

Diskussionspapier

Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

01. März 2021

Seite 1

Zusammenfassung

Die Bundesländer sind in der Zielsetzung einig, Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖR) fortzuentwickeln. Der zur Finanzierung notwendige Bedarf soll funktionsadäquat bestimmt werden; auch aus Gründen der demokratischen Legitimation ist dabei die Angemessenheit der Belastung der Beitragszahler im Blick zu behalten. **Angesichts von Konvergenz und sich weiterhin rasant änderndem Mediennutzungsverhalten erscheint es nicht nur notwendig, sondern nachgerade überfällig, die Chance auf eine umfassende Reform tatsächlich zu nutzen.**

Im IKT- und Medienökosystem sind die Anstalten des ÖR wichtige Akteure, die die gesamte Gesellschaft ansprechen müssen. Insgesamt darf die demokratische Legitimation des ÖR und die gesellschaftliche Rückkoppelung seiner Auftragswahrnehmung keinen Schaden nehmen. In vielen europäischen Staaten steht der ÖR entweder unter enormem Rechtfertigungsdruck oder wird in einer Art und Weise umgestaltet und politisch instrumentalisiert, dass er seiner Aufgabe nicht mehr nachkommen und seiner wichtigen Funktion im Medien- und demokratischen System nicht gerecht werden kann. In Deutschland besteht aktuell noch die Chance, vergleichbaren Entwicklungen vorzubeugen, indem umfassend die notwendigen Reformschritte ergriffen werden. Unter Beachtung der Programmfreiheit der Anstalten ist eine Neujustierung von Rolle und Funktion des ÖR dringend erforderlich. Gerade angesichts der ihnen zuerkannten besonderen Privilegien ist von den Anstalten noch stärker als bisher ein hohes Maß an Verantwortungsbewusstsein einzufordern.

Die Reform gehört über die verschiedenen Ebenen hinweg auf die Agenda: Nicht nur die von allen Ländern verabschiedeten Medien-, ZDF- und Deutschlandradio-Staatsverträge bedürfen der Überarbeitung, das gleiche gilt für Mehrländer-Staatsverträge und Landesgesetze über den ÖR. Mit dem vorliegenden Diskussionspapier nimmt Bitkom eine Positionsbestimmung in der Reformdebatte vor und unterbreitet zahlreiche Vorschläge zu deren Zielsetzungen und den zu ergreifenden Maßnahmen.

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Marie Anne Nietan
Bereichsleiterin Medienpolitik
T +49 30 27576-221
m.nietan@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Ziele der Reform sollten insbesondere sein:

- Die Schaffung eines qualitativ hochwertigen Angebots gerade in den Funktionskernbereichen,
- die notwendige Strukturanpassung zwecks Hebung von Synergiepotenzialen,
- eine wirksame Kontrolle von Auftragserfüllung und Finanzgebaren,
- die Sicherung eines funktionierenden wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerbs und
- die Schaffung weiterer Anreize für Innovation und Investment in allen Bereichen des IKT- und Medienökosystems.

Der ÖR ist gegenüber der Gesellschaft in seinen Angeboten bzw. Programmen sowie in seinen Tätigkeiten insgesamt auf die nachstehenden Kriterien auszurichten:

- repräsentativ, partizipativ und inklusiv;
- effizient und fokussiert;
- integer und wertschätzend,
- verantwortungsbewusst, rechenschaftsorientiert und selbstkritisch;
- unabhängig, ausgewogen und relevant.

Hieraus leiten sich die folgenden Empfehlungen ab:

1. Sowohl die Medienpolitik als auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind für ihren jeweiligen Aufgabenbereich dringend angehalten, nunmehr die notwendigen Reformschritte zu ergreifen.
2. Die Anzahl der Anstalten sollte verringert werden. Über alle Mediengattungen hinweg sollten regionale Aufgaben klar von bundesweiten getrennt und Federführungen zu echter Zuständigkeit ausgebaut werden. Bei Umstrukturierungen sollte Effizienz das Leitbild sein, nicht Standortinteresse.
3. Die Anstalten konsolidieren Technik und Verwaltung: Eine einheitliche technische Produktions- und Distributionsplattform sollte etabliert und durch eine gemeinsame Technikabteilung administriert, Verwaltungseinheiten sollten zusammengelegt werden - in einem ersten Schritt die mit programmfernen Aufgaben

betrauten. Die Anzahl von Tochter- und Enkelinnen-Gesellschaften sollte erheblich reduziert werden. Einsparungen durch Effizienzgewinne kommen einem qualitativ hochstehenden Angebot zugute.

4. Für die Auftragsdefinition sollten nicht organisatorisch-institutionelle Aspekte als Anknüpfungspunkte gewählt werden, sondern die zu erbringenden Inhalte. Für die hieran zu knüpfenden Anforderungen sollte maßgeblich auf die im „Amsterdamer Protokoll“ formulierten Funktionen und Aufgaben des ÖR rekurriert werden. Ergebnisdarstellung und -kontrolle durch interne wie externe Stellen sowie die Öffentlichkeit insgesamt sollten entsprechend ausgerichtet werden. Qualitativ hochwertige, relevante und anspruchsvolle, auf die Kernfunktionen Bildung, Information, Kultur und Unterhaltung fokussierte Inhalte werden nachhaltig die gesellschaftliche Legitimation und Akzeptanz des ÖR festigen.
5. Eine voll- oder überwiegend Index-basierte Bedarfsermittlung ist nicht geeignet, den ÖR fit für seine zukünftigen Aufgaben zu machen. Eine gut zu legitimierende, an der eigentlichen Funktion adäquat ausgerichtete Finanzierung bedingt Effizienz-hebende Reformen in der organisatorischen Aufstellung und bei der technischen Ausstattung des ÖR. Der Finanzbedarf ist stärker als bislang abzuleiten anhand der beauftragten inhaltlich-programmlichen Leistungen, die im Interesse der Gesellschaft erstellt werden.

Entschiedene Weichenstellung bleibt originäre Verantwortung der Medienpolitik

Die aktuelle Situation ist von Unsicherheit und Verharren geprägt: Die Erhöhung des Rundfunkbeitrags zum 1.1.2021 wurde durch die Ministerpräsidentenkonferenz zwar beschlossen, allerdings im Landtag Sachsen-Anhalts nicht zur Abstimmung gestellt, sodass der 1. Medienänderungsstaatsvertrag mangels Zustimmung aller Länder nicht in Kraft treten konnte. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in den seitens der Anstalten hierzu eingelegten Verfassungsbeschwerden steht in der Hauptsache aus. Umfang und Zeitpunkt einer Umsetzung der Finanzierungsmaßgabe anhand des anerkannten KEF-Bedarfs sind im Ergebnis derzeit offen. Damit droht die Frage, ob und wie der Finanzbedarf der Rundfunkanstalten gedeckt werden kann, die seit Langem dringliche Debatte zu verdrängen, wie Auftrag und Struktur des ÖR aktualisiert und konkretisiert werden müssen.

Stellungnahmen aus einigen Anstalten des ÖR erwecken den Eindruck, die Reformdiskussion könne unter Verweis auf bereits ergriffene Einsparungen vermieden werden. Auch wird teilweise vertreten, man müsse die Daseinsberechtigung des ÖR und die erbrachten Leistungen nur besser kommunizieren.

Gleichwohl: Der Status Quo ist nicht zuletzt durch zu große Spielräume gekennzeichnet, innerhalb derer sich ein Anstalten-eigenes Funktions-, Rollen- und Organisationsverständnis (und ein entsprechend artikulierter Finanzierungsanspruch) durchsetzen lässt. **Es bleibt Kernaufgabe der Medienpolitik, diesen Zustand zu überwinden.** Der Beratungsstand der Rundfunkkommission der Länder von Anfang September 2019 erscheint insoweit generell als ein geeigneter Startpunkt. Allerdings ist eine spürbar ambitioniertere Weiterentwicklung der dortigen Ansätze erforderlich. Wir fordern daher eine klare Rahmensetzung mit echtem Reformansatz statt einer bloßen Fortschreibung oder gar pauschalen Vertiefung von bestehenden Privilegien – diese Verantwortung muss die deutsche Medienpolitik wahrnehmen.

Hierzu ist auch eine umfassende Folgenabschätzung der Weichenstellungen für das gesamte IKT- und Medienökosystem notwendig. In diesem System, auch angesichts der Angebots- und Nutzungsentwicklung von Mediendiensten, sind die Anstalten des ÖR wichtige Akteure, die mit ihren Angeboten die gesamte Gesellschaft ansprechen müssen. Gleichzeitig gilt: Im Multiakteurs-Mediensystem, einschließlich Plattformbetreibern, Preserverlegern, privaten audiovisuellen Mediendiensten und weiteren Anbietern, und auch auf vor- oder nachgelagerten Märkten, muss eine echte Balance zwischen den Interessen der verschiedenen Akteure hergestellt werden. Dies gerade deshalb, um dem umfassenden grundgesetzlichen Auftrag zu Erhalt und Förderung der Meinungs- und Anbieter Vielfalt in der Medien-, Presse- und Rundfunklandschaft nachzukommen.

Diskussionspapier Reform ÖR

Seite 5|9

Soll die Reform diesen Zielsetzungen insgesamt möglichst weitreichend und rechtskonform gerecht werden, sind vor allem die Vorgaben des EU-Beihilfe- und Kartellrechts sowie verfassungsrechtliche Vorgaben strikt zu beachten: Bei aller Flexibilität, die die Länder den Anstalten einzuräumen bereit sein mögen, gilt: Erstens muss die Auftragsdefinition ausreichend klar und hinsichtlich der Zielerreichung überprüfbar bleiben. Zweitens darf es weder zu Über- noch Unterkompensationen kommen, mithin müssen Finanzbedarfsermittlung und Mittelverwendung klaren Kontrollmechanismen unterliegen.

Insgesamt darf die demokratische Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die gesellschaftliche Rückkoppelung seiner Auftragswahrnehmung keinen Schaden nehmen. Unter Beachtung des Gebots der Staatsferne gilt dies umfassend, das heißt sowohl in programmlicher und finanzieller Hinsicht als auch in Bezug auf die Gremien einerseits und den Gesetzgeber andererseits.

Gemeinsame Strukturen und intensive Zusammenarbeit sind nicht bloße Optionen, sondern Pflichtaufgaben der ÖR-Anstalten

In vielen europäischen Staaten steht der ÖR entweder unter enormem Rechtfertigungsdruck oder wird in einer Art und Weise umgestaltet und politisch instrumentalisiert, dass er seiner Aufgabe nicht mehr nachkommen und seiner wichtigen Funktion im Medien- und demokratischen System nicht gerecht werden kann. Mangelnde konzeptuelle Klarheit, Beharren statt Eingehen auf Kritik und Wille zur Veränderung, Angreifbarkeit durch unsichere oder unzureichende Finanzierungsgrundlagen, halbherziger Widerstand gegen politische Vereinnahmung zählen zu den ersichtlichsten Schwachstellen. In Deutschland besteht aktuell noch die Chance, vergleichbaren Entwicklungen vorzubeugen, indem jetzt umfassend die notwendigen Reformschritte ergriffen werden.

Allerdings: Ein nicht ausreichend stringenter Umgang der Anstalten mit den Vorgaben Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit löst immer wieder eine den ÖR schädigende Mechanik aus: Infolge der Nichtrealisierung von Effizienzsteigerungen kommt es zunächst zu einer Aberkennung des entsprechenden Bedarfs durch die KEF, sodann entsteht die Gefahr der nicht-bedarfsadäquaten Mittelverwendung durch die Anstalten.

Diese nur vermeintlich zwingende Mechanik muss seitens des ÖR durchbrochen werden. Der ÖR muss zum Aktivposten in der Reformdiskussion werden, vor allem, indem er überfällige Strukturanpassungen vornimmt. Die interne Organisation und Prozessgestaltung sind beständig durch kooperative Optimierung fortzuentwickeln. **Werden Reformen um-**

gesetzt und darüber Synergiepotenziale realisiert, entstehen Spielräume für funktionsgerechte und qualitativ hochstehende Aktivitäten. Profitieren würden vor allem der programmlich-inhaltliche Bereich und die Investitionstätigkeit in zukunftsorientierte Technik. Dies sind entscheidende Bausteine für eine nachhaltige Absicherung der gesellschaftlichen Akzeptanz des ÖR, der durch seine Leistungen überzeugt.

Auftrag, Rolle und Funktion des ÖR neujustieren

- Die Kriterien des „Amsterdamer Protokolls über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten“ sind als Maßstab und Mission zu verankern: Der ÖR muss die unmittelbare Verbindung mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft herstellen sowie den entscheidenden Beitrag zur Wahrung des Pluralismus in den Medien erbringen.
- Nur eine Fokussierung auf gesellschaftlich relevante Programminhalte kann die Bedeutung des ÖR nachhaltig stärken – unter dem Motto: „‘High Quality’ und Relevanz statt ‘Quotenfixierung’“. Relevanz in der Darstellung gesellschaftlich bedeutsamer Themen kann dauerhaft nicht durch Skandalisierung und übermäßige Zuspitzung erzeugt werden – ausgewogene, objektive, erläuternde und durchaus auch anspruchsvolle Berichterstattung muss im Vordergrund stehen.
- Die gerade vom ÖR einzufordernde „Watchdog“-Aufgabe besteht auch mit Blick auf Art, Inhalte und Foren der (öffentlichen) Diskussion und diejenigen Angebote, die diese abbilden oder sogar verstärken: Die Fragmentierung der Kanäle für individuelle und öffentliche Meinungsbildung erfordert adäquate Angebote des ÖR, einschließlich der Nutzung von Diskursformen, die auf eine multipolare Kommunikationsverteilung wie bei Sozialen Medien angepasst sind.
- Der inhaltliche Output des ÖR sollte quantitativ und qualitativ anhand vorher festgelegter Zielsetzungen dargestellt werden – dies umfasst eine Fortentwicklung der „Selbstverpflichtungen“. Hierüber muss es dann eine echte Kontrolle durch Gremien und Aufsicht (KEF, Länder) geben.
- Kultur, Bildung und Information müssen als Kernkompetenzen des ÖR gestärkt werden. Die diese Kernkompetenzen widerspiegelnden Inhalte müssen auch in den (verbleibenden) Hauptprogrammen zur „Prime Time“ sichtbar sein, um ihre Relevanz zu unterstreichen. Vergleichbar gilt dies für den Hörfunk und die Setzung von Schwerpunkten bei nichtlinearen Angeboten.
- Perspektivisch (beginnend spätestens mit 2025 und sodann deutlich zunehmend in der Zeit bis 2035) muss der ÖR erheblich stärker im Umfeld der Internet-bezogenen bzw. -basierten Angebote und Inhalte verortet werden.

Diskussionspapier Reform ÖR

Seite 7|9

- Im Online-Angebot gilt das Argument aus dem linearen Bereich für die Rechtfertigung eines Vollprogramms nicht, dass über massenattraktive, leichtgängigere Inhalte Aufmerksamkeit auch für anspruchsvollere Inhalte generiert werden müsse. Die Auffindbarkeit des ÖR ist zudem regulatorisch vielfach abgesichert, auch daher ist ein Userflow wie im linearen Bereich nicht (mehr) erforderlich.
- Die Bedeutung des Auftrags des ÖR und der Modalitäten seiner Wahrnehmung für die weiteren Akteure des Medienökosystems muss im Blick gehalten werden.

Effiziente, zukunftsfähige Strukturen schaffen

- Eine Trennung zwischen regionalen und bundesweiten Aufgaben sowie eine diesbezügliche Fortentwicklung der Anstalten sind notwendig. Dies gilt für alle Mediengattungen. Z.B. könnten Deutschlandradio und die bundesweit bzw. international orientierten Tätigkeiten der ARD-Anstalten eine maßgebliche Säule für eine Anstalt mit überregionalem Auftrag sein. Die Anzahl der Anstalten sollte reduziert werden (durch Fusionen etwa des SR mit dem SWR oder von RB mit dem NDR). Es bedarf auf dieser Ebene funktional und wirtschaftlich effizienter Lösungen zur Anbindung an die örtlichen Gemeinschaften; zu Verfestigung und Ausdehnung tendierende und aufgrund der Vervielfachung von Verwaltungseinheiten meist kostenintensive Strukturen (wie bei Landesfunkhäusern) sind zu vermeiden.
- Es ist eine Zuordnung von Schwerpunkt-Zuständigkeiten bei den einzelnen Anstalten für die „Arbeitsgemeinschaft“ vorzusehen – es muss und es sollte nicht alles von Jedem erledigt, beigesteuert, mitentschieden werden.
- Auch sollte eine Reduzierung der Anzahl von Tochter-/Enkelinnen-Gesellschaften vorgenommen werden. Durch Zusammenarbeit und Durchbrechen von vermeintlich systemimmanenten „Denkverboten“ innerhalb der und zwischen den Rundfunkanstalten können die notwendigen weiteren Synergien geschaffen werden.
- Ein effizienterer Umgang mit Ressourcen kann insbesondere durch deutlich engere Kooperation, gerade bei Technik und Verwaltung, erreicht werden. **Medientechnik ist hochgradig standardisiert, die Anstalten sollten eine einheitliche technische Plattform verwenden.** Dies verhindert unterschiedliche, ineffiziente „Lösungen“, **Planung und Betrieb können in eine Hand gegeben und der notwendige Aufwand kann hierdurch erheblich reduziert werden.** Dieser Ansatz verhindert künftig Ausreißer aufgrund eines vermeintlich unabweisbaren, individuellen Bedarfs.
- Es bedarf zudem wirksamer Schritte gegen quasi-automatische, angeblich unvermeidbare Kostensteigerungen, z.B. verhindern langjährige Vertragslaufzeiten (Übertragungswege, Versorgung), dass Effizienzgewinne realisiert bzw. auf veränderte Rahmenbedingungen wirksam reagiert werden kann.

- Das Outsourcing von Inhalte-Produktion darf nicht zur Rücknahme redaktioneller Kontrolle und Verantwortlichkeit bei der und durch die zuständige(n) Anstalt führen.

Finanzierung auftrags- und bedarfsgerecht bestimmen

- Das Modell einer (Voll-)Indexierung oder eine erhebliche Ausdehnung der Index-basierenden Bedarfsermittlung wären für die Finanzierung des ÖR denkbar ungeeignet. Dies würde die notwendige Transformation konterkarieren und zu einer Erstarrung führen. Es würde weder dem Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, dem Gebot bedarfsgerechter Finanzierung noch dem Verbot übermäßiger Finanzausstattung (und damit dem Verbot unverhältnismäßiger Belastung der Beitragszahler) gerecht. Eine Vollindexierung würde eine Kompetenzverschiebung weg von Politik/Gesetzgeber und KEF hin zu den Rundfunkanstalten bedeuten. Damit entfielen der interne und externe Legitimationsdruck bei der künftigen Aufgabenentwicklung und -erfüllung. Von einer intrinsischen Orientierung an einer möglichst wirtschaftlichen und sparsamen Struktur und Aufgabenerfüllung kann nicht ausgegangen werden.
- Das bisherige und ausdifferenzierte Modell mit der Verantwortung der Bundesländer, der Zuständigkeit der KEF bei der Finanzbedarfsbestimmung und -kontrolle sowie der die Programmfreiheit während der Auftragskonkretisierung hat sich im Prinzip bewährt. Wie aufgezeigt, ist eine Neujustierung des Auftrags und der Strukturen von ARD, ZDF und Deutschlandradio erforderlich, die dem Gestaltungsauftrag der Länder gerecht wird - qualitativ und quantitativ. Hieran wird sich dann die Entscheidung über eine angemessene Finanzierung orientieren. Die KEF hat in ihren Berichten häufig genug aufgezeigt, wo Potenziale zur Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten liegen.
- Die Angebotspalette sollte mit Blick auf das geschärfte Auftragsprofil, wie oben beschrieben, überprüft und Einsparpotenziale identifiziert werden. **Der Fokus bei Auftragsbeschreibung und Finanzbedarfsmessung sollte nicht an der Finanzierung von Sendern/Sendeplätzen ansetzen, sondern eher an der Finanzierung anhand eines Public-Value-KPIs.** Damit kann der Einstieg in ein System gelingen, das nicht den intendierten (Haupt-)Auspielweg der Bedarfsermittlung zugrunde legt, sondern den besonderen Beitrag zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Die Bedarfsermittlung innerhalb der ARD sollte stärker auf die individuellen Anstalten ausgerichtet werden. Separat zu betrachten (anzumelden und zu ermitteln) sollte der gemeinschaftliche Bedarf sein.
- Grundsätzlicher ist die Frage zu beantworten, inwieweit eine komplett an der institutionellen Fundierung ansetzende Finanzierung des ÖR-Modells zwingend geboten sein soll. Zumindest teilweise sollte die Ausgestaltung des ÖR-Modells auf eine inhaltsbezogene

Finanzierung umgestellt werden. Unabhängig von ihrer Organisationsform könnten so dann verschiedenste Anbieter im Rahmen einer klaren Auftragsdefinition um die Vergabe dieses Auftrags konkurrieren. So ließen sich Erfahrungen sammeln, ob und ggf. für welche Aufgaben ein solches wettbewerbsorientiertes Vorgehen nicht zu gleichen (wenn nicht sogar besseren) Ergebnissen führt.

- Auch ein effizienterer Umgang mit Distributionskanälen, bspw. der Terrestrik (Weichenstellung für die Zeit ab 2030), wird Einsparpotenziale aufzeigen.
- Das vollständige Werbeverbot im nicht-linearen Bereich sollte überdacht werden – sofern Inhalte des ÖR über Drittplattformen verbreitet werden, sollten daraus erzielbare Einnahmen (bedarfsmindernd) an den ÖR fließen können. Um damit gegebenenfalls verbundenen Anreizen für eine Reduktion der nichtlinearen Inhalteverbreitung über eigene, von Dritten unabhängige Plattformen entgegenzuwirken, bedarf es einer (initia- len) Aussage zur Gewichtung der jeweiligen Tätigkeiten in der Auftragsdefinition bzw. eines Prozesses zu künftigen Anpassungsmöglichkeiten der Gewichtung.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.