z.B. Lebensversicherungen, Pensionskassen) und Bürger, die Geld für die Altersvorsorge ansparen. Die anhaltende Niedrigzinsphase bildet die Hauptursache für die ständig wachsenden Rückstellungen im öffentlichen Sektor (wie auch in der Wirtschaft).

Derzeit beziehen 2.688 Personen vom ZDF eine Altersrente. Weitere 783 Personen beziehen eine Hinterbliebenen- oder Invalidenrente. 3.888 Personen im aktiven Dienst haben eine Anwartschaft auf Altersversorgung. Weitere 169 Personen sind aus dem Dienst des ZDF mit sog. unverfallbaren Anwartschaften ausgeschieden. Der Versorgungsaufwand belief sich 2016 insgesamt auf rund 236 Mio. €.

Die Altersversorgung im ZDF beruht auf Tarifverträgen. Gemäß dem Manteltarifvertrag (§ 45 MTV) erteilt das ZDF seinen Arbeitnehmern eine Versorgungszusage nach Maßgabe eines Tarifvertrags über die Versorgung, der für unbefristet beschäftigte Arbeitnehmer gilt. Die konkrete Ausgestaltung ergibt sich aus den drei Versorgungstarifverträgen VTV-alt, VTV-neu und VTV-1994. Die Zuordnung der Mitarbeiter zu diesen Versorgungstarifverträgen erfolgt abhängig vom Eintrittsdatum. Der VTV-alt gilt für Eintritte bis 31.12.1987, der VTV-neu für Eintritte ab 01.01.1988 bis 31.12.1993 und der VTV-1994 für Eintritte ab 01.01.1994 bis 31.12.2014.

Allen drei Zusagen gemeinsam ist, dass es sich um sog. endgehaltsabhängige Zusagen handelt. Hierbei hängt die Höhe der Versorgung von der Grundvergütung zum Leistungszeitpunkt ab, der Verlauf der Karriere geht nicht ein. Auch funktionsgebundene nichtversorgungsfähige Zulagen bleiben außer Betracht. Die Zusagen unterscheiden sich in der Höhe der erreichbaren Renten, der Anrechnung der gesetzlichen Rentenversicherung und der formelmäßigen Berechnung der Leistung.

**VTV-alt:** Gesamtversorgung unter Anrechnung der individuellen Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Höchstanspruch ist nach 30 Jahren mit 50 % des versorgungsfähigen Einkommens erreicht. Die Rentenhöhe ist unter Anrechnung der gesetzlichen Rentenversicherung (gRV) auf das (fiktiv berechnete) Nettoeinkommen begrenzt. Mit zusätzlichen rentenmindernden Korrekturfaktoren wurde in der Vergangenheit auf geänderte Rahmenbedingungen in der gRV reagiert. Durchführung als Direktzusage des ZDF mit Pensionskasse.

**VTV-neu:** „Quasi“-Gesamtversorgung mit Entkoppelung von individueller Rentenhöhe aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Höchstanspruch ist nach 25 Dienstjahren mit 25 % des versorgungsfähigen Einkommens erreicht (für Einkommensanteile oberhalb von 94 % der Beitragsbemessungsgrenze in der gRV findet eine Höhergewichtung statt). Die Einbeziehung der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt über standardisierte Vergleichspersonen und nicht individuell. Das Versorgungsniveau



(einschließlich gRV) beträgt im Durchschnitt 91,5 % des VTV-alt. Durchführung als Direktzusage des ZDF und der Pensionskasse.

**VTV-1994:** Vollständige Entkoppelung von individueller Rentenhöhe aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Rentenhöhe richtet sich nach der Vergütungsgruppe (unabhängig von der Stufe). Der Höchstanspruch ist nach 30 Dienstjahren erreicht. Insbesondere für höhere Vergütungsgruppen ergab sich eine Absenkung. Die Durchführung erfolgt als Direktzusage des ZDF mit Rückdeckungsversicherung bei der Pensionskasse.

Der **neue, noch abzuschließende Tarifvertrag** für MitarbeiterInnen, die nach dem **1.1.2015** im ZDF festangestellt wurden, soll sich an dem beitragsorientierten Tarifvertrag des MDR vom 1.7.2013 ausrichten. Der Abschluss der neuen Versorgung setzt dabei für das ZDF eine Begrenzung der Dynamik der Altversorgungen voraus.

Das ZDF hat bereits mit **Wirkung zum 31.12.2014** den **Versorgungstarifvertrag gekündigt**, was sich allerdings nur auf Neueintretende auswirkt. Die Begrenzung der Renten aus den bestehenden Alt-Versorgungsverträgen trifft derzeit bei den Gewerkschaften auf Ablehnung. Das ZDF ist auf diesem Feld ohne Zustimmung der Gewerkschaften nur eingeschränkt handlungsfähig.

Dennoch hat das ZDF auch in der Vergangenheit bereits Maßnahmen zur Kostendämpfung bei der Altersversorgung ergriffen: Im Jahr 2007 wurde der Anstieg der Altersversorgung in allen Tarifverträgen mit Fortwirkung für die Zukunft um 1 % gedämpft. Ferner hat das ZDF in den letzten Jahren durch Tarifabschlüsse, die deutlich unter denen des öffentlichen Dienstes lagen, einen Beitrag zur Absenkung der Versorgungslasten geleistet. Denn diese niedrigeren Tarifabschlüsse wirken aufgrund der Absenkung der Basis für künftige Tarifsteigerungen bzw. Steigerungen der Altersversorgung bis ins Rentenalter kostendämpfend (z.B. lag der Tarifabschluss für 2016 und 2017 mit 1,7 % und 1,8 % sehr deutlich unter der von der KEF anerkannten Rate von 2,25 % p.a.).

## **b) Tarifeinigung der ARD mit den Gewerkschaften**

Die - paraphierte, aber noch nicht unterzeichnete - Vereinbarung der Landesrundfunkanstalten der ARD mit den Gewerkschaften zur Begrenzung der Dynamisierung der Altrrenten sieht vor, dass die **Gehaltssteigerung bei den Rentnern grundsätzlich 1 Prozentpunkt niedriger ausfällt als bei den Aktiven** ( $x\% - 1\%$ ). Dabei sind allerdings eine Reihe von Rahmenbedingungen zu beachten (monatsgenaue Abrechnung; mindestens 1 % für Rentner, insofern Aktive 1 % oder mehr erhalten; Nachholen bei Rentnern, wenn unter 1 % Steigerung). Es wurde eine Erklärungsfrist bis 29.9.2017 vereinbart.

### c) Mögliche Entlastungswirkung für das ZDF

Die mehrjährigen Tarifverhandlungen der ARD wurden vom ZDF begleitet und fanden in enger Abstimmung statt. Auf der Basis des jetzt erzielten Ergebnisses stehen nun entsprechende Verhandlungen im ZDF an. Eine Vereinbarung des ZDF mit den Gewerkschaften – gemäß den Konditionen, die die ARD mit den Gewerkschaften vereinbaren konnte – würde deutliche Entlastungen bewirken. Zum einen ergeben sich **jährliche Einsparungen bei den Rentenzahlungen von rund 1 Mio. €** im ersten Jahr der Umstellung, die im Zeitverlauf ansteigen und sich kumulieren. Zum anderen ist eine einmalige Absenkung der Versorgungsrückstellungen als Entlastungseffekt im Umstellungsjahr zu erwarten. Der Versicherungsmathematiker hat hierzu erste Berechnungen angestellt, wonach sich der **Entlastungseffekt im Umstellungsjahr auf rd. 130 Mio. €** für die Altverträge (VTV alt und VTV neu) belaufen könnte. Inwieweit sich die Entlastung bei der Versorgungsrückstellung auf den Finanzbedarf auswirkt, muss noch mit der KEF geklärt werden.

## 7. Strukturoptimierung

### a) Struktur- und Wirtschaftlichkeitsoptimierung als kontinuierlicher Prozess im ZDF

Vom monatlichen Rundfunkbeitrag in Höhe von 17,50 € erhält das ZDF derzeit 4,36 €, die ARD 12,31 €, DRadio 0,50 € und die Landesmedienanstalten 0,33 €. Schon dadurch wird deutlich, dass das Einsparpotential beim ZDF von der Grundgesamtheit her naturgemäß geringer ist, als bei der ARD.

Unabhängig davon ist das ZDF engagiert, seinen Teil zur „Betragstabilität“ zu leisten. Dazu zählen auch Strukturoptimierungen, deren Identifikation und Umsetzung als kontinuierliche Aufgabe gesehen wird. So hat das ZDF beispielsweise früher als viele andere Medienhäuser seine IT-Strukturen und -Ressourcen aus Verwaltung und Produktion in eine einheitlich gesteuerte Organisationseinheit überführt. Auch ist das ZDF schon lange bemüht seine Produktions- und Redaktionsstrukturen möglichst schlank zu gestalten, indem es z. B. im fiktionalen Bereich ausschließlich Auftragsproduktionen vergibt und auch in anderen Genres tendenziell zunehmend Inhalte vom Markt beschafft werden (z.B. bei Dokumentationen). Gerade in jüngerer Vergangenheit wurden die Anstrengungen nochmals vor dem Hintergrund verstärkt, dass das ZDF aufgrund der Einsparvorgabe der KEF beim Personalaufwand einen **Abbau von 562 FTE** (feste und freie Mitarbeiter) **bis Ende 2020** bewerkstelligen muss. Ende 2016 hat das ZDF bereits rund 430 FTE abgebaut, weitere FTE wurden fixiert. Die erheblichen Einsparungen im Personalbereich bewirken eine deutliche Abflachung im Personal- und Honoraraufwand. Sie führen verglichen mit dem Jahr 2010 zu **Minderaufwendungen** für die Jahre **2013-2016** in Höhe von **76,4 Mio. €** und für die Jahre **2017-2020** in Höhe von **98,4 Mio. €**

Um diesen Personalabbau zu bewerkstelligen, waren und sind strukturelle Maßnahmen notwendig, die sich grundsätzlich über alle Funktionsbereiche des ZDF erstrecken und dabei auch das Kerngeschäft berühren. Eine Maßnahme mit großem Ausmaß, die schon vor einiger Zeit angegangen wurde, und deren finale Umsetzung zum 1. April 2017 erfolgt ist, ist die Auflösung einer kompletten Direktion des ZDF – der Direktion ESP (Europäische Satelliten Programme). Alle Funktionen dieser Direktion sind jetzt in andere, schon bestehende Direktionen integriert. Dabei wurden zugleich zahlreiche Prozess- und Strukturoptimierungen vorgenommen. Im Ergebnis wurde nicht nur die Anzahl der Direktionen sowie der „Kästchen im ZDF-Organigramm“ reduziert, sondern vor allem das Struktur-Prinzip der sogenannten „Plattformredaktionen“ nun nahezu flächendeckend umgesetzt. D. h. dass jeweils eine genreorientierte Hauptredaktion alle Formate für ihr Genre und für alle Ausspielwege des ZDF produziert. Dabei werden Personalressourcen und Kompetenzen gebündelt, deren Einsatz dann flexibel und übergreifend erfolgt. Zum einen werden damit inhaltliche, personelle und produktions Synergien noch besser geplant und gesteuert, zum anderen der programmische Output und der Qualitätsanspruch auch in Zeiten des Personalabbaus weitgehend gehalten. Dadurch wird ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung des oben dargestellten Personalabbaus geleistet (insgesamt 70 FTE aus dieser Maßnahme, davon 50 in Redaktion und programmnahe Unterstützungsfunktionen sowie 20 FTE in der Produktion).

Zudem hat das ZDF im Jahr 2016 sämtliche Studioproduktionen in Mainz innerhalb des Sendezentrums 1 konsolidiert und zugleich die Studios im Sendezentrum 2 geschlossen. Auf Basis einer eng getakteten und auch im Hinblick auf den Ressourceneinsatz hoch optimierten Studiobelegung konnte dies erreicht werden, ohne die Anzahl der Produktionen spürbar zu verringern.

Aktuelle Beispiele für weitere Maßnahmen aus dem Bereich der redaktionellen Strukturen sind die Zusammenlegung von Morgen-Magazin und Mittags-Magazin zu einer Redaktion in Berlin sowie die Integration der Redaktionen „Drehscheibe“ und „Hallo Deutschland“ zu einer Redaktion „Tagesmagazine“ am Standort Mainz. Die damit freigesetzten Kapazitäten (bis zu 10 FTE) werden größtenteils zur dringend notwendigen Verstärkung der Aktualität genutzt.

Wie die vorgenannten Beispiele zeigen, setzt das ZDF bei seinen Maßnahmen zur Strukturoptimierung auch im Kerngeschäft an. Die Auftragserfüllung gerät dabei durch den noch nicht abgeschlossenen Personalabbau des ZDF teilweise aber bereits heute an seine Grenzen. Zudem führen die dem Personalabbau geschuldeten Restriktionen bei Neueinstellungen immer mehr zu einer „Überalterung“ der Belegschaft – auch im Programm. In Analogie zur ARD, mit der wo möglich und sinnvoll auch Kooperationen intensiviert werden sollen, fokussieren weitere Überlegungen zu Strukturoptimierungen daher insbesondere auf die Aufgabenfelder **Verwaltung/Unterstützung**, **IT/Technik** und **Produktion/Herstellung**. In diesem Bereich hat das ZDF Maßnahmen definiert, auf die in diesem Kapitel Bezug genommen wird. Dabei geht es:

- 1) um **Maßnahmen**, bei denen Potentiale gemeinsam mit dem **ARD-Verbund und Deutschlandradio** verfolgt werden und
- 2) um Maßnahmen, die das **ZDF alleine oder gemeinsam mit einzelnen ARD-Anstalten** angeht.

Die Ansätze zur Einsparung liegen dabei bei ZDF-internen oder gemeinsamen Struktur- bzw. Technologie-Optimierungen, Auslagerungen und Fremdvergaben an den Markt sowie im Leistungsverzicht nach Priorisierung. Dabei werden ausschließlich Potentiale von Maßnahmen betrachtet, die **noch nicht im 20. KEF-Bericht eingepreist** wurden. Ebenso erfolgen die Einsparbetrachtungen gegenüber den Zahlen des 20. KEF-Berichts.

Innerhalb dieses Berichtes werden die Maßnahmen und Potentiale in kursorisch-zusammenfassender Form betrachtet - zunächst in den Abschnitten b) und c) nach den beiden oben genannten Betrachtungsbereichen getrennt. Im **Anhang** befindet sich ein „**Steckbrief**“ für jede einzelne Maßnahme, der sie sowohl inhaltlich erläutert als auch die mit ihnen verbundenen Potentiale aufzeigt. Der Anhang wird den Ländern und der KEF vertraulich zur Verfügung gestellt. Danach werden die Maßnahmen im Abschnitt d) in Summe aufgezeigt sowie ein Ausblick auf zukünftige Ansätze zur Strukturoptimierung gegeben. Im Abschnitt e) wird abschließend ein Weg skizziert, der flankiert durch die Strukturmaßnahmen eine **reale bzw. relative „Beitragsstabilität“ für die Periode 2021 - 2024** gewährleisten soll.

#### **b) Gemeinsame Reformprojekte von ZDF und ARD-Verbund bzw. DRadio**

Das ZDF beteiligt sich an Maßnahmen der sogenannten „ARD-Liste“ - also den Maßnahmen, die die ARD-Anstalten unter dem Begriff der Strukturoptimierung im Gesamtverbund angehen. Dabei ist das ZDF für alle Themen offen, bei denen durch ein gemeinsames Vorgehen wirtschaftliche oder qualitativ positive Effekte grundsätzlich denkbar erscheinen, und die sich nicht von vornherein durch den publizistischen Wettbewerb oder ZDF-spezifische geschäftspolitische Ausrichtungen bzw. Ausgangsvoraussetzungen ausschließen. Die Mitarbeit des ZDF erfolgt durch benannte Vertreter, die in die weitere inhaltliche Konkretisierung, die Prüfung der Praktikabilität der Kooperationen sowie eine daraus abgeleitete Bewertung für die Maßnahmen eingebunden sind. Insgesamt betraf das über die Hälfte der rund 20 potentiellen Maßnahmen der „ARD-Liste“.

Für 10 Maßnahmen ist die weitere Zusammenarbeit auch für die Zukunft geplant, um die damit verbundenen Einspar- und Kooperationspotentiale zu heben (z.B. „Einkauf“, „Sendeabwicklung/Playoutcenter“, Prozessstandardisierung Großereignisse“ etc.). Für das ZDF beziffern sich diese Potentiale nach derzeitigem Stand auf über **12 Mio. €** in der Periode **2021 - 2024** (*knapp 19 Mio. € von 2017 bis 2024*) bzw. rund **48 Mio. €** in der Periode **2025 - 2028**. Die Maßnahmen, die das ZDF gemeinsam mit dem ARD-Verbund und z. T. auch dem Deutschlandradio weiterverfolgen wird, sind **im Anhang**

im Einzelnen beschrieben, der den Ländern und der KEF vertraulich zur Verfügung gestellt wird. Um die Vergleichbarkeit der Werte zu gewährleisten, wurden zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio die Beschreibungen zu den Kooperationsprojekten und die Ermittlungen zu den Potenzialerwartungen abgestimmt. Somit werden in den Berichten von ARD, ZDF und Deutschlandradio jeweils nur die eigenen Anteile zu den Potenzialerwartungen ausgewiesen und (sofern erforderlich) durch erläuternde Hinweise ergänzt. Zu den Potentialbetrachtungen ist grundsätzlich anzumerken, dass das ZDF hierbei aus systemischen Gründen die **Vorsteuereffekte unberücksichtigt** lässt, während diese bei der ARD mit in die Berechnungen eingehen. Deren Einbeziehung würde das Potential des ZDF in der Periode 2021 - 2024 bei den in diesem Abschnitt betrachteten Maßnahmen um rund 1,6 Mio. € erhöhen.

Von einzelnen Maßnahmen wurde aufgrund der Erkenntnisse, die im Rahmen ihrer Konkretisierung gewonnen wurden, zwischenzeitlich Abstand genommen (z. B. weil sich durch die Beteiligung des ZDF keine signifikanten positiven wirtschaftlichen Effekte ergeben oder eine Kompatibilität mit anderen strategischen Initiativen zur Zukunftssicherung des ZDF nicht gegeben ist). Das betrifft die Maßnahmen „Steuerbüro“, „SAP-Prozessharmonisierung“, „Pressedatenbank“ und „Service Desk“.

#### **c) Strukturoptimierungs-Maßnahmen des ZDF** (z. T. in Kooperation mit einzelnen Rundfunkanstalten)

Das ZDF konzentriert sich bei den Maßnahmen zur Strukturoptimierung nicht ausschließlich auf kooperative Ansätze innerhalb des ö.-r.-Gesamtsystems, sondern auch auf ZDF-interne Maßnahmen oder Kooperationen mit einzelnen ARD-Anstalten bzw. dem Deutschlandradio. Konkrete Ansätze aus dem Verwaltungsbereich mit bereits hohem Konkretisierungsgrad sind z.B. geplante Auslagerungen oder der Abbau bei einzelnen infrastrukturellen Services (z.B. Kfz-Service bzw. Hausdruckerei). Beispiele aus dem IT-Bereich sind die bereits fixierte Kooperation mit dem IVZ (Informations-Verarbeitungs-Zentrum) zur Datensicherung oder die Fremdvergabe des Endgerätemanagements an einen Dienstleister. Ein weiterer wichtiger Ansatz aus dem IT-Umfeld, der signifikante Potentiale bieten kann, ist die Überlegung, die Rechenzentrumsleistungen des ZDF zukünftig an ein spezialisiertes Marktunternehmen zu vergeben. Bezogen auf das Analysefeld Herstellung/Produktion kann die in diesem Jahr getroffene Verabredung, dass das ZDF und der Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb) ab 2018 das „ARD-Mittagsmagazin“ gemeinsam im ZDF Hauptstadtstudio produzieren werden, als Beispiel genannt werden.

Ein Feld, bei dem die Chancen der Digitalisierung schon in den letzten Jahren zu erheblichen Einsparungen geführt haben, ist der Bereich der **Programmverteilung**. Der Aufwand für Programmverteilung ist beim ZDF von rd. 115 Mio. € im Jahr 1998 auf rd. 68 Mio. € im Jahr 2017 gesunken – rechnet man die Inflationsraten für 20 Jahre mit ein, so ergibt sich ein noch deutlich höherer Einspareffekt: der Aufwand der

Programmverteilung 1998 zu Preisen von 2016 liegt bei 143,5 Mio. €. Auch zukünftig sollen hier Einsparungen realisiert werden. Neue Technologien wie DVB-T2 und verbesserte Kompressionsverfahren (z.B. HEVC) führen trotz verbesserter Bildqualität (HDTV) zu deutlichen Einsparungen im Bereich der terrestrischen und der Satellitenverbreitung. Allerdings sind aufgrund der gewandelten Nutzererwartungen auch neue Ausspielwege wie die nicht-lineare IP-Verbreitung hinzugekommen, die zusätzliche Kosten verursacht. Aus dem technischen Spezialbereich der Programmverbreitung ergeben sich in der laufenden und kommenden Beitragsperiode Einsparungen aus dem Technologieumstieg bei der terrestrischen Versorgung (von DVB-T1 auf DVB-T2) sowie durch den Verzicht auf SD-Verbreitung über Eutelsat ab 2018 sowie über ASTRA ab 2023. Diese Maßnahmen, die ebenfalls im Anhang erläutert sind, weisen ein Gesamtpotential von rd. 45 Mio. € (2021-2024) bzw. rund 65 Mio. € (2025-2028) aus. Diese Einsparungen werden zu relevanten Teilen genutzt, um die steigenden Kosten für die nicht-lineare Programmverbreitung („IP-Verbreitung“) zu kompensieren.

Insgesamt belaufen sich die Potentiale aus den Maßnahmen, die das ZDF alleine (inkl. Programmverbreitung) oder mit einzelnen Partnern angeht nach derzeitigem Kalkulationsstand auf über **85 Mio. €** für die Periode **2021 - 2024** (rd. 99 Mio. € von 2017 bis 2024) und rund **121 Mio. €** für die Periode **2025 - 2028**. Ebenso wie schon die gemeinsamen Maßnahmen mit dem ARD-Verbund sind auch alle Maßnahmen des ZDF, die in die Potentialbetrachtung eingehen, im **Anhang** im Einzelnen erläutert, der den **Ländern** und der **KEF vertraulich zur Verfügung gestellt** wird.

#### **d) Gesamtbetrachtung der Maßnahmen und ihrer Einsparpotentiale (inkl. Programmverteilung) für 2021 bis 2024 und 2025 bis 2028**

Das derzeit identifizierte und kalkulierte Einsparpotential aus den oben betrachteten Maßnahmen zur Strukturoptimierung – ganz gleich ob in ZDF-internen Maßnahmen oder in gemeinsamen Reformprojekten mit der ARD – beläuft sich auf folgende Summen:

- In den Jahren **2021 - 2024** inkl. Programmverteilung liegt das Einsparpotential bei **rund 98 Mio. €** (bzw. rund 117 Mio. € von 2017 bis 2024).
- In den Jahren **2025 - 2028** beträgt das Einsparpotential rund **170 Mio. €**

Für den gesamten Zeitraum von **2021 - 2028** kumulieren sich die Einsparungen gemäß den derzeit möglichen Prognosen somit auf rund **268 Mio. €** (bzw. rund 287 Mio. € von 2017 bis 2028)

Alle Potentialberechnungen bzw. -schätzungen sind nach dem derzeit bestmöglichen Kenntnisstand der jeweils verantwortlichen Fachexperten erfolgt. Dort, wo sie neue, bereits abgeschlossene Verträge betreffen, sind sie abschließend belastbar (gilt z. B. für die Maßnahmen im Bereich der Programmverbreitung). Für andere Maßnahmen, die noch einer weiteren inhaltlichen Konkretisierung bedürfen und/oder für die bei

Kooperationsansätzen mit der ARD noch nicht alle Prämissen abschließend geklärt sind, beinhalten die Werte noch zu schärfende Varianzen. Dies gilt tendenziell umso mehr, je weiter die potentielle Umsetzung der Maßnahme in der Zukunft liegt. Eine Aktualisierung und Schärfung ist für den 22. KEF-Bericht vorgesehen.

Wie unter Punkt a) dargestellt, sind Strukturoptimierungen und die Suche nach Maßnahmen zur Aufwandsminderung und Effektivitätssteigerung im ZDF ein kontinuierlicher Prozess, der auch in den kommenden Jahren fortgeführt wird. Dabei wird das ZDF grundsätzlich immer wieder alle Bereiche des Hauses auf den Prüfstand stellen, um entsprechende Potentiale zu identifizieren und zu heben. Für das Programm heißt das beispielsweise, dass der strategische Mix aus Eigen- und Fremdproduktion neben dem wichtigen Kriterium der Qualität immer wieder auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten angepasst wird. Zudem werden die Redaktionsstrukturen auch zukünftig weiter optimiert. Für den Bereich der Produktion und Technik werden Rationalisierungseffekte nicht nur durch Strukturveränderungen angestrebt, sondern auch aus der technologischen Entwicklung heraus. Ein konkreter Ansatz, der hierzu weiterverfolgt werden soll, ist die cloudbasierte Produktion und Distribution. Auch für den Bereich der Verwaltungs- und Unterstützungsfunktionen sind im Rahmen des laufenden Gemeinkosten-Controlling zusätzliche Analysen vorgesehen, um auch hier eine mittelfristige Verschlinkung weiter voran zu treiben. Durch permanent weiter zu entwickelnde Konzepte und Maßnahmen der Personalentwicklung sollen diese Vorhaben flankiert und ermöglicht werden, was unter den im ZDF gegebenen Rahmenbedingungen ein ebenso wichtiger wie schwieriger Prozess ist. Einsparmöglichkeiten, die sich in den nächsten Monaten noch zusätzlich zu den in diesem Bericht bereits genannten Maßnahmen ausreichend konkret ergeben sollten, wird das ZDF ergänzend in den 22. KEF-Bericht einbringen.

#### **e) Weitergehende Überlegungen zur Sicherung der „Beitragsstabilität“ für 2021 – 2024 sowie Risiken durch gegenläufige Effekte**

Das ZDF ist neben den genannten Einsparungen aus Strukturprojekten insbesondere im administrativen und im IT-Bereich, aber auch in Produktion und Programm, bereit durch eine **moderate Finanzbedarfsanmeldung** zum **22. KEF-Bericht** seinen Beitrag zu einer mittelfristigen realen bzw. relativen „Beitragsstabilität“ zu leisten.

Voraussetzung hierzu ist allerdings, dass die Beitragseinnahmen stabil bleiben und bei der Ausgestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen Lösungen gefunden werden, um beitrags erhöhende Risiken zu begrenzen. Die Risiken durch gegenläufige Effekte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Geringere Beitragseinnahmen** 2017 - 2020 als im 20. KEF-Bericht unterstellt: Die KEF wird voraussichtlich im 21. KEF-Bericht Mindererträge in Höhe von rd. 60 Mio. € beim ZDF im Zeitraum 2017 - 2020 berücksichtigen. Somit verbleibt ein **Risiko** in

Höhe von **rd. 40 Mio. €** im Zeitraum **2017 - 2020**, die das ZDF einsparen müsste, falls die Mindereinnahmen gemäß der letzten Prognose der AG Beitragsplanung eintreten.

- Kosten aus **Kabeleinspeiseprozessen** und zukünftige **Kabeleinspeisegebühren**: Legt man die Klageforderung der Kabelnetzbetreiber zugrunde und berücksichtigt den gesamten Kabelmarkt, so ergibt sich für das ZDF ein jährliches Risiko im zweistelligen Millionenbereich.
- **Neue Umsatzsteuer auf Kooperationen** zwischen ARD und ZDF (z.B. Verwaltung, Einkauf und IT) ab 2021
- Rückläufige Erträge im Bereich **Werbung** und **Sponsoring** aufgrund weiterer Restriktionen durch den Gesetzgeber (vgl. Punkt 5)
- **Niedrigzinsphase** und hier insbesondere ihre Auswirkungen auf die **Finanzierung der Altersversorgung**: Beispielsweise hat die unterjährige Absenkung des **Rechnungszinses** in 2016 von 4,31 % auf 4,01 % zu einer **Erhöhung der Rückstellungen** für die Versorgungsverpflichtungen um **66 Mio. €** geführt.

## 8. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen der Beitragsentwicklung

Gleicht man die Entwicklung des monatlichen Beitrags pro Beitragszahler mit der **durchschnittlichen Lohn-/Gehaltsentwicklung** ab, ist festzustellen, dass die Löhne/Gehälter zwischen 2009 und 2016 **jährlich um über 2 Prozent gestiegen** sind, der monatliche Beitrag dagegen ab 1.4.2015 um 48 Cent reduziert wurde. Eine **Anpassung der Beitragshöhe** im Jahre 2021 nach 12 Jahren Beitragskonstanz bzw. 5 Jahren Beitragsabsenkung um 48 Cent mindestens an die allgemeine Inflationsrate (= Verbraucherpreisindex), an den BIP-Deflator oder die rundfunkspezifische Preissteigerungsrate wäre **betriebs- und volkswirtschaftlich betrachtet der Regelfall**.

Die Entwicklungen des Nominallohnindex, des Reallohnindex, des Verbraucherpreisindex und des BIP-Deflators im **Zeitraum 2010-2016** (Basisjahr 2009) zeigen folgende Steigerungsraten (vgl. Anlage 2):

- Der **Nominallohnindex** ist um **18,9 %** gestiegen.
- Der **Verbraucherpreisindex** ist um **8,7 %** gestiegen.
- Der **Reallohnindex** ist um **9,4 %** gestiegen.
- Der **BIP-Deflator** ist um **11,1 %** gestiegen.

Es ist davon auszugehen, dass die genannten Indices bis **Ende 2020** weiter ansteigen werden. Schreibt man den Nominallohnindex mit 2,0 % p.a., den Reallohnindex und



den Verbraucherpreisindex mit jeweils 1,0 % p.a., den BIP-Deflator mit 1,75 % fort, so ergibt sich Ende 2020 folgendes Bild:

- Der Nominallohnindex wäre um 28,7 % gestiegen
- Der Verbraucherpreisindex wäre um 13,1 % gestiegen
- Der Reallohnindex wäre um 13,9 % gestiegen
- Der BIP-Deflator wäre um 19,1 % gestiegen

Bis zum Ende der kommenden Beitragsperiode (**Ende 2024**) zeigt sich - bei Fortschreibung der genannten Steigerungsraten - folgendes Bild:

- Der **Nominallohnindex** wäre um **39,3 %** gestiegen
- Der **Verbraucherpreisindex** wäre um **17,7 %** gestiegen
- Der **Reallohnindex** wäre um **18,5 %** gestiegen
- Der **BIP-Deflator** wäre um **27,6 %** gestiegen

## 9. Fazit

**Permanente Strukturoptimierungen** sind beim ZDF aufgrund veränderter Wettbewerbsanforderungen und erhöhten Wirtschaftlichkeitsbestrebungen seit Jahren eine **kontinuierliche Aufgabe**. Das zentrale Steuerungsprinzip des ZDF ermöglicht deren konsequente Umsetzung. Beispiel hierfür sind die Auflösung und Überführung der Direktion ESP in Plattformredaktionen sowie der Personalabbau in Höhe von 562 FTE bis zum Jahr 2020 (rd. 10 % Abbau ggü. 2010). Mittels solcher Maßnahmen und einer restriktiven Haushaltssteuerung, in der Mehrbedarf für neue Projekte wie funk oder den Ausbau der Digitalkanäle ZDFneo und ZDFinfo mittels interner Umschichtungen aufgefangen wurde, hat das ZDF bereits in den vergangenen Beitragsperioden dazu beigetragen, dass der Rundfunkbeitrag bis zum Jahr 2020 nicht nur stabil bleiben, sondern zum 1.4.2015 sogar um 48 Cent abgesenkt werden konnte. Auch in der laufenden Periode 2017-2020 leistet das ZDF seinen Anteil, dass der Rundfunkbeitrag ab 2021 in einem möglichst moderaten Rahmen gehalten werden kann.

Das politische Ziel einer „Beitragsstabilität“ muss mit der verfassungsrechtlichen Garantie einer bedarfsgerechten Finanzierung austariert und dementsprechend konkretisiert werden. Die Herausforderungen der Digitalisierung unterstreichen die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die demokratische Gesellschaft und erfordern zukunftsorientierte rechtliche Rahmenbedingungen. Weitere finanzielle Risiken müssen durch gesetzliche Regelungen abgewendet werden. Auch ist derzeit noch nicht abzusehen, wie sich die Beitragseinnahmen, Marktpreise und Personalkosten ab 2021 entwickeln. Der konkrete Finanzbedarf kann daher erst zur Anmeldung für den 22. KEF-Bericht im Jahr 2019 ermittelt werden.

Der Begrenzung des Finanzbedarfs sollen unter anderem auch die in diesem Bericht genannten **Maßnahmen zur Strukturoptimierung** dienen. Das derzeit identifizierte und kalkulierte Einsparpotential aus diesen Maßnahmen beläuft sich auf folgende Summen:

- In den Jahren **2021 - 2024** liegt das Einsparpotential bei **rund 98 Mio. €** (bzw. rund 117 Mio. € von 2017 bis 2024).
- In den Jahren **2025 - 2028** beträgt das Einsparpotential **rund 170 Mio. €**

Für den gesamten Zeitraum von **2021 - 2028** kumulieren sich die Einsparungen gemäß den derzeit möglichen Prognosen somit auf rund **268 Mio. €** (bzw. rd. 287 Mio. € von 2017 bis 2028). Mögliche zukünftige Entlastungen bei der Altersvorsorge, die nach ersten Berechnungen **rd. 130 Mio. €** im Umstellungsjahr betragen könnten, sind hierbei nicht berücksichtigt, zumal die Auswirkungen auf den Finanzbedarf noch mit der KEF geklärt werden müssen.