

November 2016

---

**Auftrag und Strukturoptimierung  
der öffentlich-rechtlichen Anstalten  
in Zeiten der Digitalisierung der Medien**



# Agenda

1.	<b>Management Summary</b>	<b>4</b>
2.	<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
3.	<b>Veränderung von Mediennutzung und Medienmarkt</b>	<b>7</b>
4.	<b>Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Zeiten der Digitalisierung</b>	<b>9</b>
5.	<b>Chancen der Digitalisierung nutzen</b>	<b>10</b>
6.	<b>Prozesse und Strukturen in Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung reformieren</b>	<b>14</b>
7.	<b>KEF-Verfahren modernisieren</b>	<b>16</b>
8.	<b>Rechtliche Rahmenbedingungen gestalten</b>	<b>19</b>
9.	<b>Ausblick und nächste Schritte</b>	<b>25</b>
	<b>Anlagen</b>	<b>26</b>

## 1. Management Summary

### **Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Herstellung von Meinungsvielfalt, kultureller Identität und gesellschaftlicher Integration ist wichtiger denn je**

In einer Zeit, die eine kaum überschaubare Vielzahl von Informationen, Meinungen und Angeboten mit hoher Kommunikationsgeschwindigkeit bietet, ist der Bedarf nach unabhängigen, glaubwürdigen und einordnenden Medienangeboten besonders hoch. Der gesellschaftliche Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist daher gerade im digitalen Zeitalter relevanter denn je: Meinungsvielfalt sichern, Orientierung bieten, Werte vermitteln und alle Altersgruppen und sozialen Schichten mit qualitativ hochwertigen Angeboten in den Bereichen Information, Unterhaltung, Beratung und Kultur über alle relevanten Mediengattungen zu erreichen – mit dem Ziel, einem offenen und freien Meinungs- und Willensbildungsprozess in der Gesellschaft zu dienen.

### **Als öffentlich-rechtliches Content-Netzwerk sichert die ARD Meinungs- und Willensbildungsprozesse auch in neuen Kommunikationsräumen**

Die Telemedien gewinnen durch die Digitalisierung für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags eine immer größere Bedeutung. Die ARD wird die Chancen dieser Entwicklung nutzen, um ihre Angebote medienübergreifend auszurichten, d.h. sowohl im bisher linearen als auch im nicht-linearen Bereich. Dazu wird sie ihr digitales Produktportfolio innovativ und nutzerfreundlich weiterentwickeln, es leichter zugänglich machen und dabei stärker

den Dialog mit den Nutzern suchen. Nur so wird es möglich, den wichtigen gesamtgesellschaftlichen Diskurs auch in neuen Kommunikationsräumen offen zu befördern.

Dazu wird sich die ARD noch mehr als bisher dorthin bewegen, wo die Nutzer sind: In die sozialen Netzwerke und auf andere Drittplattformen. Die ARD will hier als öffentlich-rechtliches Content-Netzwerk durch professionellen und transparenten Journalismus zur Meinungsbildung und zum Zusammenhalt der Gesellschaft beitragen. Um die dafür notwendigen strukturellen, prozessualen, personellen und finanziellen Rahmenbedingungen zu schaffen, befinden sich die Rundfunkanstalten in einem tiefgreifenden Veränderungsprozess zu crossmedialen Medienhäusern.

### **Die ARD reformiert ihre Strukturen in Verwaltung, Technik, Produktion und Programmstellung senderübergreifend und grundlegend**

Die Herausforderung im Veränderungsprozess liegt darin, ein den Bedürfnissen und Erwartungen der Nutzer entsprechendes mediengattungsübergreifendes Angebot auf unterschiedlichen Ausspielwegen zu schaffen. Das erfordert eine stärkere Präsenz im nicht-linearen Bereich ohne dabei die Stärken in der linearen Welt zu verlieren. Um diese Herausforderung unter finanziell engen Rahmenbedingungen zu bewältigen, wird sich die ARD zu einem integrierten föderalen Medienverbund weiterentwickeln und ihre Strukturen optimieren, Verfahren standardisieren und effizienter gestalten, Kooperationen erweitern, noch arbeitsteiliger zusammenarbeiten und im Ergebnis Synergien im Verbund befördern. Der Fokus liegt dabei auf Reformen in den Prozes-

sen und Strukturen der programmstützenden Bereiche Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung. Der Prozess wird 2017 beginnen und angesichts der Komplexität der einzelnen Themen einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen.

### **Die ARD ist reformbereit und steht im konstruktiven Dialog mit den Ländern und der KEF**

Auch die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben im Kontext ihrer Entscheidung zur Stabilisierung des Rundfunkbeitrags am 28. Oktober 2016 betont, dass „die Sicherung der Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner Finanzierung nur durch entschlossene Reformschritte durch Länder und Anstalten“ erreicht werden kann. Sie nahmen hiermit Bezug auf die zwischen den öffentlich-rechtlichen Anstalten und der „AG Auftrag und Strukturoptimierung“ der Länder bereits im Juni 2016 begonnenen Gespräche. Als maßgebliche Reformfelder haben der öffentlich-rechtliche Rundfunk und die Länder die Chancen der Digitalisierung, Fragen der Strukturoptimierung, die Modernisierung des KEF-Verfahrens, den Abbau der Versorgungslasten sowie die zukunftsfähige Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen vereinbart.

### **Die ARD braucht rechtliche und medienpolitische Weichenstellungen**

Tatsächlich sind für diesen tiefgreifenden Reformprozess entsprechende rechtliche und medienpolitische Weichenstellungen notwendig. Dazu gehört in erster Linie die auch von den

Ländern als zwingend notwendig eingeschätzte rechtliche Absicherung von kostensenkenden Kooperationen zwischen den Anstalten, um das sonst bestehende kartellrechtliche Risiko zu minimieren. Einigkeit mit den Ländern besteht auch darüber, dass der Telemedienauftrag zeitgemäß weiterentwickelt werden muss, um den öffentlich-rechtlichen Anstalten die notwendige Flexibilität in einem sich extrem dynamisch entwickelnden Medienumfeld zu eröffnen.

### **Ein modifiziertes KEF-Verfahren könnte den Reformprozess unterstützen**

Mit Blick auf die Sicherung der Finanzierung und zur Unterstützung der Veränderungsprozesse sollten im Verbund erzielte Einsparungen oder Effizienzsteigerungen künftig umgeschichtet und in die Vielfalt der Angebote der ARD investiert werden können. Auch ein modernisiertes KEF-Verfahren wie beispielsweise eine Erweiterung der Indexierungsansätze würde durch die damit geschaffene Planungssicherheit langfristige tiefgreifende Struktur- und Prozessveränderungen unterstützen. Die Funktion der KEF ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unverzichtbar, ihre Rolle soll modifiziert und gestärkt werden.

Für die ARD ist Credo und Ziel: „In einer sich rasch verändernden Medienwelt verändern auch wir uns – um der Gesellschaft auch in Zukunft qualitativ hochwertige Angebote mit hoher Akzeptanz und Relevanz zu garantieren.“

## 2. Einleitung

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk bedeutet Dienst an der Gesellschaft. Als Institution mit unabhängiger Finanzierungsgrundlage sehen wir im öffentlichen Rundfunk einen maßgeblichen Garanten für ein unabhängiges, ausgewogenes, vielfältiges und nachhaltiges Qualitätsangebot elektronischer Medien. Die Gesellschaft finanziert den öffentlich-rechtlichen Rundfunk solidarisch. Sie hat daher einen Anspruch auf einen leistungsstarken öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit einem umfassenden und exzellenten Angebot in Radio, Fernsehen und den Telemedien.

Um dieses Versprechen gegenüber der Gesellschaft und dem Einzelnen bestmöglich umzusetzen, haben sich die ARD und die Landesrundfunkanstalten in einen Reformprozess begeben, der ihre Leistungsfähigkeit im Interesse ihrer Zuschauer, Hörer und Nutzer auch in Zukunft sichern wird.

Auch die Arbeitsgruppe „Auftrag und Strukturoptimierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten“ der Länder befasst sich mit der Zukunftsfrage, wie sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland verändern muss, um seine hohe Qualität, die zugleich Grundlage seiner Akzeptanz in der Öffentlichkeit ist, auch über das Jahr 2020 hinaus zu erhalten.

Diese Initiative der Länder sehen wir als Chance, um über die Sicherung der Zukunftsfähigkeit und Akzeptanz der ARD und über die dafür notwendigen Rahmenbedingungen mit den Ländern gemeinsam zu diskutieren.

Wir nehmen daher die Einladung der Arbeitsgruppe an ARD und ZDF gerne an und werden uns aktiv und mit eigenen Überlegungen an dieser Arbeit beteiligen. ARD und ZDF haben den Ländern zugesagt, eigene Ansätze zu den Themenfeldern „Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, „Chancen der Digitalisierung“, „Rechtliche Rahmenbedingungen“, „Strukturoptimierung“ und „KEF-Verfahren“ zu erarbeiten.

Mit dem vorliegenden Papier wollen wir einen Beitrag zur Diskussion dieser Themenfelder leisten. Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei der sich durch Technologiesprünge und Nutzungsveränderungen rasch verändernde Medienmarkt (Kapitel 3). Damit einhergehende Herausforderungen – wie z.B. die Schwierigkeit, in einer digitalen Öffentlichkeit einen gemeinsamen gesellschaftlichen Diskurs zu führen – untermauern die ungebrochene Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Medien und ihren auch in Zeiten digitaler Medien unveränderten Funktionsauftrag (Kapitel 4). Wir beschreiben die wesentlichen Handlungsfelder, auf denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Chancen der Digitalisierung im Sinne seines Auftrags nutzen will (Kapitel 5).

In der Diskussion um die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Zeiten der Digitalisierung spielt dessen Finanzierung eine erhebliche Rolle. Der 20. KEF-Bericht und die darin enthaltene Empfehlung, den monatlichen Rundfunkbeitrag von derzeit 17,50 € mit Wirkung zum 01.01.2017 auf 17,20 € abzusenken, hat auf Seiten der Länder eine erneute Diskussion über die angestrebte Stabilität des

Rundfunkbeitrags ausgelöst. Das vorliegende Papier geht auf zwei zentrale Aspekte dieser Diskussion ein: Zum einen auf eine Reform von ARD-internen Prozessen und Strukturen mit dem Ziel, die Effizienz in Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung zu steigern, Synergien im Verbund zu heben und im Ergebnis Kostensteigerungen zu dämpfen (Kapitel 6) und zum anderen auf Vorschläge zur Modernisierung des Beitragsfestsetzungsverfahrens (Kapitel 7). Es sind aus unserer Sicht allerdings auch medienpolitische Weichenstellungen notwendig, um einen vielfältigen, publizistisch starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland zu sichern (Kapitel 8). Zum Schluss geben wir einen Ausblick auf die geplanten nächsten Schritte (Kapitel 9).

### 3. Veränderung von Mediennutzung und Medienmarkt

Durch Digitalisierung, Ausbau von Bandbreiten und durch die Ausstattung der Haushalte mit vernetzten Endgeräten verschmelzen nicht-lineare und lineare Mediennutzung zum Beispiel auf Endgeräten wie Smart TV, Tablets und anderen mobilen Endgeräten. Die lineare Nutzung von Inhalten ist dabei weiterhin hoch, wobei im privaten Rundfunk eine zunehmende Ausdifferenzierung der Kanäle nach Zielgruppen und Sparten stattfindet. Diese lineare Nutzung wird zunehmend durch den nicht-linearen Abruf von Audio- und Bewegtbild-Inhalten erweitert. Dieser Trend ist insbesondere bei jüngeren Zielgruppen in den letzten Jahren sehr dynamisch. Dank der Digitalisierung entwickeln sich Distribution und Nutzung in Richtung einer Bündelung unterschiedlicher Inhalte: Nebeneinander und ggf. gleichzeitig können lineares Fernsehen, Hörfunk, Video-/Audio-On-Demand-Inhalte, eigene Inhalte (Videos, Fotos, etc.) und begleitende Onlinedienste (wie Social Media) genutzt werden („Cloud Media“). Das Nutzererlebnis wird dabei zunehmend durch übergreifende, datengetriebene Personalisierung geprägt und kann daher den jeweils individuellen Wünschen der Nutzer angepasst werden.

Die Digitalisierung schafft einen direkten Rückkanal vom Nutzer zum Medienanbieter und hat dadurch das bisherige starre Sender-Empfänger-Verhältnis verändert: Mediennutzer sind nicht mehr nur Konsumenten, sie interagieren mit Medien, kommentieren,

verbreiten und erstellen eigene Inhalte. Die frühere Beziehung zwischen Sender und Empfänger entwickelt sich in Richtung Kommunikation und Dialog, aus reinen Rezipienten werden Akteure.

Die Machtverhältnisse in der digitalen Medienwirtschaft verändern sich zugunsten der großen, globalen Netzwerke und Verbreitungsplattformen. Die Betreiber sozialer Netzwerke und Medienplattformen, die ursprünglich nur Mittler zwischen Publikum und Inhalt waren, werden marktbeherrschend. Die ressourcenintensive Entwicklung und Produktion von Inhalten verliert zunehmend den direkten Kontakt zum Endnutzer. Im Ergebnis gerät der etablierte nationale Markt des Qualitätsjournalismus unter Druck.

Internetkonzerne wie Netflix, Amazon, Spotify und globale Medienkonzerne wie Discovery entwickeln zudem expansive Inhaltestrategien mit bereits jetzt erheblichen Auswirkungen auf den nationalen (oder regionalen) Medienmarkt.

Nutzer- und Nutzungsdaten stehen dabei als kommerzialisierbares und handelbares Gut im Zentrum eines neuen Ökosystems von Netzwerkunternehmen, Medienhäusern und Werbewirtschaft. In dem Maße, in dem Nutzungsdaten personalisierte Angebote für die Nutzer (ob im Facebook-Newsstream oder als Netflix-Empfehlungen) verengen und optimieren, entstehen „Filterblasen“: Die Gesellschaft spaltet sich in Einzelgesellschaften auf, die von gefühlten Wirklichkeiten der eigenen Peergroup, von „Freunden“ und von „befreundeten“ Medien und Marken bestimmt

werden. Gleichzeitig nehmen Kampagnenfähigkeit und Kampagnenbereitschaft kleiner Nutzergruppen dramatisch zu. Für die klassischen, stark auf die institutionellen Prozesse der repräsentativen Demokratie bezogenen Massenmedien bedeutet das: Es wird immer schwerer, eine Gesamtöffentlichkeit herzustellen, in der ein konsistenter politischer und gesellschaftlicher Diskurs stattfinden kann. Fehlen bei der Meinungsbildung Gegenpositionen und Hintergrundinformationen, ist ein Meinungsbildungsprozess, wie ihn das BVerfG als konstituierend für die demokratische Grundordnung voraussetzt, nicht mehr gewährleistet.

Als integrierende Grundlage für den demokratischen Prozess in Deutschland ist gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund der Veränderung von Mediennutzung und Medienmarkt wichtiger denn je und bleibt für das Herstellen einer Gesamtöffentlichkeit unverzichtbar.

#### 4. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Zeiten der Digitalisierung

Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gilt unverändert: Wirtschaftlich und politisch unabhängig glaubwürdige Inhalte zur Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung für alle Zielgruppen, für die einzelnen Regionen und für ganz Deutschland anzubieten. In einer immer komplexer werdenden Welt der Globalisierung, der Digitalisierung, der unendlichen Inhalte und der zunehmenden Vereinzelung ist diese Funktion so wichtig wie nie zuvor. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist ein wesentlicher Pfeiler in der regionalen, nationalen und europäischen Identitätsbildung. Dabei waren die Chancen, die Vielfalt der Gesellschaft abzubilden und mit ihr zu kommunizieren noch nie so groß wie heute in dieser Welt der digitalen Medien.

In Deutschland hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Auftrag, zur Integration der Gesellschaft und zur Sicherung der demokratischen Prozesse beizutragen, Orientierung anzubieten, Menschen mit den vielfältigen Themen und Meinungen der gesamten Gesellschaft zusammenzubringen und einzelne gesellschaftliche Gruppen miteinander zu vernetzen – also die Voraussetzungen für eine öffentliche Meinungsbildung zu schaffen. Die ARD spielt dank ihres breiten Angebots in Radio, Fernsehen und Telemedien und dank ihres Finanzierungsprivilegs, das sie von kommerziellen Interessen freihält, zusammen mit dem ZDF und dem Deutschlandradio eine zentrale Rolle dabei, eine Gesamtöffentlich-

keit in Deutschland zu schaffen, die für eine funktionierende Demokratie unverzichtbar ist. Die ARD hat darüber hinausgehend die Aufgabe, den föderalen Charakter der Bundesrepublik Deutschland zu stärken. Die regionale Verankerung der ARD als Abbild des föderalen Systems in Deutschland ist dafür eine unabdingbare Voraussetzung. Anders als die zentralistisch verfassten Systeme von France Télévisions, BBC, ZDF und Deutschlandradio haben die neun in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten die Möglichkeit, umfassend über Politik, Kultur und gesellschaftliche Entwicklungen in den 16 Bundesländern zu berichten. Die ARD ist ein Verbund von rechtlich und programmlich selbstständigen Rundfunkanstalten. Diese vom Verfassungs- und Gesetzgeber gewollte strukturelle und programmliche Vielfalt ist keine Schwäche, sondern eine Stärke der ARD.

Für eine zeitgemäße Erfüllung seines Auftrags muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk – zusätzlich zu seinen klassischen Stärken – auch die Stärken der digitalen Medien nutzen und nutzen dürfen: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk will die Chancen einer vielfältigen, umfassenden, crossmedialen und interaktiven Berichterstattung ergreifen, er will die zeitsouveräne Nutzung seiner Inhalte neben den linearen Angeboten ermöglichen, er will seine starken und beliebten Programmmarken auf allen relevanten Medienplattformen anbieten, er will Kommunikationsräume verbinden und die neuen digitalen Kommunikationswege für Transparenz und Dialog nutzen. Nur dann kann er auch im digitalen Medienzeitalter ein Rundfunk für alle bleiben.

Um ihren Auftrag auch in Zeiten der Digitalisierung erfüllen zu können, muss die ARD interne Veränderungsprozesse vorantreiben, die Chancen der Digitalisierung nutzen und deren Herausforderungen meistern (Kapitel 5).

## 5. Chancen der Digitalisierung nutzen

Damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Funktionsauftrag auch in der digitalen Medienwelt erfüllen kann, geht er durch einen tiefgreifenden Transformationsprozess. Insbesondere bedarf es der konsequenten Umsetzung von strategischen Maßnahmen in den folgenden Handlungsfeldern:

### 5.1 Publikation: Öffentlich-rechtliche Angebote für alle relevanten Verbreitungswege und Plattformen anbieten

Zentraler Aspekt der Zukunftssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es, den Menschen neben seinem relevanten und akzeptierten linearen Angebot auch ein den Bedürfnissen und Erwartungen entsprechendes nicht-lineares Angebot anzubieten, ohne seine Stärke in den linearen Angeboten zu verlieren.

Dazu muss die ARD ihre starken, etablierten und glaubwürdigen Marken aus den linearen Medien in die nicht-linearen Medien hinein verlängern. Auch muss sie neue netzspezifische Angebote schaffen. Im Ergebnis muss sie ihre Inhalte überall dort, wo die Nutzer sich bewegen (z.B. auf relevanten Drittplattformen oder in sozialen Netzwerken), in einer medien-gerechten Form anbieten. Hierzu bedarf es einer zeitgemäßen, auf die Nutzer bezogenen Fortentwicklung der ARD Telemedien, die sicherstellt, dass die nicht-linearen Public Value Angebote auch in diesem Umfeld verfügbar und auffindbar sind.

Im Zentrum steht die Sicherung der gesellschaftlichen Relevanz und Akzeptanz des Gesamtangebots der ARD.

### **5.2 Produkte: Weiterentwicklung eines relevanten öffentlich-rechtlichen Produktportfolios und Motor für Innovationen**

Ein attraktives, wettbewerbsfähiges und am Nutzer orientiertes Portfolio digitaler Produkte u.a. aus eigenen Medienplattformen und Apps ist die Grundlage, um an den Chancen der Digitalisierung partizipieren zu können und um die Akzeptanz und die Relevanz der öffentlich-rechtlichen Medien zu sichern. Es ist im Interesse der Nutzer, dass sie auch in Zukunft Zugänge zu Medienangeboten für Information, Bildung, Kultur, Beratung, Sport und Unterhaltung haben, die nicht von der Mitgliedschaft in einem Social Media Netzwerk oder einer kommerziellen Medienplattform abhängen. Die ARD will den Menschen nutzerfreundliche Alternativen anbieten, welche die Kontrolle an ihren eigenen Daten sicherstellen. Zur Sicherung der eigenen Akzeptanz und Relevanz im digitalen Medienmarkt sind daher eigene digitale Plattformen bzw. Apps zu stärken.

Ferner versteht sich die ARD als Innovationsmotor für den deutschen Medienstandort. Dazu müssen die Chancen von neuen Darstellungsformen offensiv genutzt und auf diesen Gebieten die eigenen technologisch-publizistischen Kompetenzen gestärkt werden.

### **5.3 Dialog: Kommunikationsanlässe schaffen, Kommunikationsräume verbinden und sich aktiv an gesellschaftlichen Debatten im Netz beteiligen**

Durch die Digitalisierung hat sich die Mediennutzung u.a. in soziale Netzwerke verlängert und es sind niederschwellige Rückkanäle zu allen Medienanbietern entstanden. Medien müssen sich auf den Anspruch vieler Nutzer einstellen, die ihre Inhalte nicht nur konsumieren, sondern mit ihnen auch interagieren wollen. Im Netz entsteht zunehmend auch die Chance einer Stärkung der Vielfalt des Journalismus. Die ARD ist ein öffentlich-rechtliches föderales Netzwerk, das den Auftrag und den Anspruch hat, zur Meinungsbildung und zum Zusammenhalt der Gesellschaft beizutragen. Auch Debatten, die im Internet stattfinden, sind Teil der gesamtgesellschaftlichen Diskussion. Will die ARD ihre Rolle als Medienangebot für alle auch im digitalen Medienzeitalter behalten, dann muss sie die neuen digitalen Kommunikationswege für den Dialog mit der Öffentlichkeit nutzen.

Die ARD muss über eigene Inhalte aktiv in den Austausch mit den Menschen und ihren unterschiedlichen Meinungen eintreten und dafür auch gezielt „Echokammern“ aufsuchen. Dabei ist es die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, für gesicherte Fakten zu sorgen, alle relevanten Meinungen zur Geltung zu bringen und unterschiedliche gesellschaftliche Positionen zu moderieren. Dies verlangt nach der Fähigkeit, Debatten zu versachlichen, Überblick und Rahmen zu bilden, Fakten einzuordnen, aber auch mit Emotionen

umzugehen. Dieser Dialog muss wahrnehmbar, nachhaltig, kontinuierlich und wahrhaftig geführt werden.

#### **5.4 Glaubwürdigkeit: Verlässliche Qualität, publizistische Transparenz, Fehlerkultur und Stärkung der Medienkompetenz**

Die digitale Medienwelt zeichnet sich durch eine unendliche Vielzahl von Informationen, Meinungen und Angeboten aus. Diese verbreiten sich mit hoher Geschwindigkeit über Kommunikationsdienste (z.B. Messenger) und soziale Medien und können – unabhängig von der Qualität der Quelle und dem Grad der Richtigkeit – einen erheblichen Kommunikationsdruck erzeugen. Gleichzeitig gewinnen soziale Netzwerke als primäre Informationsquelle für jüngere Zielgruppen laufend an Bedeutung.

Der Bedarf nach einer korrekten, unabhängigen, glaubwürdigen, einordnenden und dabei ausgewogenen Berichterstattung ist so groß wie selten zuvor. Wir sehen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Aufgabe und Verantwortung als „trusted guide“ verlässliche Orientierung in der Informationsflut zu bieten. Aufgrund seiner Gemeinwohlorientierung genießt der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch weiterhin hohes Vertrauen. Dazu tragen gerade auch die in der linearen Welt etablierten und in die non-lineare Welt zu verlängernden Vertrauensmarken wie die Tagesschau bei.

Allerdings ist die Glaubwürdigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks immer wieder zu untermauern. Besondere Bedeutung haben dafür eine verlässliche Qualitätssicherung sowie eine ständige Erfolgs- und Qualitätsmessung und -evaluierung, die von den Anstalten sicherzustellen sind.

Eine neue Herausforderung stellt dabei die neue Rolle der Nutzer als Akteure im Netz dar. Dies geht einher mit einer steigenden Anzahl kritischer Kommentare. Diese sind gleichermaßen einer gewachsenen Skepsis einzelner Bevölkerungsgruppen gegenüber den etablierten Medien geschuldet, wie auch den niederschweligen Kommunikationsmöglichkeiten über soziale Netzwerke. Eine angemessene Auseinandersetzung mit diesen Stimmen trägt zur Stärkung der Glaubwürdigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei und soll daher ausgebaut werden.

Zunehmend gehören zur Glaubwürdigkeit aber auch die Transparenz der angewandten journalistischen Praxis und ein offener Umgang mit Fehlern. Um Arbeitsweisen zu erklären und zu legitimieren, sollte die ARD ferner dazu beitragen, die Menschen zu einem kritischen Umgang mit Medien und ihren Inhalten weiterzubilden. Eine Stärkung von Angeboten zur Förderung der Medienkompetenz trägt zur Stärkung der Glaubwürdigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei.

### 5.5 Kooperation und „Partner of Choice“ für die Kreativwerkstatt

Kooperationen außerhalb der ARD sind sowohl im Verbreitungs- als auch im Verwertungsbereich zu intensivieren. Dafür gibt es drei Motive: Die Stärkung der publizistischen Schlagkraft, die Stärkung der deutschen und der regionalen Medienlandschaft sowie die Verbesserung unserer Kompetenz und Wirtschaftlichkeit.

Geprüft werden sollen mögliche neue Kooperationen mit dem ZDF und dem Deutschlandradio. Aber auch die Zusammenarbeit mit privaten Medienhäusern, insbesondere mit Qualitätszeitungen soll substantiell gestärkt werden. Auch die Positionierung der ARD als ein attraktiver und verlässlicher „Partner of Choice“ für die Kreativwirtschaft ist von hoher Bedeutung. Hier entstehen viel Kreativität und Erfolg durch das Zusammenspiel von internen Ressourcen (z.B. Redaktionen) und externen Kreativen (z.B. Produzenten).

### 5.6 Organisation: Die Transformation der Landesrundfunkanstalten zu crossmedialen Medienhäusern sowie der gesamten ARD zum integrierten föderalen Medienverbund

Durch die zunehmend konvergente Mediennutzung verändern sich die Anforderungen an interne Prozesse grundlegend: Zunehmend werden nur eine Mediengattung berücksichtigende Prozesse und Strukturen durch mehrmediale Prozesse und Strukturen abgelöst. Von redaktionellen Strukturen über bisherige Arbeitsweisen bis hin zu Verbreitungsstrate-

gien und die Markenführung – alle Aspekte des Handelns müssen im Hinblick auf ihre Tauglichkeit in der digitalen Medienwelt überprüft und ggf. weiterentwickelt werden. Diese Prozess- und Strukturveränderungen – hin zu neuen crossmedialen Rollen, Kompetenzen, Prozessen und Strukturen – sind zentrale Handlungsfelder der einzelnen Häuser aber auch der ARD insgesamt.

Einzelne der angesprochenen Aspekte werden heute bereits in den Rundfunkanstalten und Gemeinschaftsangeboten der ARD umgesetzt – etwa die Verlängerung von linearen Marken in die digitale Welt oder ein aktives Qualitätsmanagement. Andere Aspekte sind noch in der Entwicklung und ausbaufähig. Insgesamt haben die Veränderungsprozesse in den Rundfunkanstalten jedoch bereits begonnen. Auch die ARD als Gemeinschaft hat sich auf den Weg gemacht hin zu einem crossmedial integrierten, föderalen Medienverbund.

Die Weiterentwicklung von Strukturen und Prozessen hin zu einer mediengattungsübergreifenden Zusammenarbeit erfordert einen verstärkten ARD-übergreifenden Austausch und mehr gemeinsames Handeln in programmnahe Prozessen sowie in Prozessen der Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung. Die publizistische Stärkung durch die mediengattungsübergreifende Aufstellung in den Häusern und das Heben von Synergien in Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung (siehe Kapitel 6) sind zwingende Voraussetzungen für die Zukunftsfähigkeit der ARD.

## 6. Prozesse und Strukturen in Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung reformieren

Die ARD hat die gestiegenen publizistischen und technologischen Anforderungen an ein konvergentes lineares und nicht-lineares Medienangebot (wie in den Kapiteln 2 bis 4 beschrieben) im Sinne ihres gesellschaftlichen Auftrages zu erfüllen. Sie will auch in Zukunft alle Menschen in Deutschland vielfältig und über alle relevanten Wege (Fernsehen, Radio, Telemedien) mit hochwertigen Inhalten versorgen. Dafür ist es verstärkt notwendig, Prozesse und Strukturen ARD-übergreifend zu optimieren.

Einsparungen im Programmangebot sind aufgrund der gestiegenen Anforderungen an qualitativ hochwertige lineare und nicht-lineare Inhalte (vgl. Kapitel 3) nicht akzeptanzfördernd. Im Fokus der Reform stehen daher die Prozesse und Strukturen der Rundfunkanstalten in Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung.

Das Spektrum der Themen umfasst dabei zunächst folgende Maßnahmenpakete, deren Umsetzung Zeit benötigen wird, die aber unmittelbar angegangen werden sollen:

### a) Verwaltung:

- Standardisierung und ggf. Zentralisierung von Abrechnungsprozessen (z. B. Honorare und Lizenzen, Gehalt, Reisekosten)
- Schaffung einheitlicher Standards zur Personalsteuerung

- Standardisierung, Optimierung und weitergehende Zentralisierung des Einkaufs
- Optimierung der GSEA-Strukturen

### b) Technik:

- Optimierung und Standardisierung der IT-Strukturen und -Prozesse
- Stärkere Standardisierung der Technik
- Gemeinsame technologische Plattformen für digitale Produkte
- Konzentration der Sendernetzbetriebe/ Sendeabwicklungen
- Vereinheitlichung der Speichertechnologien und Zusammenführung der Archivmassenspeicher
- Zentralisierung und Standardisierung der SAP-Landschaft
- Einheitlicher Produktionscodec (z. B. AV- Intra oder XDCam HD)

### c) Produktion und Programmerstellung:

- Standardisierung der Produktionsprozesse nach erfolgtem Benchmarking
- Nutzung neuer aufwandsreduzierter Produktionsformen (z. B. Remote Production, alternative Contributionswege)
- Standardisierte Produktionstechnik bei Großereignissen (z.B. Wahlen, royale Berichterstattung, Sport)
- Optimierung der Infrastruktur von Korrespondentennetzen

Die möglichen Einsparpotentiale der Themen werden in einem ersten Schritt identifiziert und dementsprechend priorisiert. Der Prozess wird 2017 beginnen und angesichts der Komplexität der einzelnen Themen einen längeren

Zeitraum (ca. 10 Jahre) in Anspruch nehmen. Das Ziel ist, die Wirtschaftlichkeit der ARD bzw. ihrer Rundfunkanstalten durch Effizienzsteigerung und durch das Heben von Synergien zu erhöhen, ohne ihre programmliche Leistungsfähigkeit zu gefährden. Die ARD ist eine föderale Arbeitsgemeinschaft und kein Konzern. Dies ist vom Verfassungs- und Gesetzgeber so gewollt. Kern der föderalen Vielfalt sind eigenständige Programm- und Telemedienangebote. Diese programmliche Vielfalt ist zu bewahren, daneben streben die Rundfunkanstalten eine enge Zusammenarbeit und eine Zusammenlegung von Strukturen überall dort an, wo dies wirtschaftlich und operativ möglich und sinnvoll ist. In Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung ist dies eine konsequente Weiterentwicklung: In optimierten Prozessen und Strukturen betreiben die Rundfunkanstalten diese Prozesse nicht mehr einzeln und eigenständig. Vielmehr greifen sie auf gemeinsame Strukturen zu oder es übernehmen einzelne oder mehrere Anstalten – wie es heute schon punktuell geschieht – Aufgaben für die gesamte Gemeinschaft.

Die Optimierung von Prozessen und Strukturen in einem integrierten föderalen Medienverbund kann nur gelingen, wenn sie transparent gestaltet wird. Mittels Benchmarking sind die wirtschaftlichsten und effizientesten Prozesse und Strukturen innerhalb der ARD zu identifizieren, um hieraus Ableitungen für die zukünftige Aufstellung und Arbeitsteilung zu gewinnen. Um diese Potentiale zu heben, wird eine intensive Einbindung der Programme/Redaktionen angestrebt.

Mit dem Ziel, größere Synergien zu erzielen, wird die ARD ihre Kooperation sowohl intern als auch mit ZDF und Deutschlandradio erweitern und verstärken. Bereits gemeinsam identifizierte Themenfelder sind u.a. eine noch stärkere Kooperation bei Sportgroßereignissen, eine gemeinsame Pressedatenbank oder eine vertiefte Zusammenarbeit im IT-Bereich.

Im IT-Bereich ist die Zusammenarbeit im Rahmen einer gemeinsamen Lenkungsgruppe der ARD mit dem ZDF und Deutschlandradio bereits etabliert, dort werden neben Fragen zur Gestaltung einheitlicher IT-Prozesse und -Strukturen auch konkrete Themenfelder bearbeitet, die sich z. B. mit der Konsolidierung der klassischen IT mit Fokus auf einem gemeinsamen Service-Desk, mit der Beschaffungsoptimierung für IT-Dienstleistungen und einer Zentralisierung der SAP-Landschaft beschäftigen.

Mögliche weitere Felder in der Zusammenarbeit mit ZDF und Deutschlandradio sind in einer geeigneten Projektstruktur zu identifizieren und zu bearbeiten.

## 7. KEF-Verfahren modernisieren

Die Bedeutung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), die als unabhängiger Sachverständiger für eine staatsferne Begutachtung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht, wird bei einer möglichen Modernisierung des KEF-Verfahrens eher zunehmen. Das derzeit angewandte dreistufige Verfahren der Finanzbedarfsfeststellung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland – bestehend aus der Anmeldung des Finanzbedarfs durch die Rundfunkanstalten, der Prüfung durch die KEF und der Entscheidung durch die Landesparlamente – hat sich in den zurückliegenden Jahren bewährt. Alle relevanten Einflussfaktoren (Erträge und Aufwendungen) werden von der KEF detailliert geprüft und auch Sonderfaktoren (z. B. Mehraufwendungen durch Entwicklungsprojekte, Ertragseinbußen durch Einschränkungen bei Werbung und Sponsoring) finden im KEF-Verfahren Berücksichtigung.

Nachteilig am bestehenden Verfahren ist die auf zwei (Berichtsperiode) bis vier (Beitragsperiode) Jahre begrenzte Perspektive auf die Entwicklung der Rundfunkanstalten. Sie lässt zwar über längere Zeiträume laufende technische Projekte zu (z.B. die Etablierung von DVB-T oder Digitalradio), vermag aber kaum langfristige strukturelle Veränderungen in den Häusern zielgerichtet in den Blick zu nehmen. Für eine Darstellung und Bewertung der – vor dem Hintergrund der tiefgreifenden Veränderungen in der digitalen Medienwelt – notwendigen strategischen Neuausrichtun-

gen und Umbaumaßnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks reicht der Zeithorizont von jeweils zwei bis vier Jahren nicht aus. Um Veränderungsprozesse erfolgreich durchzusetzen und zu steuern, benötigen die Häuser eine langfristige Planungssicherheit, um innovative Prozesse und Strukturen entwickeln zu können, die sich letztendlich auch kostenmindernd auswirken können.

Nachteilig am bestehenden Verfahren sind auch das Fehlen der Möglichkeit, periodenübergreifend Rücklagen zu bilden, und das Kürzen des Finanzbedarfs wegen latenter Wirtschaftlichkeitspotentiale. Diese sind aus KEF-Sicht in der Regel mit dem Gebot der Sparsamkeit begründet, sie müssen in den kommenden Jahren aber konkreter mit Innovationen und Strukturveränderungen verbunden werden. Durch die Möglichkeit einer Rücklagenbildung würde eine langfristige, strategische Ausrichtung der Anstalten unterstützt und erleichtert und stärkere Anreize für Innovationen geschaffen werden.

Es stellt sich daher die Frage, wie das bestehende KEF-Verfahren modifiziert werden kann, um Planungssicherheit für langfristige, tiefgreifende Struktur- und Prozessveränderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu unterstützen.

### a) Indexierung im Beitragsfestsetzungsverfahren ab 2021

Unter der Voraussetzung, dass die Länder die Programmqualität sowie Umfang, Vielfalt und Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhalten wollen, ist eine dauerhafte Festschreibung der Höhe des Monatsbeitrags auf derzeit 17,50 € nicht realistisch. Und eine derartige Deckelung stände außerdem im Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Als einziger Bereich öffentlicher Daseinsvorsorge würde der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf diese Weise begrenzt. Das Prinzip der Rundfunkfinanzierung „Beitragshöhe folgt dem Auftrag“ würde dadurch umgekehrt, die Auftragserfüllung müsste sich nach dem dauerhaft festgelegten Rundfunkbeitrag richten. Um für alle Beteiligten einen planbaren Entwicklungspfad für den Rundfunkbeitrag zu bekommen, sollte deshalb die Option geprüft werden, die Beitragshöhe künftig anhand eines Indexmodells festzulegen.

Ein Indexmodell für den Rundfunkbeitrag könnte wie folgt gestaltet werden:

- Der Monatsbeitrag in Höhe von 17,50 € bleibt unter der Zielsetzung der Beitragsstabilität bis Ende 2020 unverändert. Das Indexmodell gilt ab dem Jahr 2021. Basisjahr für den Index ist somit das Jahr 2020 mit einer Beitragshöhe von 17,50 €.
- Die Fortschreibung erfolgt auf Basis des BIP-Deflators. Dieser ist ein eingeführtes Instrument: Bereits im derzeitigen KEF-

Verfahren wird der BIP-Deflator, der sich aus dem aktuellen Finanzplan des Bundes ergibt, beim Sachaufwand angewendet (vgl. 20. KEF-Bericht, Tz . 220). Außerdem berücksichtigt die KEF ihn bei der Ermittlung einer Obergrenze für Investitionen.

- Die Höhe des Monatsbeitrags für die jeweilige Beitragsperiode ergibt sich aus dem Durchschnitt der Fortschreibungsergebnisse.

Das Indexmodell bietet folgende Vorteile:

- Ein langsamer, kontinuierlicher Anstieg des Rundfunkbeitrags auf Basis eines definierten Indexes vermeidet Sprünge und hohe Schwankungen der Beitragshöhe und unterstützt damit das Ziel der Länder nach Beitragsstabilität. Anlage 1 verdeutlicht, welche moderate Entwicklung sich bei einem stabilen Monatsbetrag seit 2009 ergeben hätte und welche Sprünge durch die 2015 erfolgte bzw. die aktuell empfohlene Beitragssenkung ausgelöst werden.
- Die Transparenz des Verfahrens wird durch eine Fortschreibung des monatlichen Beitrags auf Basis einer öffentlich anerkannten Preissteigerung gegenüber der Gesellschaft und der Öffentlichkeit verbessert.
- Mit dem Verfahren muss zwingend ein tiefgreifender struktureller Reformprozess einhergehen, um notwendige Einsparvolumina in beträchtlicher Größenordnung zu heben (Anlage 2). Die Rundfunkanstalten erhalten im Gegenzug mehr Planungssicherheit zur besseren Steuerung ihrer langfristigen Transformationsprozesse.

- Der aufwändige bürokratische und parlamentarische Prozess der Beitragsanpassung würde verschlankt.

Da eine finanzielle Überkompensation der Rundfunkanstalten untersagt ist, sollte insofern eine Prüfung durch die KEF vorgesehen werden. Da gleichzeitig die bedarfsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten sicherzustellen ist, besteht auch aus verfassungsrechtlichen Gründen die Notwendigkeit einer Überprüfung. Im Ergebnis muss eine Belastung der Beitragszahler vermieden werden, die das Funktionserforderliche übersteigt. Die KEF würde damit in einem Indexverfahren eine modifizierte Funktion erhalten.

## b) Umgang mit aufgezeigten Wirtschaftlichkeitspotentialen

Wenn im Rahmen der Prozess- und Strukturoptimierungen Synergien gehoben werden, sollten diese für die Weiterentwicklung des Programmangebots, insbesondere für die Anforderungen des digitalen Medienwandels verwendet werden dürfen. Ziel ist es, auf diese Weise einen systemimmanenten Sparanreiz zu setzen. Gleichzeitig würde dies die publizistische Kraft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhalten und für die Zukunft stärken.

Im Rahmen des bisherigen KEF-Verfahrens zur Prüfung und Ermittlung des von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarfs wird diese Zielstellung nicht erreicht, weil aufgezeigte Rationalisierungspotentiale zwangsläufig zu einer Finanzbedarfsminderung

innerhalb der Beitragsperiode führen. Für die Rundfunkanstalten entfällt somit der Anreiz, Anstrengungen zur Hebung solcher Rationalisierungspotentiale zu unternehmen.

## c) Periodenübergreifende Rücklagen

Die ARD sieht die Notwendigkeit der Bildung von periodenübergreifenden Rücklagen, hat deshalb die Erfordernisse und Ansätze für einen Regelungsvorschlag im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag beraten und einen Vorschlag für eine Anpassung von § 3 Abs. 2 RFinStV entwickelt. Dieser könnte wie folgt gefasst werden:

„Bei der Überprüfung des Finanzbedarfs berücksichtigt die KEF sämtliche Erträge der Rundfunkanstalten. Die Gesamterträge der Rundfunkanstalten aus Beiträgen und weiteren direkten oder indirekten Einnahmen sollen die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags notwendigen Aufgaben und Aufwendungen decken. Überschüsse am Ende der Beitragsperiode können vom Finanzbedarf für die folgende Beitragsperiode abgezogen werden. Die Beitragsentwicklung über mehrere Beitragsperioden ist hierbei zu berücksichtigen. Zweckgebundene Rücklagen dürfen nicht bedarfsmindernd angerechnet werden. Die Übertragung von Defiziten ist nicht zulässig.“

Eine Umsetzung der aufgezeigten Optionen zur Modifizierung des KEF-Verfahrens würde den Rundfunkanstalten die notwendige Planungssicherheit für strategische Maßnahmen zur Nutzung der Chancen der Digitalisierung geben (siehe Kapitel 5) sowie für die darge-

stellte grundlegende Reform ihrer Prozesse und Strukturen in Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung. In diesem Sinne könnte sich die Rolle der KEF vermehrt auch auf Strukturthemen erstrecken (siehe Kapitel 6). Insgesamt würde die Rolle der KEF in einem solchen modifizierten Verfahren gestärkt werden.

## 8. Rechtliche Rahmenbedingungen gestalten

Der beschriebene Transformations- und Reformprozess kann nur gelingen, wenn auch die notwendigen rechtlichen und medienpolitischen Weichen gestellt werden.

### 8.1 Kooperationen rechtlich absichern und konkretisierend normieren

Die Überlagerung der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Auftragsbereich durch kartell-/wettbewerbsrechtliche Restriktionen birgt nicht nur das Risiko, eine wirtschaftliche und sparsame Auftragserfüllung in Frage zu stellen, sondern stellt vielmehr die Auftragserfüllung selbst in Frage, wenn aus der Rundfunkfreiheit resultierende Entscheidungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die Anwendung kartell-/wettbewerbsrechtlicher Normen nicht umgesetzt werden können. Auch die Gesetzgebung, nach der die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Erfüllung ihres Auftrages zusammenarbeiten „können“ (§ 11 Abs. 3 19. RÄndStV), gibt bisher keine eindeutige Antwort auf die Frage des Verhältnisses zwischen Rundfunk- und Kartellrecht.

Zur Auflösung des bestehenden Spannungsfeldes zwischen Rundfunkrecht einerseits und den Bestimmungen des Kartell-/Wettbewerbsrechts andererseits muss vorrangiges Ziel sein, eine Basis regulatorischer Art zu finden, auf der die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten operieren können und die die

nötige Handlungssicherheit für die Vertiefung und Schaffung neuer Kooperationen gibt. Diesen regulatorischen Ansatz zur Auflösung des bestehenden Konfliktfeldes gilt es nun zu entwickeln.

Schon frühzeitig hatten sich ARD und ZDF in der Stellungnahme zur Arbeitsgruppe Kartellrecht/Vielfaltssicherung im Rahmen der Bund-Länder-Kommission zur Reform der Medienordnung auf die Notwendigkeit einer Anpassung des regulatorischen Rahmens für eine Vielfaltssicherung hingewiesen. ARD und ZDF hatten sich bereits an dieser Stelle für eine Freistellung vom Kartellverbot gemäß § 2 GWB ausgesprochen.

Die von ARD, ZDF und Deutschlandradio vertretene Auffassung, dass das Spannungsverhältnis zwischen Kartell- und Rundfunkrecht schon von Verfassungs wegen eine umfassende Berücksichtigung von Medienvielfaltsaspekten bei kartellrechtlichen Wertungs- und Beurteilungsspielräumen fordere, wurde in einer erneuten gemeinsamen Stellungnahme zum Referentenentwurf der 9. Novellierung zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bekräftigt.

Dieser Einschätzung hat sich auch der Bundesrat angeschlossen und sich in seiner Stellungnahme zur 9. GWB-Novelle am 25. November 2016 für eine Bereichsausnahme für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgesprochen.

## 8.2 Fortentwicklung des Telemedienauftrages / "Zeitgemäßer Telemedienauftrag"

Die Länder haben sich bereits im Jahr 2013 darauf verständigt, den Telemedienauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten rundfunkstaatsvertraglich zu novellieren und einen zeitgemäßen Telemedienauftrag im Rundfunkstaatsvertrag zu verankern. Die Länder haben hierzu im Sommer 2016 eine Initiative auf Rundfunkreferentenebene ergriffen. ARD, ZDF und Deutschlandradio haben gemeinsame Vorschläge für dieses wichtige Reformvorhaben erarbeitet. Diese Positionierung soll den Dialog mit den Ländern unterstützen und begleiten (siehe Stellungnahme hierzu).

Um die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im sich dynamisch entwickelnden Umfeld des Internets sicherzustellen und zugleich innerhalb des Beihilfekompromisses eine Lösung zu finden, die die aktuelle Systematik der §§ 11 ff RStV fortentwickelt und Anpassungen an aktuelle Marktentwicklungen erlaubt, halten wir die nachfolgenden Modellüberlegungen für einen sinnvollen ersten Schritt:

- I. Basis der Überlegungen bilden die aktuellen, aufgrund eines Dreistufentestverfahrens genehmigten Telemedienkonzepte. In einer Übergangsregelung muss sichergestellt werden, dass diese Telemedienkonzepte uneingeschränkt fortgelten.
- II. Aufbauend auf diesen genehmigten Telemedienkonzepten sollen für neue Aufgaben in den bestehenden § 11 d RStV folgende drei Kategorien integriert werden:

1. Sendungen auf Abruf und sendungsbezogene Telemedienangebote zu Eigen- und Auftragsproduktionen, Koproduktionen sowie angekauften Spielfilmen und Fernsehserien europäischer öffentlich-rechtlicher Sendeanstalten wären aufgrund unmittelbarer gesetzlicher Beauftragung nach Maßgabe journalistisch redaktioneller Gestaltung unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zulässig.
  2. Sendungen auf Abruf und sendungsbezogene Telemedienangebote zu Großereignissen gemäß § 4 Abs.2 RStV, Spiele der 1. und 2. Fußballbundesliga bis zu 30 Tage nach ihrer Ausstrahlung sowie angekaufter Spielfilme und Fernsehserien, soweit diese nicht Ziffer 1 unterfallen, bis zu 30 Tage vor und nach ihrer Ausstrahlung, wären aufgrund unmittelbarer gesetzlicher Beauftragung nach Maßgabe journalistisch redaktioneller Gestaltung unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zulässig.
  3. Ferner müsste auf gesetzlicher Grundlage sichergestellt werden, dass ein Angebot künftig Inhalte aufgrund direkter gesetzlicher Beauftragung enthalten kann und gleichzeitig nichtsendungsbezogene Inhalte auf der Grundlage eines Telemedienkonzeptes und ggf. eines Dreistufentests. Marktliche Auswirkungen würden dann nur noch für nichtsendungsbezogene Inhalte geprüft. Ferner muss sichergestellt sein, dass für die direkte Beauftragung sendungsbezogener Inhalte die in § 11 d Abs. 3 Satz 2 RStV formulierte Notwendigkeit, den zeitlichen und inhaltlichen Bezug zu einer bestimmten Sendung auszuweisen, nicht gilt.
- Im Übrigen verbleibt es zunächst im Grundsatz bei den bisherigen Regelungen.
- ### 8.3 Plattformregulierung
- Der beste Inhalt nützt nichts, wenn er nicht gefunden wird. Infrastrukturanbieter, Endgerätehersteller und Betreiber von z.T. globalen Drittplattformen nehmen aber zunehmend als Akteure zwischen Inhalt und Nutzer eine Gatekeeper-Funktion ein. In einer von diesen Playern zunehmend dominierten digitalen und konvergenten Medienwelt ist es daher von entscheidender Bedeutung, den diskriminierungsfreien Zugang und die privilegierte Auffindbarkeit der öffentlich-rechtlichen Angebote auf Drittplattformen sicherzustellen.
- a) Diskriminierungsfreier Zugang
 

In der konvergenten Medienwelt wächst die Möglichkeit der z.T. marktmächtigen Player, auf den Zugang von medienrelevanten Inhalten Einfluss zu nehmen, stetig an. Deshalb muss sichergestellt werden, dass für die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein Diskriminierungsverbot gilt und somit meinungsrelevante Inhalte zu den Endnutzern gelangen können. Rundfunkveranstaltern und Nutzern ist der diskriminierungsfreie Zugang zu Infrastrukturen, Plattformen und Portalen und Benutzeroberflächen zu gewährleisten. Die Beeinflussung von Platzierung und

die Bevorzugung eigener Angebote des Portalbetreibers sind durch entsprechende Regelungen auszuschließen.

## b) Privilegierte Auffindbarkeit öffentlich-rechtlicher Inhalte

Mit der zunehmenden Verbreitung von EPGs und Navigatoren sowie Portalen über alle Plattformen steigt auch das Diskriminierungspotenzial. So waren die Rundfunkunternehmen in der Vergangenheit bereits mit Verschiebungen sowie Überlagerungen von Rundfunkinhalten konfrontiert. Damit vielfaltsrelevante und meinungsbildende Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und vergleichbarer Telemedien angemessen dargestellt werden können, erscheint es gerechtfertigt, bei Angeboten, die in besonderem Maße Meinungsvielfalt und Pluralismus fördern, eine präferierte Platzierung regulatorisch abzusichern.

## c) Signal- und Inhalteintegrität

Die Gewährleistung und technische Absicherung der Signalintegrität beschreibt den Anspruch der Programmveranstalter auf technische und inhaltliche Unversehrtheit des Sendesignals und dessen Bereitstellung beim Endnutzer. Die Investitionen des Rundfunks in audiovisuelle Produktionen erfordern ebenso wie die verfassungsrechtlich geschützte Rundfunkfreiheit und Programmautonomie einen Integritätsschutz der Inhalte. Betreibern von Hybridportalen bzw. Dritten darf es nicht gestattet sein, Anwendungen (Werbeeinblendungen, Skalierungen) über die audiovisuellen Inhalte

bzw. Dritten darf es nicht gestattet sein, Anwendungen (Werbeeinblendungen, Skalierungen) über die audiovisuellen Inhalte der Fernsehveranstalter zu legen, bzw. mit diesen zu verbinden. Dieser Integritätsschutz wird nach der bisherigen Rechtslage nicht hinreichend abgesichert.

## 8.4 Netzneutralität

Das umfassendste Angebot nützt nichts, wenn es nicht zum Adressaten gelangt. Daher ist Netzneutralität eine Grundvoraussetzung für die Sicherung von inhaltlicher und kultureller Vielfalt sowie für die Gewährleistung eines freien Zugangs zu meinungsbildenden audiovisuellen Inhalten im Internet. Auf europäischer Ebene wurden am 30.08.2016 mit den veröffentlichten Leitlinien der BEREC (Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation) wichtige Weichen gestellt. Die grundsätzlich zu begrüßenden Konkretisierungen der TSM (Telecoms Single Market)-Verordnung durch die Leitlinien müssen sich zunächst in der Praxis bewähren. Die nationalen Regulierer müssen einen ersten jährlichen Bericht über die Erfahrung der Implementierung an BEREC und die Kommission zum 30.06.2017 übermitteln. Darüber hinaus will BEREC die Leitlinien ggf. aktualisieren, wenn und soweit dies als angemessen und notwendig angesehen wird. Jedenfalls muss sichergestellt sein, dass die Aspekte der Meinungsvielfalt und kommunikativen Chancengleichheit regelmäßig und nachhaltig Berücksichtigung finden. Qualität und Schnelligkeit des Transports des Inhalts darf nicht allein unter Wirtschaftlichkeitsgesichts-

punkten oder nach den Geschäftsinteressen des Infrastrukturbetreibers beurteilt werden. Netzneutralität ist eben nicht nur ein bundesrechtliches Telekommunikationsthema, sondern ein rundfunkrechtliches Vielfaltsthema.

In diesem Kontext ist auch die Forderung der sog. „Netzallianz“ zu sehen, Inhalteanbieter per Gesetz zu verpflichten, künftig für die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in Kabel- und andere Netze Entgelte zu zahlen. Art. 31 der Universaldienste-Richtlinie lässt grundsätzlich entsprechende Regelungen der Mitgliedstaaten zu. Mit den Normierungen in §§ 52 b ff. RStV hat sich der Rundfunkstaatsvertragsgesetzgeber aber bereits im Interesse der Vielfalt gegen eine solche grundsätzliche Entgeltspflicht entschieden. Auch in den anderen europäischen Ländern zahlt kein einziger öffentlich-rechtlicher Programmveranstalter noch Einspeiseentgelte an Kabelnetzbetreiber. Eine gesetzliche Entgeltverpflichtung würde auch einen erheblichen zusätzlichen Kostenaufwand für den Rundfunk bedeuten. Im Übrigen wäre auch ein gesetzliches Verbot zur Zahlung von Einspeiseentgelten denkbar.

## 8.5 Urheberrecht

Die ARD ist als größter Auftraggeber in Deutschland maßgeblicher Motor der Kreativwirtschaft und Garant einer vielfältigen Produzentenlandschaft. Für den Erhalt und Ausbau dieser Leistung spielt das Urheberrecht eine maßgebliche Rolle.

Als Massennutzer von urheberrechtlich geschützten Inhalten sind für die öffentlich-

rechtlichen Sender die Vorschriften des Urhebervertragsrechts von ganz zentraler Bedeutung. Vertragsschlüsse erfolgen in einem Umfeld, in dem eine Vielzahl bereits abgeschlossener allgemeiner Vergütungsregeln oder tarifvertraglicher Vereinbarungen existiert, die die angemessene Vergütung von Urhebern und Leistungsschutzberechtigten regeln. Empirische Untersuchungen, die in diesem Bereich eine unangemessene Vergütung für urheberrechtliche Werke oder künstlerische Leistungen konstatieren würden, sind darüber hinaus nicht bekannt.

Vor diesem Hintergrund bereitet die aktuelle Debatte um die Reform des Urhebervertragsrechts Sorge. Der Regierungsentwurf wird den Gegebenheiten und Erfordernissen der Kreativwirtschaft eher gerecht als der vorangegangene Referentenentwurf und räumt dessen gravierendste Mängel aus. Nunmehr wird im parlamentarischen Verfahren die Rückkehr zum Referentenentwurf und darüber hinaus die Verbindlichkeit von Schlichtersprüchen erneut diskutiert. Die im Referentenentwurf angesprochenen separaten Vergütungen für jede Nutzung eines Werkes entsprechen weder der BGH-Rechtsprechung, noch wären sie verwaltungstechnisch mit vertretbarem Aufwand zu bewerkstelligen. Auch begegnet die im Referentenentwurf vorgesehene Verbindlichkeit von Schiedssprüchen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Bereits im Jahr 2002 hatte der Gesetzgeber entschieden, dass das Schiedsverfahren mit dem Widerspruch einer Partei gegen das Ergebnis eines Einigungsvorschlages endet.

ARD und ZDF haben sich daher am 28.07.2016 mit einem gemeinsamen Schreiben an die Bundesregierung gewandt und die vorgenannten Punkte nochmals thematisiert.

## **8.6 Regulierung einer „Mehrnormgerätepflicht“ im europäischen Rahmen als Maßnahme zur Forcierung der Digitalisierung im Radiobereich**

Im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Telekom-Pakets haben ARD und ZDF im April 2016 eine Stellungnahme abgegeben, in der die Forderung nach der Digitalisierung des Radios im Mittelpunkt steht. Ziel ist es, auf europäischer Ebene eine Regulierung vorzusehen, die dafür sorgt, dass die Endgeräte, die für den Empfang von Radio vorgesehen sind, mit einem sog. „Multinormchip“ ausgerüstet werden müssen. Hierfür wird die Änderung der Universaldienstrichtlinie in Artikel 24 Annex VI vorgeschlagen. Alle Geräte, die den Empfang von Radio und/oder Audiosignalen ermöglichen und die in der Europäischen Gemeinschaft verfügbar gemacht werden, sollten den Radioempfang in einer technologieutralen Weise sicherstellen - mittels analoger und digitaler Rundfunkverbreitung und mittels IP-Übertragung. Zur Begründung ist anzumerken, dass der Multinormchip bereits existiert, zu geringen Kosten in die Geräte integriert werden kann und dass dieser Schritt eine große, unmittelbare Auswirkung auf die Veränderung des Marktes in Richtung Digitalradio hätte. Vor diesem Hintergrund ist die Initiative des Bundesrates zur Einführung einer Interoperabilitätsverpflichtung für End-

gerätehersteller im Telekommunikationsgesetz sehr zu begrüßen.

## **8.7 Kriterien für die Abschaltung von UKW**

Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Digitalisierung des Hörfunks und die Voraussetzungen für einen Umstieg der gesamten Hörfunkverbreitung öffentlich-rechtlicher wie privater Programme von UKW auf DAB+ sind durch den Gesetzgeber im Sinne der positiven Rundfunkordnung auszugestalten. Diese Verpflichtung beinhaltet auch die Aufgabe, die wesentlichen Fragen eines Übertragungstechnikwechsels im Rundfunk zu regeln. Es bedarf daher einer gesetzgeberischen Entscheidung, die für den Übergang von UKW auf DAB+ die wesentlichen Rahmenbedingungen und Kriterien festlegt.

## 9. Ausblick und nächste Schritte

Die ARD will sich als publizistisch starker, integrierter und föderaler Medienverbund zukunftsfähig weiterentwickeln. Sie will diese Veränderungsprozesse gemeinsam mit den Ländern und der KEF erfolgreich gestalten.

Die beschriebenen strategischen Maßnahmen (siehe Kapitel 5 und 6) werden durch die Intendantinnen und Intendanten gesteuert.

Für die Entwicklung, Priorisierung, Koordinierung und Umsetzung konkreter Maßnahmen in den sechs strategischen Handlungsfeldern zur Nutzung der Chancen der Digitalisierung (Kapitel 5) sind die Fachkommissionen der ARD gefordert. Sie werden über bereits bestehende ARD-übergreifende Schnittstellen miteinander vernetzt.

Die anstehenden tiefgreifenden Veränderungen und Reformen der Prozesse und Strukturen in Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung der ARD werden durch ein professionelles und qualifiziertes Projektmanagement umzusetzen sein. Für die grundlegende und auf mehrere Jahre angelegte Reform in Verwaltung, Technik, Produktion und Programmerstellung (siehe Kapitel 6) wird eine Projektstruktur unter der Leitung des jeweiligen ARD-Vorsitzes etabliert. Die Evaluierung bestehender sowie die Entwicklung und Implementierung optimierter Prozesse und Strukturen wird mehrere Jahre benötigen und eine „top down“-Steuerung erfordern. Zur Sicherung der Kontinuität werden daher jeweils der stellvertretende ARD-Vorsitz und

der Vorsitz der nächsten Amtsperiode an der Steuerung beteiligt.

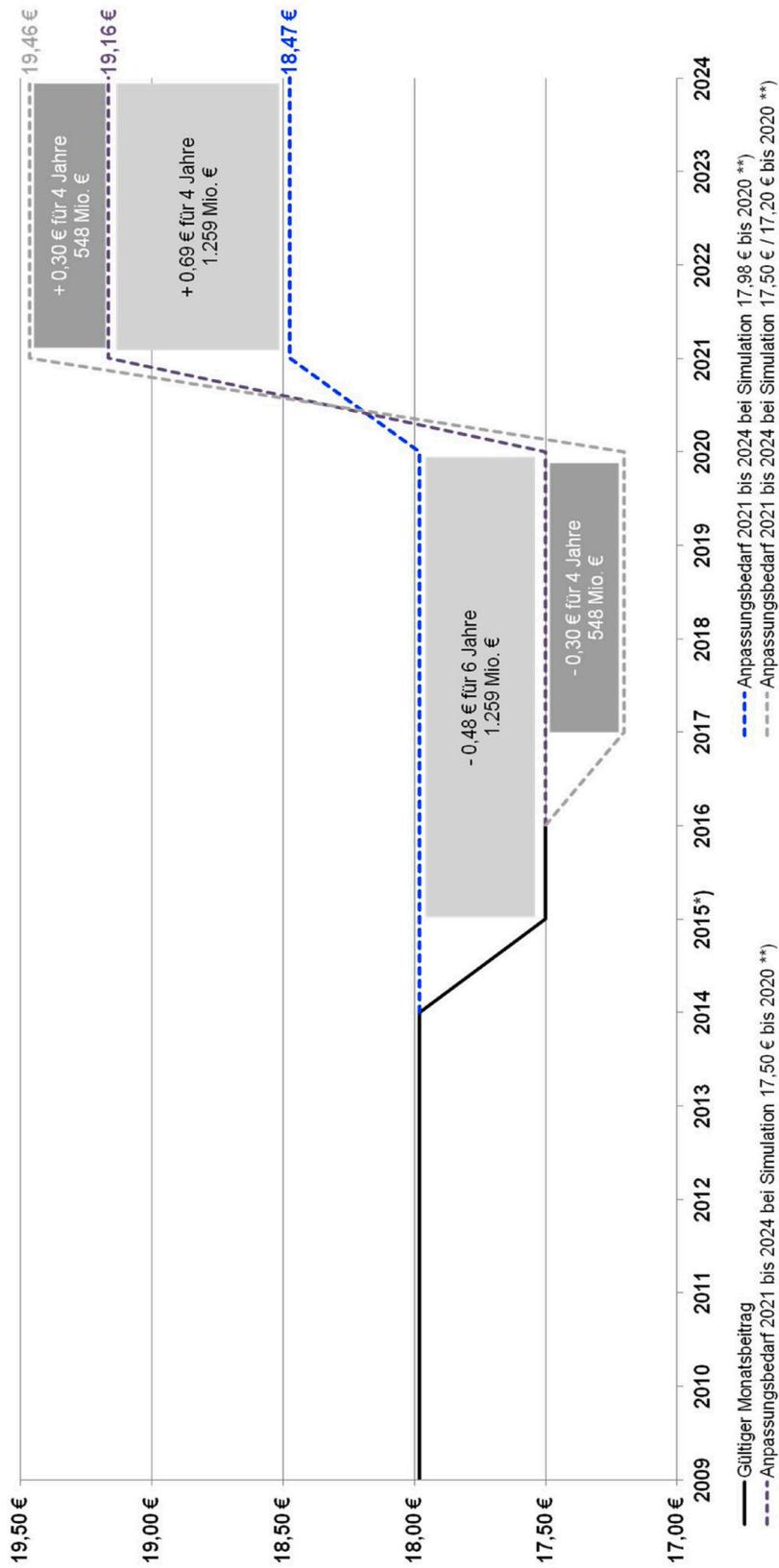
Die Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung gestaltet die ARD, indem sie sich selbst weiterentwickelt. Um ihren Auftrag auch in Zukunft zu erfüllen, will sie ihre Leistungen und ihre Strukturen den Gegebenheiten des Medienwandels anpassen. Dies geschieht im Interesse ihrer Zuschauer, Hörer und Nutzer, denn sie haben zu Recht hohe Erwartungen an einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk für die gesamte Gesellschaft.

Diese Gesellschaft finanziert den öffentlich-rechtlichen Rundfunk – sie hat daher auch in Zukunft einen Anspruch auf ein umfassendes und exzellentes Angebot in Radio, Fernsehen und Telemedien. Daran wird sich ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk, welcher der ganzen Gesellschaft dient, immer messen lassen.

Anlagen

## Anlage 1

### Entwicklung bei unterschiedlichen Monatsbeiträgen ab 2014



\*) gültiger Monatsbeitrag für 2015: 17,50 € ab 01.04.2015

\*\*) Simulation bei einer Aufwandsfortschreibung mit jährlich 1,75% an 2021

## Anlage 2

### Mögliche Veränderung des Beitragsfestsetzungsverfahrens: Indexmodell

- Annahme: Fortschreibung mit BIP-Deflator in Höhe von 1,75 % p.a.
- Aufteilung des Monatsbeitrags auf ARD, ZDF und Deutschlandradio bleibt im Vergleich zur Empfehlung im 20. KEF-Bericht (Tz. 550) unverändert.

		2017 bis 2020	2021 bis 2024	2025 bis 2028	2029 bis 2032
Entwicklung Monatsbeitrag auf Basis 17,50 €	€	17,50	18,28	19,59	21,00
Ergebnis Indexierung Monatsbeitrag / Fortschreibung Aufwendungen	Mio. €		./. 575	1.157	1.771
Wegfall der in 2017 bis 2020 verwendeten Beitragsrücklage 2013 bis 2016	Mio. €		./. 1.590	./. 1.590	./. 1.590
Beitragsrücklage 2017 bis 2020 (Verwendung in 2021 bis 2024)	Mio. €	./. 542	542		
Wegfall des in 2017 bis 2020 verwendeten weiteren Übertrags aus 2013 bis 2016 (hauptsächlich Eigenmittel)	Mio. €		./. 605	./. 605	./. 605
<b>Notwendiges Einsparvolumen (ARD, ZDF, Deutschlandradio und LMA)</b>	<b>Mio. €</b>		<b>./. 2.228</b>	<b>./. 1.038</b>	<b>./. 424</b>
<b>davon ARD mit einem Schlüssel von 70,3452 %<sup>1</sup></b>	<b>Mio. €</b>		<b>./. 1.567</b>	<b>./. 730</b>	<b>./. 298</b>

<sup>1</sup> ARD-Anteile (ohne Anteile Landesmedienanstalten) an 17,50 €

The background is a solid blue color with a gradient. Overlaid on this are several sets of white, wavy, parallel lines that create a sense of motion and depth. The lines are most prominent in the upper right and lower right quadrants, curving across the frame.

MITTELDEUTSCHER RUNDFUNK  
Anstalt des öffentlichen Rechts  
Hauptabteilung Kommunikation  
Kantstraße 71 - 73, 04275 Leipzig

[www.mdr.de](http://www.mdr.de)