

**Stellungnahme des Intendanten des Westdeutschen Rundfunks Köln (WDR) und
Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der
Bundesrepublik Deutschland (ARD)**

**zur schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Europa, Kultur und Medien gemäß
§79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags**

zum

**Thüringer Gesetz zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag, Gesetzesentwurf der
Landesregierung - Drucksache 7/1587 -**

Vorbemerkung

Der Ausschuss für Europa, Kultur und Medien des Thüringer Landtag hat mich als Intendanten des Westdeutschen Rundfunks aufgefordert, die Gründe darzulegen, weshalb wir die Erhöhung des Rundfunkbeitrags um 86 Cent für erforderlich halten. Als Vorsitzender der ARD möchte ich mich zu diesem Anlass bei den Abgeordneten für Ihre Fragen bedanken. Die ARD erkennt die große Bedeutung des parlamentarischen Prozesses für die Sicherung der Akzeptanz des Rundfunkbeitrags ausdrücklich an. Mit unserer Stellungnahme möchten wir die Aufgabe der Landtagsabgeordneten daher unterstützen. Die Stellungnahme ist in enger Abstimmung mit dem MDR entstanden, sodass Fragen, die die ARD als Ganzes betreffen, auch weitgehend identisch beantwortet werden.

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat am 20. Februar 2020 der Rundfunkkommission der Länder ihren 22. Bericht vorgelegt und den Ländern die Anhebung des Rundfunkbeitrags für die nächste Beitragsperiode 2021-2024 um 86 Cent auf 18,36 € zur Finanzierung des ungedeckten Finanzbedarfs der ARD von insgesamt 858 Mio. € empfohlen.

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben am 17. Juni 2020 in Berlin den Ersten Medienänderungsstaatsvertrag unterzeichnet, welcher zum einen die Erhöhung des Rundfunkbeitrags auf 18,36 Euro und zum anderen die Anpassung des ARD-Finanzausgleichs zugunsten von Saarländischem Rundfunk und Radio Bremen vorsieht. Der Staatsvertrag sieht eine schrittweise Erhöhung der Finanzausgleichsmasse bei geringfügigen Änderungen des Verteilungsschlüssels vor.

Der Thüringer Landtag ist nun aufgerufen, über den Staatsvertragsentwurf abzustimmen, um ihn in Landesrecht umzusetzen. Die ARD hat den Länderparlamenten ihren Bericht zu ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Lage gemäß § 5a Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag im Juni bereitgestellt.

Die vom Ausschuss für Europa, Kultur und Medien gestellten Fragen möchte ich wie folgt beantworten:

1. Ist Ihrer Meinung nach der 22. Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF) gesetzeskonform entstanden?

Die KEF hat nach dem RFinStV auf Grundlage der Bedarfsanmeldungen von ARD, ZDF und Deutschlandradio den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfassend geprüft. Dabei hat sie den Rundfunkanstalten gemäß § 5 RFinStV Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die Prüfung erfolgte anhand der in § 3 RFinStV niedergelegten Maßstäbe in Übereinstimmung mit der seit nunmehr vielen Jahren geübten und gesetzeskonformen Praxis. Zwar hat die ARD insbesondere die Betrachtungen der KEF zur Gehaltsstruktur im öffentlich-rechtlichen Rundfunk fachlich kritisiert. Kritisiert wurden auch die teils sehr einschneidende Kürzung des angemeldeten Bedarfs und die aus unserer Sicht zu hoch angesetzten Prognosen hinsichtlich der Ertragserwartung für die nächsten Jahre. Dies ändert aber nichts daran, dass der 22. KEF-Bericht in Verfahren, Form und Inhalt den gesetzlichen Anforderungen entspricht.

2. Ist Ihrer Meinung nach der Vorschlag zur Beitragsanpassung auf Basis des 22. Berichts der KEF gesetzeskonform entstanden und hält dieser einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand?

Der Vorschlag der KEF zur Anhebung des Rundfunkbeitrags fußt auf der von der KEF in ständiger Praxis entwickelten Methodik. Die KEF hat sich dabei ausweislich des Berichts an den Bedarfen von ARD, ZDF und Deutschlandradio orientiert.

Die Anpassung des Beitrags auf 18,36 Euro ist trotz der Bemühung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für effizienteres Wirtschaften, schlankere Strukturen und einen sparsamen Einsatz von Mitteln nötig geworden. Seit 2013 ist die Rücklage aus der Systemumstellung von der Gebühr zum Beitrag inflations- und preisentwicklungsbedingt abgeschmolzen, mit der eine Erhöhung vermieden werden konnte.

Auch mit der Beitragsanpassung wird daher der Einsparungskurs weiter fortgesetzt werden müssen, da angesichts gestiegener von den Rundfunkanstalten nicht zu beeinflussender Kosten und der Inflation Ausgabensteigerungen nicht möglich sein werden. Die moderate Beitragsanpassung wird es der ARD dennoch ermöglichen ihren Funktionsauftrag umfassend zu erfüllen. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Prüfung und den Vorschlag der KEF bestehen daher nicht.

3. Sehen Sie eine der verfassungsrechtlichen Bedingungen zur Abweichung vom Vorschlag der KEF, also mangelnder Zugang zu Informationen oder eine unangemessene Belastung der Beitragszahlerinnen (vergl. BVerfGE 90, 60 [103 f.]) als erfüllt an?

Das Bundesverfassungsgericht hat die Möglichkeit der Länder für eine Abweichung vom Vorschlag der KEF aufgrund des Prinzips der Staatsferne begrenzt. Neben offensichtlichen Fehlern in der Berechnung – die im 22. KEF-Bericht nicht ersichtlich sind – sind Auswirkungen auf den Informationszugang und die angemessene Belastung der Beitragszahler*Innen als taugliche Anknüpfungspunkte für eine Abweichung von der Rechtsprechung angesprochen worden. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht die Anforderungen an eine Abweichungsbegründung insoweit hoch gesetzt, als dass die Länder die ihrer Abweichungsentscheidung zugrundeliegenden Tatsachen und die daran anknüpfenden Wertungen transparent und damit einer Prüfung zugänglich machen müssen. Die Begründung der Länder muss vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Uns sind hinsichtlich des Gesichtspunkts des Zugangs zu Informationen durch eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags um 86 Cent keine negativen Auswirkungen ersichtlich. Mit dem

Rundfunkbeitrag werden gerade die Bereitstellung vielfältiger und hochwertiger frei zugänglicher Informationsangebote sichergestellt, sodass die Anpassung des Beitrags hier einen positiven Effekt hat. Was die Angemessenheit der Belastung der Beitragszahler angeht, ist mit Blick auf das Gebot der auftragsadäquaten Finanzierung zu beachten, dass der Gesetzgeber auch in diesem Falle die Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherzustellen hat. Der Gesetzgeber hat bei seiner Wertung auch die Möglichkeit der Befreiung vom Rundfunkbeitrag zu berücksichtigen und darzulegen, dass diese Befreiungsmöglichkeiten nicht ausreichen, um eine angemessene Beitragslast sicherzustellen. Die Befreiungsmöglichkeiten werden in der jetzigen pandemie-bedingten Wirtschaftsklage voraussichtlich in weiterem Umfang genutzt werden.

4. Sehen Sie eine Gefahr für die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bevölkerung, wenn der Beitrag angehoben wird?

Bei der Diskussion über die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen nicht nur Kosten im Mittelpunkt. Es wird – gerade auch in den Bundesländern – auch der Nutzen gesehen: Ganz praktisch, etwas weil Arbeitsplätze geschaffen werden und weil die regionale Berichterstattung bei den Landesrundfunkanstalten der ARD eine besondere Bedeutung erfährt. So ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch identitätsstiftend für das jeweilige Bundesland. Schon immer waren die Rundfunkanstalten und die Politik gefordert, den Rundfunkbeitrag den Bürgerinnen und Bürgern zu erklären, ihre Nutzen herauszustellen und die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Meinungsvielfalt und Demokratie zu verdeutlichen. Dass diese Bedeutung kein Relikt vergangener Zeiten ist, hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt unterstrichen, zuletzt in seiner Entscheidung von 2018 über die Ausgestaltung des Rundfunkbeitrags. Die Nutzungszahlen und Einschaltquoten der ARD-Angebote in Corona-Pandemie zeigen es auch in der Realität wieder eindrücklich: Die Menschen schätzen und vertrauen unseren Inhalten mehr als allen anderen Informationsangeboten. Dieses Vertrauen ist Ergebnis unserer Glaubwürdigkeit und verlässlicher journalistischer Arbeit und (selbst-)kritischer Auseinandersetzung mit den Themen, die unsere Welt, unser Land und unsere Regionen bewegen, ohne dabei kommerzielle Interessen im Auge zu haben. Wir erfüllen für die Gesellschaft einen Auftrag und die weit überwiegende Mehrheit der Menschen erkennt dies auch an. Das heißt nicht, dass wir nichts verbessern können und wir tun dies, gerade was die Stärkung der Präsenz von Themen aus den Regionen im Programm von „Das Erste“ angeht. Die Verlängerung der „tagesthemen“ für eine vertiefte Regionalberichterstattung, aber auch die Schaffung eines Kulturangebots der ARD, angedockt beim MDR, sind Ausdruck unserer Bemühungen. Aber unseren Auftrag können wir nur mit einer Finanzierung erfüllen, die unabhängig von Quoten, Wirtschaftskonjunktur und frei von politischem Kalkül ist, gerade in schwierigen Zeiten, in denen private Medien und Informationskanäle unter besonderem Druck stehen. Dafür gibt es den Rundfunkbeitrag. Er ist der Garant dafür, dass die ARD ohne Rentabilitätsdruck und politisch unabhängig den Menschen eine zuverlässige Quelle für Information und eine Stütze in ihrem Alltag bieten kann. Dafür muss dieser auch an die Preisentwicklung im Mediensektor und die Inflation angepasst werden. Und dies müssen wir und die für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuständigen Länder den Bürgerinnen und Bürgern erklären. Dann sehen wir für die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keine Gefahr.

5. In welche Richtung bzw. wie sollte die Auftragsdefinition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den nächsten Jahren fortentwickelt werden? Ist es richtig, wenn nicht zuerst ein klarer Auftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk definiert wird und erst dann die Form und die Höhe der Finanzierung festgelegt wird? Wie sinnvoll ist eine Reduzierung des Umfangs des öffentlich-rechtlichen Angebots und welche Bereiche kämen dafür in Betracht?

Die Anpassung des Beitrags für die Jahre 2021 bis 2024 soll die Finanzierbarkeit des gegenwärtig bestehenden Rundfunkauftrags sicherstellen. Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, welcher Information, Kultur und Unterhaltung umfasst, sicherzustellen ist durch eine funktionsadäquate Finanzierung. Das heißt nicht, dass sich der Auftrag nicht weiterentwickeln könnte. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat eine verfassungsrechtliche Entwicklungsgarantie, aus der eine ständige Pflicht zur Fortentwicklung des Auftrags innerhalb der sich wandelnden medialen und informationstechnischen Bedingungen ergibt. Neue Formen des Ausdrucks und der Informationsvermittlung überlagern alte Formen, lineare Angebote verlieren gegenüber non-linearen an Bedeutung und gleichzeitig muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk alle (Alters-)Gruppen der Gesellschaft erreichen. Dies bedeutet große Herausforderungen: Wir müssen Neues erschließen und Altes aufrechterhalten. Wie dies bewerkstelligt werden kann, darüber sind wir mit den Ländern im Gespräch. Ob etwa lineare Angebote verschlankt oder Online-Angebote ausgebaut werden müssen, ist nicht nur eine Frage unserer Programmautonomie, sondern auch eine des politischen Willens zur Gestaltung. Denn wir können nicht von uns aus Sender einfach so abschalten, die unserem gesetzlichen Auftrag entsprechen. Wir können umgekehrt bei begrenzten finanziellen Mitteln nicht dort innovative neue Angebote ausbauen, wo wir sie nicht finanzieren können. Ideen wie eine Flexibilisierung des linearen Auftrags und eine Budgetierung der Mittelverwendung können hier mögliche Ansätze sein.

All dies ändert aber nichts daran, dass der Auftrag in seinem jetzigen Stand finanziert werden muss. Es gibt bereits einen klaren Auftrag, der sich aus dem Rundfunkstaatsvertrag und den jeweiligen Landesgesetzen ergibt. Bei einer Fortentwicklung dieses Auftrags ist auch eine Anpassung der Finanzierung denkbar, auch innerhalb der nächsten Beitragsperiode. Hier ist der Gesetzgeber dann gefragt. Er müsste bei Reduzierung der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gleichwohl sicherstellen, dass der verfassungsrechtliche Funktionsauftrag weiter erfüllt werden kann. Zudem muss der Gesetzgeber komplexe Entscheidungen für die Reduzierung von Angeboten treffen, die – wir sprechen aus Erfahrung – immer auch Menschen betreffen, die diese Angebote schätzen und nicht darauf verzichten wollen.

6. Wie sollte die Anpassung der Auftragsbeschreibung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an die heutigen Medienbedürfnisse und Mediennutzung der Bevölkerung ausgestaltet sein?

Mediennutzung und Medienbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger wandeln sich ständig, gerade im digitalen Raum. Neue Formate und Plattformen haben diesen Raum erobert. Player, von denen man vor zehn Jahre noch nichts gehört hat, sind nunmehr unumgänglich geworden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss gemäß seinem Auftrag für die öffentliche Meinungsbildung hier hineinwirken. Das bedingt, dass wir ein

großes Maß an Flexibilität brauchen, um uns an neue Entwicklungen anzupassen, ja selbst zu Initiatoren solcher Trends zu werden. Die gegenwärtige Ausgestaltung des Auftrags hinsichtlich Telemedien ist dabei nicht immer innovationsfördernd. Zu lange noch dauert es etwa, Telemedienkonzepte anzupassen und damit neue Angebote zu legalisieren. Zu sehr ist die Unterscheidung zwischen linearen Fernseh- und Hörfunkangeboten und non-linearen Angeboten noch in unseren Gesetzen und internen Strukturen verankert, obwohl wir im Rahmen der Möglichkeiten hier Anpassungen vorgenommen haben. Immer weniger Journalistinnen und Journalisten in unseren Häusern arbeiten nur eindimensional für ein Medium. Crossmediale Redaktionen werden nunmehr in allen Anstalten der ARD auf- und ausgebaut. Doch die dahinterliegenden rechtlichen Rahmenbedingungen sind noch nicht so weit. Wichtig ist, dass wir finanzielle Mittel nicht mehr nur nach Mediengenres aufteilen, sondern flexibel während der Beitragsperiode einsetzen können, um auf aktuelle Entwicklungen beweglich zu reagieren.

7. Inwiefern könnte eine Auftragsflexibilisierung dazu beitragen, die Kosten und damit den Rundfunkbeitrag stabil zu halten?

Eine Auftragsflexibilisierung gäbe uns in größerem Umfang die Möglichkeit, Mittel umzuverteilen. Gerade wenn aufgrund der publizistischen Erfordernisse im Online-Bereich neue Angebote erstellt werden müssen, wäre es eine sowohl zeitgemäße als auch kosteneffiziente Möglichkeit, alte Angebote zurückfahren zu können. Dadurch wird auch die Autonomie der Anstalten gestärkt. Denn Einsparungen im Bereich des Fernsehens würden von der KEF bislang als bedarfsmindernd anerkannt, Umverteilungen in den Online-Bereich hingegen nur bedingt als Mehrbedarf. Der Ausbau von Telemedien ist aber mit Blick auf das sich wandelnde Mediennutzungsverhalten der Beitragszahlerinnen und -zahler Teil des Auftrags. Nur wenn wir mit größerer Flexibilität neue Schwerpunkte setzen können, können wir langfristig bei relativ stabilem Bedarf auch innovativ neue Produkte erstellen. Dabei ist aber nicht zu missachten, dass auch der Ausbau des Digitalen mit hohen Kosten verbunden ist, die mit steigendem Erfolg unserer Angebote wegen zunehmend genutzter Server- und Leitungskapazitäten sogar ständig ansteigen. Auftragsflexibilisierung wird also nur neben einer konsequent an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichteten Haushaltspolitik die Beitragsstabilität fördern können. Externe Faktoren wie Inflation und Kostensteigerungen im Markt kann sie nicht abfedern.

8. Wie ist der Reformwille der Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezüglich der Debatte über schlankere Strukturen und den Abbau von Doppelstrukturen, mehr Kooperationen, eine Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben und deutliche Einsparmaßnahmen einzuschätzen?

Die ARD hat seit einigen Jahren einen intensiven Strukturoptimierungsprozess in Gang gesetzt, der die stärkere Vernetzung der Anstalten, die Verschlinkung von Strukturen und die intensivere Kooperation zum Ziel hat. Konkrete Projekte der ARD-Strukturreform sind beispielsweise: eine gemeinsame Archivinfrastruktur, gemeinsame Aus- und Fortbildungsangebote, gemeinsamer Einkauf, Kooperation im Verkehrsfunk, die Harmonisierung von Produktions- und Verwaltungsprozessen, eine gemeinsame IT-Strategie. Das Einsparvolumen der ARD-Strukturreform wird bis 2028 auf 588 Mio Euro geschätzt, wovon allein 311 Mio Euro auf die nächste Beitragsperiode entfallen. Zudem unterzieht die ARD ihre Gemeinschaftseinrichtungen einer intensiven Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung. Die unbedingte Entschlossenheit der ARD zur

Fortsetzung unserer Sparbemühungen und zur Berücksichtigung der von der KEF für die weitere Zukunft aufgezeigten Einsparpotentiale haben wir in einer gemeinsamen Erklärung mit dem ZDF und dem Deutschlandradio gegenüber den Ländern bekräftigt.

Der strukturellen Verschlingung der ARD sind aber Grenzen gesetzt. Doppelstrukturen lassen sich in einem Unternehmensverbund wie der ARD nicht ganz vermeiden, da sie – wie in den Ländern auch – Ergebnis der föderalen Struktur unserer Arbeitsgemeinschaft sind. Zudem erfüllen die Rundfunkanstalten neben ihren Aufgaben innerhalb der ARD auch spezifische eigene gesetzliche Aufgaben in ihren Sendegebieten, für die sie eigene Infrastruktur und Personal benötigen, etwa im Bereich des Hörfunks, der Dritten Fernsehprogramme, aber auch im regionalen Kulturleben. Dort wo jedoch Aufgaben effizient gemeinsam erfüllt werden können, etwa bei der Vergabe von Aufträgen oder der gemeinsamen Produktion von Sendungen, kooperieren die Rundfunkanstalten intensiv. Freilich setzt das Kartellrecht der Kooperation der Rundfunkanstalten auch Grenzen. Denn auch wenn die ARD durch einen gemeinsamen Beitrag finanziert wird und gesetzlich dazu angehalten ist, zu kooperieren, betrachtet die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs unsere Anstalten als voneinander unabhängige Unternehmen im Wettbewerb und erlaubt uns deshalb oft nicht, unsere Stärken gemeinsam im Interesse der Beitragszahler kostensenkend auszuspielen.

9. Führt das derzeitige Finanzierungsprinzip des öffentlich-rechtlichen Rundfunks „Finanzmittel nach Bedarf“ tatsächlich zu Einsparungen? Oder müsste dieses Prinzip nicht geändert werden? Welches Prinzip sollte gelten?

Die Finanzierung des Finanzbedarfs ist Ausfluss des verfassungsrechtlichen Grundsatzes, dass die wirtschaftlich auskömmliche Finanzierung dem Funktionsauftrag zu folgen hat (Auftragsakzessorietät der Finanzierung). Einsparungen sind nicht Ziel dieses Finanzierungsprinzips. Vielmehr sollen dies die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit garantieren. Dem Bedarf entspricht eben nur, was für den Auftrag bei sparsamer und wirtschaftlicher Mittelverwendung auch erforderlich ist. Die KEF prüft anhand dieser Grundsätze den Bedarf der Rundfunkanstalten. So hat die KEF die Bedarfsanmeldung der ARD in großem Umfang gekürzt. Wir werden daher auch bei Umsetzung der KEF-Empfehlung im Ergebnis weiter erhebliche Sparanstrengungen entfalten müssen.

10. Sollte der bislang eingeschränkte Prüfraum der KEF, der sich lediglich darauf erstreckt, ob sich die Programmentscheidungen der Anstalten im Rahmen des Rundfunkauftrags halten und der Finanzbedarf nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zutreffend ermittelt wurde, erweitert werden? Wie sollte dieser Prüfraum erweitert werden? Wie bewerten Sie die fehlenden Einsichtsmöglichkeiten der KEF in Verträge der Rundfunkanstalten bspw. Kabelnetzbetreiber, Sportübertragungsrechte) im Hinblick auf den Prüfauftrag der KEF?

Wir sehen dies als eine Frage an, die in erster Linie die KEF zu beantworten hat. Gleichwohl möchten wir zur letzten Frage Stellung nehmen. Aus unserer Sicht unterliegt der öffentlich-rechtliche Rundfunk bereits einem sehr umfangreichen Aufsichtsregime, das neben der KEF auch die Verwaltungs- und Rundfunkräte, die Rechtsaufsicht, Wirtschaftsprüfer und die Rechnungshöfe umfasst. Dass die KEF etwa nicht in alle Verträge Einsicht erhält, bedeutet daher nicht, dass diese Verträge jeder Kontrolle

entzogen wären. Es ist aber zu berücksichtigen, dass Verträge, nicht nur die über Sportrechte, empfindliche betriebliche und geschäftliche Informationen enthalten, deren Offenlegung in einem KEF-Bericht unangemessen wäre. Die Aufgabe der KEF erfordert diese Einsichtnahme nicht und würde einen erheblichen Eingriff in die Autonomie der Anstalten darstellen. Wir sind aber überzeugt, dass gerade unsere Gremien ihre Kontrollaufgaben in diesem Bereich sehr ernst nehmen.

11. Wie ist die hohe Anzahl (186) von Beteiligungen der Rundfunkanstalten zu bewerten? Sollten die Rundfunkanstalten ihre Beteiligungen sukzessive vermindern, umso mehr Transparenz und Einsparungen zu erreichen?

Beteiligungen der Rundfunkanstalten haben einen praktischen Zweck. Etwa die Beteiligungen bei Tochterunternehmen dienen neben der Erfüllung rundfunkstaatsvertraglicher Pflichten zur Trennung kommerzieller und hoheitlicher Tätigkeiten eben der effizienten Aufgabenwahrnehmung, der Schaffung klarer Haftungsregeln und der Sicherung hinreichender Kontrolle über für die Anstalten relevante Unternehmen, zur Wahrung der Interessen der ARD und der Beitragszahler. Dabei ist zu unterstreichen, dass alle Beteiligungsunternehmen sich zu Marktbedingungen refinanzieren müssen und nicht durch Beitragsmittel finanziert werden. Die kommerziellen Tochterunternehmen erwirtschaften zudem Erträge, die als Ausschüttungen an die ARD-Anstalten fließen und sich dämpfend auf den Finanzierungsbedarf aus dem Rundfunkbeitrag auswirken. Dennoch hat die ARD eine umfassende Prüfung der Wirtschaftlichkeit ihrer gemeinsamen – zum Teil rechtsfähigen – Einrichtungen (GSEA) eingeleitet, um sicherzustellen, dass diese auch heute noch den Bedürfnissen und Anforderungen der ARD und ihres Auftrags entsprechen. Eine bloße Reduzierung von Beteiligungen führt nach unserer Ansicht demgegenüber nicht zwingend zu Einsparungen, wenn Aufgaben, die innerhalb von Beteiligungsgesellschaften erbracht werden, dann an anderer Stelle zu erbringen sind.

12. Welche Einsparpotenziale sehen Sie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der bisher von der KEF noch nicht berücksichtigt wurde?

Die KEF ist gesetzlich dazu verpflichtet, bei ihrer Begutachtung Einsparpotenziale aufzuzeigen und bei der Bemessung der Höhe des Rundfunkbeitrags zu berücksichtigen. Sie ist, wie wir weiter oben (Frage 2) deutlich gemacht haben, unserer Auffassung nach ihrem gesetzlichen Auftrag auch in dieser Hinsicht umfassend und rechtlich einwandfrei nachgekommen. Die KEF hat unserer Ansicht nach daher alle Einsparpotenziale, die sie im Rahmen der gegenwärtigen Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks identifizieren konnte, auch erkannt und bei ihrem Vorschlag einkalkuliert.

13. Welche konkreten Einsparungen in welcher Höhe sind seitens der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den letzten zehn Jahren erfolgt? Welche konkreten Erfolge konnten in den Bereichen Personal und Pensionslasten erzielt werden?

Die ARD-Landesrundfunkanstalten ergreifen bereits seit Jahren vielfältige Maßnahmen, um die gestiegenen Kosten auszugleichen und die Effizienz – auch dank neuer digitaler Möglichkeiten – weiter zu steigern (s.o. Frage 8).

Dabei werden kontinuierlich Organisationsstrukturen angepasst, Produktionsabläufe optimiert und Personal reduziert. So werden im Zeitraum 1993 bis 2020 rund 4.800 bzw.

19 Prozent der Stellen im Bestand abgebaut sein. Im Zeitraum 2021 bis 2024 wird die Anzahl der besetzten Stellen nochmals um rund 390 bzw. 2 Prozent reduziert. Der Stellenabbau erfordert eine weitere Optimierung der Abläufe. Dazu gehört an erster Stelle die ARD-Strukturreform mit den zahlreichen und tiefgreifenden strukturellen Gemeinschaftsprojekten, die von 2017 bis 2024 einen Abbau um 355 besetzte Stellen ermöglicht. Darüber hinaus laufen beispielsweise in allen ARD-Landesrundfunkanstalten Pilotprojekte, um Teams zu verkleinern (Ein-Personen-Teams, Mobiler Journalismus, Einsatz von Kamerarucksäcken usw.).

Insbesondere in der Altersversorgung ist ein großer Durchbruch gelungen, der die ARD nicht nur bis 2024 um circa 1,2 Mrd. Euro entlasten wird, sondern auch langfristig die Kosten reduziert. Für den bestehenden Versorgungstarifvertrag wurde mit den Gewerkschaften eine Regelung erreicht, die eine Steigerung der Rentenzahlungen dauerhaft begrenzt. Der neue beitragsorientierte Tarifvertrag (BTVA) entlastet die ARD-Landesrundfunkanstalten zudem weitgehend von den Kostenrisiken der Zinsentwicklung und einer verlängerten Lebenserwartung.

Darüber hinaus wurden viele Verwaltungsetats nicht erhöht (sog. „Nullrunden“). Nicht betriebsnotwendiges Vermögen wurde und wird veräußert. Wirtschaftlich nicht mehr sinnvolle Beteiligungen werden aufgegeben, andere neu geordnet.

14. Wie bewerten Sie die Gehaltsstrukturen in den Sendeanstalten? Sollten die Rundfunkanstalten sich am Tarif des öffentlichen Dienstes orientieren?

Die Gehaltsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind bei jeder Rundfunkanstalt in anstaltsindividuellen Tarifverträgen (z.B. Mantel- und Gehaltstarifverträge) geregelt. Die Tarifsteigerungen haben sich in den letzten Jahrzehnten, auch durch Vorgaben der KEF, stets am öffentlichen Dienst orientiert.

Bezogen auf die Gehaltsstrukturen ist der öffentliche Sektor jedoch aus Sicht der Rundfunkanstalten kein sinnvoller Vergleichsmaßstab. Die Anstalten unterscheiden sich bezogen auf die zu erstellenden Leistungen, Aufgaben und Berufsbilder erheblich vom öffentlichen Dienst (bspw. Müllabfuhr, Wasserwirtschaft etc.) und konkurrieren als Arbeitgeber auf dem Medienmarkt ausschließlich mit kommerziellen Unternehmen (bspw. RTL-Group, ProSiebenSat.1 Media AG, kommerzielle Radios, Film- und Fernsehproduktionsfirmen und inzwischen auch globalen Contentanbietern wie Netflix etc.). Ursprünglich haben sich die Anstalten bei ihrer Gründung sehr stark an Strukturen des öffentlichen Dienstes orientiert, waren aber im Laufe der Jahre gezwungen, sich auf diese Konkurrenzsituation einzustellen.

Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die Belegschaft der Rundfunkanstalten im Schnitt älter ist als im Privatsektor und im öffentlichen Dienst, was aufgrund der Steigerungsstufen bei langjähriger Betriebszugehörigkeit zu einem höheren durchschnittlichen Gehaltsniveau führt. Auch ist es so, dass es im Öffentlichen Dienst verschiedene Entgelttabellen gibt, die die jeweiligen berufsspezifischen Besonderheiten regeln (zum Beispiel Pflege, Sparkassen, Entsorgung). Diese müssten für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten neu erarbeitet/verhandelt werden. Ob dies dann zu Verbesserungen führt, ist ungewiss.

Um zu nachhaltigen strukturellen Veränderungen zu kommen, müssten die Rundfunkanstalten alle ihre in den letzten 50 Jahren entstandenen tarifvertraglichen

Regelungen kündigen und versuchen, zu einheitlichen Rahmenbedingungen zu kommen. Dies bedeutet einen erheblichen Aufwand und bedarf einer Abstimmung mit den in den Rundfunkanstalten vertretenen Gewerkschaften. Die Gewerkschaften wären bestrebt, für alle Rundfunkanstalten ein gleiches tarifliches Niveau zu vereinbaren, das sich sicherlich nicht am untersten tariflichen Level bewegen wird. Dabei wäre den Rundfunkanstalten die Möglichkeit stark erschwert, die jeweils bestehenden strukturellen Unterschiede (Größe, regionale Arbeitsmärkte, Wettbewerbssituation) zu berücksichtigen. Auch wäre es so, dass die alten tariflichen Regelungen zunächst einmal eine Nachwirkung hätten, Überleitungs-Tarifverträge verhandelt werden müssten und eine mehrjährige unklare Situation entstünde.

Die KEF hat in den letzten Jahren eine Steigerungsrate für Personalkosten anerkannt, die zwar aus dem öffentlichen Dienst abgeleitet wurde, die faktisch aber unter den Steigerungsraten im öffentlichen Dienst lag. Die Tarifabschlüsse der letzten Jahre aller Rundfunkanstalten lagen deshalb unterhalb des Niveaus des öffentlichen Dienstes. So haben die Rundfunkanstalten in harten Verhandlungen jährliche Steigerungsraten von maximal 2,25% abzüglich struktureller Komponenten, zugestanden. Die Tarifabschlüsse der Rundfunkanstalten liegen damit deutlich unterhalb des Abschlusses der Länder, der bei der 7,8 % für 33 Monate liegt.

15. Mit welcher zusätzlichen Beitragsbelastung (Beitragshöhe) für den Rundfunknutzer ist zu rechnen, wenn ein Ausgleich für den im Zusammenhang mit den gesetzlich vereinbarten Rundfunkbefreiungstatbeständen geleistet würde?

Auch wenn die Frage nicht vollständig ausformuliert worden ist, erscheinen uns zwei Verständnisweisen möglich:

- 1) Welche Mehrbelastung träge die Rundfunknutzerinnen und -nutzer, wenn sie die Befreiungen vom Rundfunkbeitrag finanziell ausgleichen müssten?

Tatsächlich ist der Rundfunkbeitrag von der KEF seit jeher so bemessen, dass er auch unter Berücksichtigung einer prognostizierten Zahl an Befreiungen für die Finanzierung des Funktionsauftrags der Rundfunkanstalten ausreichend ist. Damit zahlen die Beitragszahlerinnen und -zahler schon jetzt die Befreiungen mit.

- 2) Welche Minderbelastung träge die Rundfunknutzerinnen und -nutzer, wenn die Befreiungen nicht von Ihnen, sondern aus Steuermitteln oder von anderen Trägern ausgeglichen würden.

Für die Beantwortung dieser Frage kann nur eine überschlägige Antwort gegeben werden, da hinsichtlich der kommenden Beitragsperiode keine gesicherten Zahlen zum Umfang der Befreiungen und der tatsächlichen Erträge bestehen und das Verhältnis von Befreiungen und Erträgen in jedem Jahr fluktuiert.

Die Ist-Zahlen des Jahres 2019 illustrieren beispielhaft, dass mit einem Ausgleich der Befreiungen eine nicht unerhebliche Entlastung der Beitragszahler verbunden wäre, die den im 1. Medienänderungsstaatsvertrag vorgesehenen Betrag von 86 Cent übersteigen könnte. Die Erträge aus dem Rundfunkbeitrag beliefen sich für das Jahr 2019 auf rd. 8.068.118 T Euro. Der Beitragsausfall betrug inklusive sämtlicher Ermäßigungen und ohne die Befreiung von Nebenwohnungen rd. 601.087 T Euro. In Thüringen betrug der Ausfall

10.729 T Euro. Würden alle Befreiungen durch andere Träger ausgeglichen, müssten die Beitragszahlerinnen und -zahler zur Erreichung des gleichen Gesamtertrags überschlägig 7.467.031 T Euro aufbringen, was einer Minderbelastung von rund 7,4 % für 2019 entspräche. Diese Berechnung beruht aber, dies möchten wir ausdrücklich betonen, nur auf den Daten für das Jahr 2019 und ist nicht deckungsgleich übertragbar auf die nächste Beitragsperiode.

16. Mit welcher zusätzlichen Beitragsbelastung (Höhe) für den Rundfunknutzer ist zu rechnen, wenn eine Reduzierung der Werbung vorgenommen würde?

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben die KEF 2012 gebeten, zeitgleich mit dem 19. KEF-Bericht einen Sonderbericht zu erstellen, in dem untersucht werden sollte, welche Auswirkungen ein Verzicht auf Werbung und Sponsoring in Hörfunk und Fernsehen auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hätte. Insbesondere sollte die Auswirkung auf die Höhe des Rundfunkbeitrags dargestellt werden.

Zum 20. KEF-Bericht hat die KEF diese Berechnungen aktualisiert und erneut den Betrag ermittelt, der zur Kompensation eines vollständigen Entfalls von Werbung und Sponsoring monatlich beitragswirksam werden würde. Sie hat dabei die Ist-Erträge für 2013 und 2014 sowie die aktualisierten Planwerte für 2015 und 2016 berücksichtigt. Dabei ergab sich ein Kompensationsbetrag von 1,23 Euro für ARD und ZDF in Summe (siehe nachstehende Tabelle aus dem 20. KEF-Bericht, S. 221). Die wirtschaftliche Bedeutung der Erträge aus Werbung und Sponsoring im Vergleich zur jeweiligen Höhe der Beitragserträge stellt sich bei den einzelnen Anstalten innerhalb der ARD unterschiedlich dar.

ARD		Gesamt
Werbung	0,75	
Sponsoring	0,06	0,81
ZDF		
Werbung	0,39	
Sponsoring	0,03	0,42
		1,23

Grundsätzlich hängt die zusätzliche Beitragsbelastung für den Beitragszahler davon ab, welche Einschränkungen konkret erfolgen, also wie stark Werbung und Sponsoring reduziert werden sollen und inwieweit dies nur einzelne Bundesländer oder ganz Deutschland betrifft. So hatte die KEF sich bspw. im 21. und 22. KEF-Bericht mit der Novellierung des WDR-Gesetzes und einer damit einhergehenden Einschränkung der Werbezeiten im WDR-Sendegebiet beschäftigt, die aber nur z. T. umgesetzt wurden.

17. Mit welcher zusätzlichen Beitragsbelastung (Höhe) für den Rundfunknutzer ist zu rechnen, um eine Erhöhung des Finanzanteils der Landesmedienanstalten auf mindestens 3 Prozent wieder auszugleichen?

Bei einer Erhöhung des Finanzanteils der Landesmedienanstalten auf 3 Prozent wäre mit einer zusätzlichen Beitragsbelastung für den Beitragszahler i. H. v.

21 Cent zu rechnen. Der monatliche Beitrag würde sich somit von 18,36 Euro auf 18,57 Euro erhöhen.

Es ist Sache der Länder zu prüfen, ob die finanzielle Ausstattung der Landesmedienanstalten aufgabengerecht bemessen ist. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits 2017 in gemeinsamer Konferenz festgestellt, dass der feste prozentuale Anteil am Rundfunkbeitragsaufkommen von derzeit 1,8989 Prozent zum Teil zu einer erheblichen strukturellen Überfinanzierung der Landesmedienanstalten führt. Die Rechnungshöfe haben in verschiedenen Prüfverfahren festgestellt, dass durch diese Finanzierungsform unwirtschaftliches Verhalten gefördert werde.

Die KEF hat deshalb seit dem 19. KEF-Bericht immer wieder darauf hingewiesen, dass der Anteil der Landesmedienanstalten aus dem Beitragsaufkommen überprüft werden sollte. Siehe hierzu beispielsweise Tz. 420 im 22. KEF-Bericht.

18. Welche konkreten Auswirkungen hätte eine Beibehaltung der derzeitigen Höhe des Rundfunkbeitrages für den MDR, den KiKa sowie die Auftragslage der in Thüringen ansässigen Produzenten bzw. Medienunternehmen und Kreativwirtschaft? Welche konkreten Produktionen, die auch in Thüringen hergestellt werden, würden entfallen? Welche Unternehmen, Produzenten und Freiberufler/Kreativen wären konkret betroffen? Wie hoch wäre der finanzielle Ausfall der in Thüringen ansässigen Unternehmen und Freiberufler/Kreativen bei Auftragsverlust?

Bei einem Beitrag von 17,50 Euro muss der MDR in der Beitragsperiode 2021 bis 2024 seinen Haushalt um ca. 165 Mio. Euro absenken. Damit verbunden sind drastische Einschnitte im Programm, von denen auch der KiKA, Produzenten, Medienunternehmen und Kreativwirtschaft in Thüringen betroffen sein werden. Welche konkreten Inhalte und Maßnahmen davon betroffen sein werden, steht aktuell noch nicht fest.

19. Wie bewerten Sie die unterschiedliche Kategorisierung der Sendeformate bei ARD und ZDF im Hinblick auf deren Vergleichbarkeit?

Die Frage verstehen wir als Hinweis auf die auf den Seiten 54 bis 61 des 22. KEF-Berichts vorgenommene Vergleichsbetrachtung hinsichtlich der Kosten für Erstsendeminuten. Die „Kategorisierung der Sendeformate“ bezieht sich danach auf die verschiedenen Programmressorts. Das Erste etwa weist die Ressorts „Politik und Gesellschaft“, „Kultur und Wissenschaft“, „Sport“, „Fernsehspiel“, „Spielfilm“, „Unterhaltung“ und „Familie“ auf. Diese Ressorts weichen teils von denen für das ZDF ab. Dabei ist aber anzumerken, dass die Einordnung nicht auf einer genormten Betrachtung beruht. Jede Rundfunkanstalt ist bei ihrer Programmorganisation und der Einteilung in verschiedene Ressorts im Grundsatz frei. Das bedeutet aber nicht, dass überhaupt keine Vergleichbarkeit zwischen den Daten bestünde. Gerade im Sport, einem hinsichtlich des Kostenanteils erheblichen Posten, besteht mit dem ZDF weitgehend Deckungsgleichheit. Eine durchgehende Vergleichbarkeit wird hingegen nicht immer durchzuhalten sein, da die Einordnung von Formaten in die genannten Kategorien nicht eindeutig gelingt.

20. Wie bewerten Sie die Personalverteilung der Sendeanstalten im Bundesvergleich?

Nahezu die gesamten Aufwendungen der ARD dienen unmittelbar der Erstellung und Verbreitung der Fernseh-, Hörfunk- und Internet-Angebote.

Auch und insbesondere Personalkosten in der ARD dienen der Programmerstellung, da die Vielzahl der in den Landesrundfunkanstalten beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter direkt mit der Programmerstellung befasst sind, etwa die Redakteurinnen und Redakteure, Auslandskorrespondentinnen und -korrespondenten, sowie viele Regisseurinnen und Regisseure, Kamerafrauen und -männer, Radiomoderatorinnen und -moderatoren, Social-Media-Managerinnen und -Manager usw.

Bedingt durch die föderale Struktur des ARD-Verbundes müssen die anstaltsindividuellen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Die ARD-Landesrundfunkanstalten weisen unterschiedliche Organisationsmodelle auf und nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr, so dass ein Vergleich untereinander nicht ohne Weiteres möglich ist.

- Organisationseinheiten der ARD-Anstalten sind z. T. gleich benannt, jedoch unterschiedlich ausgestaltet. Insofern ist die Zahl der Stellen nicht unmittelbar vergleichbar.
- Die Organisation wird beeinflusst durch die Größe der Rundfunkanstalten. Außerdem gibt es Einland- wie auch Mehrländeranstalten, und aus Fusionen hervorgegangene Anstalten.
- Die Programmerstellung bei Mehrländeranstalten wie beispielsweise dem MDR erfolgt insbesondere im Hinblick auf die regionale Berichterstattung in den jeweiligen Landesfunkhäusern.
- Auch der Grad der Fertigungstiefe kann zwischen ARD-Anstalten abweichen, z. B. aufgrund abweichender Standortbedingungen.

Bei einer geringen Fertigungstiefe verzichtet eine Rundfunkanstalt weitgehend auf überwiegend selbsterstellte Produktionen und setzt stattdessen in erster Linie von Dritten erstellte Produkte (z.B. Spielfilme, Auftragsproduktionen oder Sportübertragungen) im Programm ein. Bei einer hohen Fertigungstiefe werden Programme überwiegend selbst produziert. Die Frage „make or buy“ wird mit ihren möglichen Varianten weitgehend im Einzelfall auch abhängig vom Programmspektrum und auf Grundlage der bestehenden Verhältnisse entschieden.

Bei einem hohen Anteil an von Dritten bezogenen Produktionen (Fremdproduktionen) fallen die Personalkosten bei den Zulieferern an. Der Personalkostenanteil einer Rundfunkanstalt mit einem hohen Anteil an Fremdproduktionen ist bezogen auf die Gesamtkosten geringer als bei einer Rundfunkanstalt mit einem hohen Anteil an Eigenproduktionen.

Der relative Anteil der Personalaufwendungen oder der Honoraraufwendungen allein lässt in der Regel keine unmittelbaren Rückschlüsse insbesondere auf die Wirtschaftlichkeit einer Rundfunkanstalt zu. Dies gilt auch für einen möglichen Vergleich zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio.

Köln, den 13. November 2020