



KOMMISSION ZUR ERMITTLUNG
DES FINANZBEDARFS DER
RUNDFUNKANSTALTEN

Sonderbericht der KEF zu finanziellen Auswirkungen möglicher Ansätze zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

27. September 2024

Auftrag der Rundfunkkommission der Länder
vom 11. März 2024
an die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung	3
1. Vorbemerkungen.....	3
2. Zu den einzelnen Fragen.....	3
3. Ausblick.....	13
B. Vorbemerkungen	14
1. Auftrag der Rundfunkkommission der Länder.....	14
2. Rechtsgrundlage und Prüfungsmaßstab	15
3. Auftragsdurchführung.....	16
4. Verhältnis des Sonderberichts zum 24. Bericht der Kommission.....	17
5. Verhältnis des Sonderberichts zum 25. Bericht der Kommission.....	19
C. Zu den einzelnen Fragen	20
Frage 1: Vorgaben zum Personalabbau, Personalaufwand der GSEA	20
Frage 2: Standorte des Deutschlandradios	22
Frage 3: Abbau der Eigentumsquote/Immobilienverzicht	25
Frage 4: Möglichkeiten der Flexibilisierung	30
Frage 5: Reduzierung von Partner- und Spartenprogrammen.....	33
Frage 6: Durchschnittliche Kosten für Hörfunkprogramme	36
Frage 7: Durchschnittliche Kosten im Bereich „Information“	40
Frage 8: Verpflichtung zur Zusammenarbeit	45
Frage 9: Gemeinsame operative Einheit im Bereich Verwaltung und Technik	57
Frage 10: Gemeinsames technisches Plattformsystem.....	58
Frage 11: Kosten im Bereich der Koordinierung.....	59
Frage 12: Gemeinsame Nutzung von Standorten und Technik im Korrespondentennetzwerk.....	61
Frage 13: Aufteilung der Berichterstattung zu Groß-/Sportereignissen	64
Frage 14: Sportrechteerwerb	66
Frage 15: Mandatierungssystem in den Gemeinschaftsangeboten.....	68
Frage 16: Umsetzung des Dritten Medienänderungsstaatsvertrags.....	69
Frage 17: Empfehlungen und Hinweise aus früheren KEF-Berichten.....	69
Frage 18: Neuuzuordnung beitragsferner Leistungen	71
Frage 19: Betrieb der Klangkörper in eigenständiger GmbH	77

Verzeichnis der Anlagen

- Anlage 1: Fragenkatalog der Rundfunkkommission der Länder zur Beitragsrelevanz möglicher Reformansätze vom 11. März 2024
- Anlage 2: Ergänzende Fragen der KEF zum Fragenkatalog der Länder vom 27. März 2024
- Anlage 3: Stellungnahme der ARD zum Fragenkatalog der Rundfunkkommission der Länder und den ergänzenden Fragen der KEF, konsolidierte Fassung vom 4. September 2024
- Anlage 4: Stellungnahme des ZDF zum Fragenkatalog der Rundfunkkommission der Länder und den ergänzenden Fragen der KEF, konsolidierte Fassung vom 4. September 2024
- Anlage 5: Stellungnahme des Deutschlandradios zum Fragenkatalog der Rundfunkkommission der Länder und den ergänzenden Fragen der KEF, konsolidierte Fassung vom 2. September 2024

A. Zusammenfassung

1. Vorbemerkungen

Der Sonderbericht ersetzt oder modifiziert in keiner Weise die Feststellungen des 24. Berichts der Kommission. Als Sonderbericht nach § 3 Abs. 9 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) wurde er in einem selbständigen Verfahren erstellt und darf das noch nicht abgeschlossene regelhafte Bedarfsfestsetzungsverfahren nicht stören oder beeinflussen. Der einer Empfehlung der Kommission zur Beitragsanpassung zugrundeliegende festgestellte Finanzbedarf kann nicht durch die Ergebnisse eines Sonderberichts, sondern nur im Wege eines weiteren regelhaften Feststellungsverfahrens verändert werden.

Der Inhalt des Sonderberichts beschäftigt sich daher ausschließlich mit potenziellen finanziellen Auswirkungen möglicher Reformansätze für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf Basis des Fragenkatalogs der Länder. Deshalb stellt er für sich genommen auch keine Grundlage für die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zum kommenden 25. Bericht der Kommission dar. Maßgeblich für diese ist nur der zu diesem Zeitpunkt gesetzlich geltende Programmauftrag unter den dann bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen.

Vor diesem Hintergrund versteht die Kommission den Sonderbericht und die darin adressierten Fragestellungen allein als Entscheidungshilfe für den Mediengesetzgeber bei der zukünftigen Ausgestaltung von Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Entsprechend ihrer Rolle und Aufgabe spricht die Kommission dabei jedoch keine medienpolitischen Empfehlungen aus. Zu finanziellen Auswirkungen einzelner Reformansätze äußert sie sich nur, wenn diese verlässlich und nachprüfbar zu beziffern sind.

2. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1: Vorgaben zum Personalabbau, Personalaufwand der GSEA

Die konsequente Umsetzung der Vorgaben zum Personalabbau durch alle Anstalten ist bereits in der Beitragsempfehlung für 2025 bis 2028 berücksichtigt.

Im Ergebnis sieht die Kommission für 2025 bis 2028 derzeit keine über den 24. Bericht hinausgehenden Einsparpotenziale bei den GSEA. Auch längerfristig sind die Potenziale mit Blick auf die absoluten Größenordnungen und die besondere Aufgabenstruktur begrenzt.

Grundsätzlich ist aus Sicht der Kommission eher eine Ausweitung als eine Beschränkung der Zusammenarbeit erforderlich. Dies könnte zu Mehraufwendungen bei den GSEA führen, denen dann Einsparungen bei den Einzelanstalten gegenüberstünden.

Frage 2: Standorte des Deutschlandradios

Die beiden Standorte des Deutschlandradios Berlin und Köln basieren auf einer staatsvertraglichen Regelung. Allein die anstehenden Sanierungskosten von derzeit 356,4 Mio. € für die im Eigentum und unter Denkmalschutz stehenden Gebäude des Deutschlandradios an beiden Standorten erfordern nach Ansicht der Kommission Überlegungen zur Standortfrage. Nach Überzeugung der Kommission kann die weitestgehende Konzentration an einem der vorhandenen Standorte langfristig Wirtschaftlichkeitspotenziale sichern.

Frage 3: Abbau der Eigentumsquote/Immobilienverzicht

Eine Vergleichsanalyse hat gezeigt, dass insbesondere durch den strategischen Verkauf und die Anmietung von Immobilien signifikante Einsparungen und Effizienzsteigerungen erzielt werden können. Durch die Umsetzung solcher Maßnahmen könnten die Rundfunkanstalten ihre operativen Kosten senken, die finanzielle Flexibilität erhöhen und langfristig die Rentabilität ihres Immobilienportfolios verbessern. Durch die Umsetzung von objektspezifischen Handlungsempfehlungen kann ein Einsparpotenzial von bis zu 40 % der Gesamtimmobiliennutzungskosten im Vergleich zur Fortführung des Status quo erreicht werden. Um alle Sparpotenziale auszuschöpfen, muss darüber hinaus auch eine Reduzierung des Immobilienbestands insgesamt erfolgen.

Frage 4: Möglichkeiten der Flexibilisierung

Das Einsparpotenzial hängt stark von der konkreten Ausgestaltung der Flexibilisierungsmaßnahmen ab, welche in großer Variationsbreite möglich wären. Dies ist abhängig vom Konzept, nach welchem der Auftrag durch das veränderte Angebot zu erfüllen ist.

Art und Form einer möglichen Flexibilisierung befinden sich bei der ARD laut eigener Angaben derzeit in interner Abstimmung und Prüfung. Das ZDF teilt mit, es plane derzeit keine Flexibilisierung der eigenen linearen Angebote.

Frage 5: Reduzierung von Partner- und Spartenprogrammen

Eine mögliche Einsparung bei Einstellung einzelner Programme umfasst nicht vollständig den dargestellten Gesamtaufwand der Partner- und Spartenprogramme. Die Selbstkosten der Partner- und Spartenprogramme beinhalten zum einen Kosten, die nur langfristig abbaubar sind. Zum anderen sind in den Selbstkosten fixe Gemeinkosten enthalten, die als Umlagen verrechnet werden und nicht proportional abbaubar sind. Ein konkretes Einsparpotenzial für den Zeitraum 2025 bis 2028 lässt sich daher für die Einstellung von Partner- oder Spartenprogrammen auf Grundlage der vorliegenden Zahlen nicht benennen. Längerfristig könnten Veränderungen der Beauftragung zu Kostenersparnissen führen.

Frage 6: Durchschnittliche Kosten für Hörfunkprogramme

Die Kosten für eine Sendeminute im Hörfunk schwanken ausweislich der ARD je nach Ressort zwischen 11 € und 130 €. Generell sind die Kosten je Sendeminute für Wortbeiträge deutlich höher als für Musik. Im Durchschnitt betragen die Kosten je Sendeminute 56,61 €.

Für die vier Jahre 2019 bis 2022 betragen die durchschnittlichen Kosten im Hörfunk bei ARD und Deutschlandradio für „Populäre Musik und Unterhaltung“ 22,90 €, für „Kultur“ 228,10 € und für „Information und Aktualität“ 88,20 €.

Frage 7: Durchschnittliche Kosten im Bereich „Information“

Die Minutenkosten für das Ressort „Politik (und Gesellschaft)“ betragen für Das Erste 2.943 €, bei den Dritten 1.570 € und beim ZDF 2.522 €.

Die Frage, wie sich eine Erhöhung des Anteils der Sendeminuten im Bereich Information auf die Kosten auswirkt, hängt davon ab, welche Formate jeweils ersetzt würden. Ein Verzicht auf Erstsendeminuten im Bereich Fernsehspiel/Fernsehfilm/Serie zugunsten von Sendungen aus dem Bereich Information könnte zu einer Kostensenkung führen, wobei beispielsweise im Werberahmenprogramm des Vorabends ggf. der Entfall von Werbeeinnahmen gegenzurechnen wäre.

Frage 8: Verpflichtung zur Zusammenarbeit

Eine Zusammenarbeit zwischen den Anstalten ist dazu geeignet, Effizienzpotenzial bei der Auftragserfüllung zu heben und damit Kosteneinsparungen zu realisieren. Dies gilt sowohl

für die Zusammenarbeit innerhalb der ARD als auch für Kooperationen zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio. Kooperationen sind in den unterschiedlichen Bereichen der Leistungserbringung möglich: Produktion und Programm, Programmverbreitung sowie Verwaltung (u.a. Personal, Beschaffung, Geschäftsprozesse, Beitragsservice).

Die meisten der in Frage 8 angesprochenen Bereiche sind Gegenstand der 2017 gestarteten Projekte zur Strukturoptimierung. Vor allem Projekte, die auf eine verstärkte Kooperation von Anstalten (z.B. Lead-Buyer-Verfahren bei der Beschaffung, Beitragsservice, Benchmarking Produktion, IT-Strategie und SAP-Harmonisierung) abheben, zeigen Wirtschaftlichkeitspotenziale in nennenswertem Umfang. Einsparungen aus den Strukturprojekten sind in der Empfehlung der Kommission für die Beitragsperiode 2025 bis 2028 berücksichtigt. Über die bisher in den Strukturprojekten berücksichtigten Kooperationen hinaus ist Folgendes zur weiteren Zusammenarbeit anzumerken:

Mantelprogramm für die Dritten Programme

Wenn bei der Errichtung eines Mantelprogramms die regionalen (Informations-)Sendungen in bisherigem Umfang weiter erstellt werden, ergeben sich für diese Formate geringe Kostenersparnisse. Kooperationen und Übernahmen beispielsweise von Talkshows und weiteren Formaten wie Verbrauchermagazinen bergen hingegen Potenzial für Einsparungen.

Programmaustausch

Es zeigt sich in Übereinstimmung mit der rückläufigen Entwicklung beim kostenlosen Programmaustausch auch bei den sonstigen Übernahmen für die Mehrzahl der Landesrundfunkanstalten ein Rückgang bei der Anzahl der Sendeminuten. Die Kommission geht davon aus, dass ein verstärkter Programmaustausch zu Kosteneinsparungen führen kann.

Kompetenzzentren

Die ARD strebt nach eigenen Angaben mit ihren Kooperationen und daraus abgeleiteten Kompetenzzentren die größte Reform in programmlicher Hinsicht seit ihrem Bestehen an. Die finanziellen Auswirkungen dieser Umbaumaßnahmen könnten derzeit noch nicht hinterlegt werden, würden aber von den ARD-Anstalten dokumentiert. In Medienberichten ist die Rede von Einsparungen in Höhe von insgesamt 50 Mio. € jährlich.

Im 24. Bericht formulierte die Kommission ihre Erwartung, dass die Effekte angekündigter und durchgeführter Reformvorhaben unter Berücksichtigung numerischer Einsparungs- und Wirtschaftlichkeitseffekte dokumentiert werden. Die Kommission behält sich vor, strukturelle Anpassungen, die zu signifikanten Minderungen im Bestandsaufwand führen und nicht in der Fortschreibungsbasis enthalten sind, in nachfolgenden Beitragsperioden als Wirtschaftlichkeitsabschlag abzuziehen.

Gemeinsame Cloud-Infrastruktur

Die Umsetzungen der Cloud-Lösungen befinden sich größtenteils noch im Planungsstadium. In den nächsten Jahren werden zunächst noch nicht näher bezifferte Investitionsbedarfe entstehen, bevor dauerhafte Einsparungen realisiert werden können. Mögliche Einsparungen durch verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Cloud-Infrastruktur(en) lassen sich durch die Kommission derzeit nicht beziffern.

Programmverbreitung

Bei der Programmverbreitung bestehen vielfältige Kooperationen sowohl innerhalb der ARD als auch zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio. Der Zusammenarbeit sind dabei enge Grenzen gesetzt. Anders als im Bereich der IP-Verbreitung sind in den Bereichen Terrestrik, Kabel und Satellit gemeinsame Verhandlungen und Vergaben aus kartellrechtlichen Gründen nicht möglich. Deutlich darüber hinausgehende kostensenkende Kooperationen sind unter den geltenden rechtlichen Gegebenheiten nicht zu erwarten. Das könnte sich ändern, wenn im Kartellrecht eine Ausnahmeregelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verankert würde.

Einsparpotenzial sieht die Kommission hingegen in der seit langem geforderten Beendigung der parallelen terrestrischen Verbreitung von Hörfunkprogrammen (Simulcast) über UKW und DAB+. Eine gemeinsam durch ARD und Deutschlandradio vollzogene und medienpolitisch begleitete Beendigung des Simulcastbetriebs UKW/DAB+ eröffnet nach Schätzung der Kommission ein Einsparpotenzial von bis zu 100 Mio. € pro Beitragsperiode, bezogen auf die im 24. Bericht festgestellten Kosten. Sollte die UKW-Versorgung weiter aufrechterhalten werden müssen, werden bei der ARD ab 2029 zusätzliche Kosten von bis zu 60 Mio. € für Ersatzbeschaffungen von UKW-Sendetechnik anfallen.

Bündelung der Tarifangelegenheiten

Bei den Landesrundfunkanstalten der ARD ist das System der Haustarifverträge historisch gewachsen und entsprechend heterogen und vielfältig. Insgesamt bestehen bis zu 300 Tarifverträge und 200 Dienstvereinbarungen parallel. Aus Sicht der Kommission sind Maßnahmen zur Reduzierung der Komplexität angeraten, um in der Personalverwaltung Einsparungen zu erreichen. Maßnahmen können nur mit einer langfristigen Perspektive umgesetzt werden. Dem nachhaltigen Vorteil aus der Minderung von Verwaltungskosten sind Risiken aus der Umstellung der Tarifvereinbarungen gegenüberzustellen. Zu bewerten ist außerdem die veränderte Verhandlungsposition der Rundfunkanstalten.

SAP-Harmonisierung

Das gemeinsame SAP-System der Generation S/4HANA schafft die Grundlage für nächste Schritte der Zusammenarbeit im administrativen Bereich. Die Einführung erfolgt in zwei Clustern. Zum 1. Januar 2025 ist Cluster 1 bei allen Anstalten der ARD und beim Deutschlandradio eingeführt. Die daraus resultierenden Einsparungen in der Beitragsperiode 2025 bis 2028 sind im 24. Bericht berücksichtigt. Die Kommission erwartet, dass ab 2029 auf der Basis des im Aufbau befindlichen Clusters 2 weitergehende Kooperationen zusätzliche Effizienz ermöglichen. Das ZDF sollte sich nach Ansicht der Kommission der Harmonisierung der Verwaltungsprozesse auf Basis des SAP-Systems anschließen. Die Kommission erwartet, dass eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Prozesse des Clusters 2 unter Einbeziehung aller Anstalten erreicht wird.

Kooperationsstruktur

Die bisherige Zusammenarbeit zwischen den Anstalten ist sehr vielfältig. Je nach Aufgabe ist der Kreis der beteiligten Anstalten unterschiedlich. Auch der rechtliche Rahmen wird für jede Aufgabe gesondert festgelegt. Aus den vielen unterschiedlichen Kooperationsformen resultiert eine hohe Komplexität hinsichtlich Managementverantwortung und Steuerung sowie finanzieller Transparenz. Ergänzend ergeben sich besondere Herausforderungen aus der Beachtung der kartellrechtlichen Vorgaben sowie der Neuregelung zur zukünftigen umsatzsteuerlichen Behandlung der Leistungen zwischen den Anstalten gemäß § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG). Die Kommission sieht die Länder in der Verantwortung darauf hinzuwirken,

dass die gesetzlichen Regelungen unter Berücksichtigung der EU-Normen angepasst werden.

Im Übrigen könnte mittelfristig Effizienzpotenzial darin bestehen, einzelne standardisierte Strukturen für Kooperationen festzulegen. Dies könnte die Zusammenarbeit erleichtern und damit die Bereitschaft dafür weiter erhöhen. Die Kommission empfiehlt, dafür standardisierte Modelle zu entwickeln.

Steigerung der Abbaurate beim Personal

Eine relevante Steigerung der jährlichen Abbaurate bei den besetzten Stellen von 0,5 % p.a. auf höhere Werte wäre nach Auffassung der Kommission nur möglich, wenn gleichzeitig die Rahmenbedingungen, insbesondere der Auftrag, deutlich verändert würden. Auch wenn die Kommission eine stärkere Verpflichtung zur Kooperation durch den Medienstaatsvertrag für sinnvoll hält, wird dies jedenfalls von 2025 bis 2028 keine Auswirkungen auf die erbringbare Abbaurate haben.

Frage 9: Gemeinsame operative Einheit im Bereich Verwaltung und Technik

Die Übertragung und Zusammenführung insbesondere von Verwaltungsaufgaben der Anstalten in übergreifende Organisationseinheiten (Shared-Service-Center) ist geeignet, Effizienzpotenzial und Kosteneinsparungen zu erreichen. Zukünftige Chancen ergeben sich vor allem mit dem Abschluss der SAP-Harmonisierung. Auch die verstärkte gemeinsame Nutzung von Sachanlagen (z.B. Produktionstechnik, Flächenbewirtschaftung) bietet Potenzial. Jedoch erwartet die Kommission erst für die Beitragsperiode ab 2029 Einsparungen aus dem Bemühen der Anstalten, zusätzliche interne Prozesse in Shared-Service-Center zu verlagern (z.B. innerhalb der ARD im Bereich Finanzen).

Frage 10: Gemeinsames technisches Plattformsystem

Die Kommission sieht in der Schaffung eines gemeinsamen technischen Plattformsystems grundsätzlich Potenzial, Ressourcen für Entwicklung und Betrieb der technischen Infrastruktur zu bündeln und damit mittelfristig Effizienzgewinne und Kostensenkungen zu realisieren. Derzeit können die Kosten für ein gemeinsames technisches Plattformsystem und die möglicherweise erzielbaren Einsparungen auf Grundlage der vorliegenden Unterlagen nicht beziffert werden.

Die Schaffung einer gemeinsamen „Plattform-Gesellschaft“ ist zu begrüßen, wird jedoch nach Aussage der ARD nicht unmittelbar zu Einsparungen führen. Es würden zunächst zusätzliche Kosten für den Aufbau der Organisation anfallen, die derzeit nicht beziffert werden können.

Ein gemeinsamer vereinheitlichter Zugang zu den Inhalten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist aus Sicht der Nutzer wünschenswert und würde verschiedene Vorteile bieten. Ein Schritt in diese Richtung ist das gemeinsam von ARD und ZDF angekündigte Projekt „Streaming OS“ als Grundlage für eine gemeinsame Streaming-Plattform.

Frage 11: Kosten im Bereich der Koordinierung

In keiner der Rundfunkanstalten gibt es eine detaillierte Erfassung der Mehrkosten für Koordinationsaufwand. Generell ist darauf hinzuweisen, dass GSEA in vielen Fällen zumindest teilweise als Form der anstaltsübergreifenden Koordinierung (vergleichbar Shared-Service-Center) betrachtet werden können. Sie dienen dem Ersatz oder der Vermeidung solchen Aufwands in den einzelnen Rundfunkanstalten.

Aus Sicht der Kommission ist bedeutsam, dass Koordinierungsaufwand nicht nur bei den genannten zentralen Einheiten entsteht, sondern darüber hinaus wesentlich auch in den Einzelanstalten z.B. durch die Beteiligung an gemeinsamen Arbeitsprozessen, Gremien und Sitzungen. Eine Quantifizierung der dafür eingesetzten Personalkapazitäten ist nach Aussage der Anstalten derzeit nicht möglich.

Zwar bedingt die föderale Vielfalt wie bei der staatlichen Organisation Aufwand der Koordinierung. Dies enthebt die Anstalten nach Auffassung der KEF jedoch nicht der Notwendigkeit, Koordinierungskosten zu begrenzen und die entsprechenden Verfahren immer wieder auf Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen. Soweit es sich bei den Kosten der Koordinierung um Personalkosten der einzelnen Anstalten handelt, unterliegen sie der Abbaurate von jährlich 0,5 % der besetzten Stellen.

Frage 12: Gemeinsame Nutzung von Standorten und Technik im Korrespondentennetzwerk

Die Kommission hält es im Hinblick auf das zu erwartende Einsparpotenzial für notwendig, dass Konsolidierungsüberlegungen zu den Standorten der ARD und des Deutschlandradios

erfolgen. Es zeigen sich insbesondere deutliche regionale Unterschiede im Hinblick auf Standortdichte und -größe bei den Landesrundfunkanstalten der ARD. Hierbei spielen auch die staatsvertraglich festgelegten Standorte eine zentrale Rolle. Ohne Anpassungen der Staatsverträge zu den Zentralstandorten und Überprüfung der Standortdichte der dezentralen Standorte ist ein relevantes Einsparpotenzial kaum zu erschließen.

Frage 13: Aufteilung der Berichterstattung zu Groß-/Sportereignissen

Die geplanten Einsparungen für die Beitragsperioden 2021 bis 2024 und 2025 bis 2028 sind in den Berichten der Kommission bereits berücksichtigt. Mögliche darüberhinausgehende Einsparpotenziale im Programmbereich, etwa aufgrund einer verpflichtenden Zusammenarbeit innerhalb der ARD sowie zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio, kann die Kommission auf Grundlage des zugelieferten Materials der Anstalten nicht beziffern.

Frage 14: Sportrechteerwerb

Perspektivisch bietet sich bei einem Aufwand für Sportrechte von 2021 bis 2024 von insgesamt 1.674,0 Mio. € ein Gestaltungsspielraum.

Frage 15: Mandatierungssystem in den Gemeinschaftsangeboten

Eine genauere Einschätzung der Mehr- bzw. Minderkosten einer eigenständigeren und zentraleren Budgetsteuerung durch ein sog. Mandatierungssystem in den Gemeinschaftsangeboten ist ohne eine weitere Spezifizierung der konkreten Ausgestaltung, z.B. im Rahmen einer staatsvertraglichen Regelung, nicht möglich.

Frage 16: Umsetzung des Dritten Medienänderungsstaatsvertrags

Über die tatsächlichen zahlenmäßigen Auswirkungen struktureller Änderungen seit der letzten Bedarfsanmeldung lässt sich erst im Zuge der Anmeldungen der Anstalten zum 25. Bericht im Frühjahr 2025 verlässlich eine Aussage treffen.

Frage 17: Empfehlungen und Hinweise aus früheren KEF-Berichten

Die Kommission nutzt bei ihren Feststellungen verschiedene Instrumente wie etwa Kürzungen, Korrekturen, Anpassungen von Fortschreibungsraten, Abschlüsse, Mittelsperren (etc.), um ihren Empfehlungen Nachdruck zu verleihen und deren Umsetzung sicherzustellen. Die

dabei ermittelten Einsparpotenziale werden in den Berichten durch die exemplarisch genannten Instrumente entsprechend eingepreist. Empfehlungen und Hinweise der KEF aus dem 24. Bericht und früheren Berichten fließen in die Ermittlung des Finanzbedarfs des jeweiligen KEF-Berichts ein. Darüber hinaus enthalten die Berichte Empfehlungen und Hinweise, die sich teilweise dem Einflussbereich der Kommission entziehen und eine veränderte Rechtslage voraussetzen. Insgesamt lassen sich deshalb aus einer Verpflichtung zur Umsetzung der Empfehlungen und Hinweise der Kommission aus dem 24. Bericht oder früheren Berichten keine zusätzlichen Einsparpotenziale erzielen.

Frage 18: Neuordnung beitragsferner Leistungen

Die Neuordnung beitragsferner Leistungen sind nicht als Einsparung zu charakterisieren, wenn sie ggf. aus anderen Haushalten kompensiert würden. Dennoch können die Länder mit der Neuordnung beitragsferner Leistungen unabhängig vom Beitragsfestsetzungsverfahren deutliche Entlastungen für die Beitragszahler veranlassen.

Aus der Neuordnung ergeben sich verschiedene Möglichkeiten zur Anpassung des Rundfunkbeitrags. 131 Cent entfallen beispielsweise auf die Abschaffung von Befreiungen und ggf. Kompensation aus staatlichen Haushalten, 35 Cent auf die Finanzierung der Landesmedienanstalten und 21 Cent auf die Neuordnung der Klangkörper.

Die Beitragsreduzierung durch die Neuordnung beitragsferner Leistungen ist, im Gegensatz zu den anderen im Sonderbericht behandelten Themen, nicht an die Periodenbetrachtung der Kommission gebunden. Folgerichtig kann sie vom Gesetzgeber jederzeit mit unmittelbar beitragsreduzierender Wirkung umgesetzt werden.

Frage 19: Betrieb der Klangkörper in eigenständiger GmbH

Die organisatorische und rechtliche Ausgliederung von betrieblichen Einheiten wird in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors als Instrument zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit praktiziert. Dementsprechend erscheint eine Organisation der Klangkörper als GmbH vorbehaltlich näherer Prüfungen grundsätzlich geeignet. Denkbar wäre, dass jede Anstalt eine eigene GmbH bzw. gGmbH für die anstaltseigenen Klangkörper gründet. Eine weitergehende Lösung wäre die Gründung einer übergreifenden Gesellschaft für alle Klangkörper der Rundfunkanstalten. Daraus ergäben sich Vorteile hinsichtlich von Skalen- und Spezialisierungseffekten und der nationalen Sichtbarkeit. Steigerungen der Wirtschaftlichkeit und Entlastungen

des Rundfunkbeitrags wären aus derartigen organisatorischen und rechtlichen Veränderungen erst längerfristig zu erwarten. Würden sich daneben nach Vorbild der Rundfunk-Orchester und -Chöre gGmbH – im Fragenkatalog der Länder als „Deutschlandradio-Modell“ bezeichnet – Bund und Sitzland am Zuschussbedarf der Klangkörper beteiligen, ergäbe sich eine Entlastung der Beitragszahler entsprechend der Beteiligungsquote der Gebietskörperschaften.

3. Ausblick

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die Rundfunkanstalten aus der Umsetzung der im Fragenkatalog angesprochenen Reformansätze und Auftragsanpassungen für 2025 bis 2028 keine wesentlichen Einsparpotenziale in Ergänzung zu den im 24. Bericht der Kommission getroffenen Feststellungen realisieren können. Für die Beitragsperiode 2025 bis 2028 würde allerdings die Neuuzuordnung beitragsferner Leistungen zu deutlichen Entlastungen der Beitragszahler führen, da diese kurzfristig und unabhängig vom Beitragsfestsetzungsverfahren umsetzbar wäre.

Der Gesetzgeber hat jedoch in der mittel- und langfristigen Perspektive ab 2029 zahlreiche Handlungsfelder, in denen die Entwicklung und Umsetzung konkreter Maßnahmen teils erhebliche beitragsrelevante Einsparpotenziale erwarten lassen. Dazu gehören beispielsweise:

- die Standortfragen und damit verbundene Immobilienkosten (z.B. beim Deutschlandradio oder den Mehrländeranstalten, Reduzierung der Eigentumsquote),
- die Ausgestaltung des Programmauftrags (z.B. Kooperationen, Programmaustausch, Stärkung ausgewählter Programmressorts, Anzahl der Programme),
- die Nutzung unterschiedlicher Verbreitungswege (z.B. Beendigung des Simulcast UKW/DAB+),
- die Entwicklung anstaltsübergreifender technischer Infrastrukturen (z.B. gemeinsame Streaming-Plattform der Anstalten).

B. Vorbemerkungen

1. Auftrag der Rundfunkkommission der Länder

Mit Schreiben vom 11. März 2024 hat die Koordinatorin der Rundfunkkommission der Länder die Kommission mit der Erstellung eines Sondergutachtens zur Beitragsrelevanz angedachter Schritte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beauftragt. In diesem Zusammenhang hat sie einen Katalog mit 19 Fragen übermittelt (Anlage 1). Die Rundfunkkommission bittet die KEF, mögliche finanzielle Auswirkungen auf den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten, insbesondere realisierbare Einsparungen in den im Fragenkatalog genannten Bereichen zu prüfen und zu beziffern.

Dabei sollen mögliche Effekte auf der Zeitschiene eingeschätzt und insbesondere angegeben werden, ob und in welchem Umfang eine Relevanz bereits mit Blick auf die Beitragsperiode 2025 bis 2028 vorstellbar ist. Soweit Umsetzungsschritte bei den Ländern oder Rundfunkanstalten erforderlich sind, soll der zeitliche Vorlauf berücksichtigt werden. Es sollen zudem die Auswirkungen auf und durch bereits bestehende Verträge und die erwartete Dauer struktureller Veränderungen einbezogen werden. Die Kommission wird ferner gebeten, auch Aussagen zu möglichen anfänglichen Mehraufwendungen bei einzelnen Reformvorhaben zu treffen, wenn diese Beitragsrelevanz haben.

Sofern finanzielle Auswirkungen nicht bezifferbar seien, wird um eine Einschätzung gebeten, ob dem Grunde nach finanzielle Auswirkungen auf den Finanzbedarf zu erwarten sind. Sollte bei der Beantwortung der Fragen eine Fragestellung sinnvoll erweitert oder konkretisiert werden können, stehe es der Kommission frei, hierzu eine Aussage zu treffen.

Ziel sei, den Regierungschefinnen und -chefs der Länder im Herbst des Jahres 2024 den Entwurf eines Reformstaatsvertrags vorzulegen, in den die Bewertungen der KEF einfließen sollen.

Der Bitte entsprechend hat die Kommission den vorliegenden Sonderbericht zu finanziellen Auswirkungen möglicher Ansätze zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erarbeitet, der der Rundfunkkommission der Länder am 2. Oktober 2024 übermittelt wurde.

2. Rechtsgrundlage und Prüfungsmaßstab

Nach § 3 Abs. 9 RFinStV können die Länder Sonderberichte der Kommission zu einzelnen Teilfragen der Rundfunkfinanzierung anfordern. Die Anforderung von Sonderberichten darf jedoch die Überprüfungs- und Ermittlungsfunktion der KEF im Verhältnis zu den Rundfunkanstalten und ihren Bedarfsanmeldungen nicht stören. Daher sind solche Sonderberichte in einem selbständigen Verfahren zu bearbeiten. Dementsprechend gelten nach § 3 Abs. 9 S. 1 RFinStV die Vorschriften der Absätze 1 bis 3 und 8 nicht für diese Art der Berichterstattung (vgl. Goerlich/Zimmermann in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Auflage, § 3 RFinStV, Rn. 21).

Der Anwendungsausschluss von § 3 Abs. 1 RFinStV bezieht sich allerdings nur auf die Anknüpfung an eine Bedarfsanmeldung der Anstalten, nicht aber auf den Prüfungsmaßstab der Kommission. Anders als der Wortlaut dies nahelegen scheint, hat die Kommission auch bei der Erstellung von Sonderberichten die Programmautonomie der Rundfunkanstalten zu respektieren. Andernfalls bestünde für die Landesregierungen die Möglichkeit, die Sonderberichte zu nutzen, um durch die Kommission den Finanzbedarf der Anstalten ohne Rücksicht auf deren Programmentscheidungen überprüfen zu lassen. Dies aber wäre verfassungsrechtlich unzulässig (vgl. Goerlich/Zimmermann, ebenda).

Allerdings sind die „Teilfragen“, zu denen ein Sonderbericht der Kommission angefordert werden kann, nicht zwangsläufig an den staatsvertraglich definierten Programmauftrag in seiner geltenden Fassung gebunden und müssen sich auch nicht per se innerhalb der sonstigen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Strukturen bewegen, wenn es gerade um eine Änderung dieser gesetzlichen Rahmenbedingungen oder eine Ausgestaltung eben des Programmauftrags geht. Den Ländern als Mediengesetzgeber ist zwar untersagt, im Wege finanzieller Beschränkungen mittelbar Einfluss auf das Programm zu nehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat aber in seinem jüngsten Beschluss zur Rundfunkfinanzierung erneut bestätigt, dass der Gesetzgeber sehr wohl die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021, Rn. 88).

Denn die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags hat immer auch unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Der vom Grundrecht der Rundfunkfreiheit umgrenzte und staatsvertraglich ausgeformte Pro-

grammauftrag beschreibt die Reichweite der verfassungsrechtlich gewährten Finanzierungsgarantie der Rundfunkanstalten. Damit bestimmt der Programmauftrag die Bedarfsanmeldungen und setzt zugleich den Rahmen für die Bedarfsfeststellung der KEF. Vereinfacht gesagt folgt die Finanzierung dem Auftrag. Daraus folgt, dass die Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags untrennbar mit der Diskussion über dessen zukünftigen Finanzbedarf zusammenhängt. In Einklang mit dem Gebot der Trennung von medienpolitischer Ausgestaltung des Auftrags einerseits und der Beitragsfestsetzung andererseits gibt der Auftrag den Rahmen für die Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten und in der Folge deren Bedarfsanmeldungen vor und begrenzt so von vornherein den Finanzbedarf der Anstalten. Er ist damit der wichtigste Bestimmungsfaktor für die Höhe des Rundfunkbeitrags.

Bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung haben die Länder als Gesetzgeber dann wiederum das Pluralismusgebot, das Gebot der Staatsferne sowie die Programmfreiheit zu beachten. Vor diesem Hintergrund versteht die Kommission den vorliegenden Sonderbericht und die darin adressierten Fragestellungen allein als Entscheidungshilfe für den Mediengesetzgeber bei der zukünftigen Ausgestaltung von Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Entsprechend ihrer Rolle und Aufgabe spricht die Kommission dabei jedoch keine medienpolitischen Empfehlungen aus. Zu konkreten finanziellen Auswirkungen einzelner Reformansätze äußert sie sich nur, wenn diese verlässlich und nachprüfbar zu beziffern sind.

3. Auftragsdurchführung

Die Kommission hat entschieden, die Rundfunkanstalten möglichst frühzeitig in den Prozess der Erstellung des Sonderberichts einzubinden. Zu diesem Zweck hat sie den Rundfunkanstalten unmittelbar nach ihrer Beauftragung am 12. März 2024 den Fragenkatalog der Länder mit der Bitte um Stellungnahme bis spätestens 2. Mai 2024 zugeleitet. Die verschiedenen Arbeitsgruppen der KEF haben sich bis zum 21. März 2024 ihrerseits mit dem Katalog im Hinblick auf Konkretisierungen zu einzelnen Fragestellungen und zur Beantwortung erforderlicher Informationen sowie möglichen Rückfragen zu verschiedenen Aspekten beschäftigt. Diese ergänzenden Fragen und Konkretisierungen der Kommission (Anlage 2) wurden den Anstalten sodann mit Schreiben vom 27. März 2024 verbunden mit der Bitte, diese bei der Erarbeitung ihrer Stellungnahme zu berücksichtigen, übermittelt.

Die Stellungnahmen von ARD (Anlage 3), ZDF (Anlage 4) und Deutschlandradio (Anlage 5) zum Fragenkatalog der Länder und den ergänzenden Fragen der Kommission wurden fristgerecht vorgelegt. In Abstimmung mit der Kommission hat die ARD die Beantwortung einzelner ergänzender Fragen und Konkretisierungen bis 31. Mai 2024 nachgeliefert.

Die 19 Fragen wurden in der Folge federführend von den verschiedenen Arbeitsgruppen der KEF bearbeitet und die Antwortentwürfe im KEF-Plenum beraten.

Zu den Fragen 3 und 12 zum Thema Immobilien wurde ein Gutachten der Ernst & Young Real Estate GmbH eingeholt. Die gutachterlichen Ergebnisse sind in die Beantwortung der Fragen durch die Kommission eingeflossen.

Am 31. Juli 2024 hat die Kommission den Entwurf des Sonderberichts einstimmig beschlossen und den Rundfunkanstalten Gelegenheit zur Stellungnahme bis spätestens 4. September 2024 gegeben.

Die fristgerecht vorgelegten Stellungnahmen von ARD, ZDF und Deutschlandradio zum Entwurf des Sonderberichts wurden von den Arbeitsgruppen der KEF ausgewertet und in den Bericht einbezogen.

Am 27. September 2024 hat die Kommission den Bericht sodann in seiner endgültigen Fassung einstimmig beschlossen.

4. Verhältnis des Sonderberichts zum 24. Bericht der Kommission

Die Kommission hat im Rahmen der regelhaften zweijährigen Bedarfsprüfung am 23. Februar 2024 ihren 24. Bericht übergeben und veröffentlicht. Darin schlägt sie ausgehend von den Bedarfsanmeldungen der Anstalten und auf der Grundlage des geltenden Programmauftrags und der sonstigen rechtlichen Rahmenbedingungen ab 1. Januar 2025 für die Beitragsperiode 2025 bis 2028 eine Erhöhung des Rundfunkbeitrags um 58 Cent auf 18,94 € vor. Damit wurde die zweite Stufe des gesetzlich geregelten Bedarfsfeststellungsverfahrens für die Jahre 2025 bis 2028 förmlich abgeschlossen. Der Beitragsvorschlag der Kommission ist Grundlage für die Entscheidung der Landesregierungen und Landesparlamente auf der dritten Stufe. Eine Abweichung vom Vorschlag der Kommission durch die Landesregierungen und Landesparlamente ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in engen Grenzen und nur einvernehmlich durch alle Länder möglich, beispielsweise wenn die Belas-

tung der Beitragszahler nicht mehr angemessen erscheint. Hierfür müssen nachprüfbare Gründe angegeben werden.

Der Inhalt dieses Sonderberichts, der sich ausschließlich mit finanziellen Auswirkungen möglicher Reformansätze für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschäftigt, stellt keinen solchen Grund für eine Abweichung vom Beitragsvorschlag der Kommission dar. Als Sonderbericht nach § 3 Abs. 9 RFinStV wurde er in einem selbständigen Verfahren erstellt und darf das noch nicht abgeschlossene regelhafte Bedarfsfestsetzungsverfahren gerade nicht stören oder beeinflussen (s. oben unter B.2.). Dementsprechend ersetzt oder modifiziert der Sonderbericht in keiner Weise die Feststellungen des 24. Berichts. Der einer Empfehlung der Kommission zur Beitragsanpassung zugrundeliegende festgestellte Finanzbedarf kann nicht durch die Ergebnisse eines Sonderberichts, sondern nur im Wege eines weiteren regelhaften Feststellungsverfahrens verändert werden.

Der 24. Bericht stellt auf der Grundlage der maßgeblichen geltenden Rechtslage also weiterhin abschließend den Finanzbedarf für die kommende Beitragsperiode von 2025 bis 2028 fest. Darin weist die Kommission ausdrücklich darauf hin, dass die Rundfunkanstalten trotz vorgenommener Kürzungen mit dem empfohlenen monatlichen Rundfunkbeitrag 2025 bis 2028 bedarfsgerecht finanziert sind, gleichzeitig jedoch ein Unterschreiten der empfohlenen Beitragshöhe die zur Erfüllung ihres derzeitigen Auftrags notwendige Finanzierung gefährden würde (s. 24. KEF-Bericht, Tz. 18).

Daran ändert auch die sog. Sonderrücklage III nichts. Zwar ist richtig, dass die Kommission die Anstalten aufgefordert hatte, 2021 bis 2024 anfallende Beitragsmehrerträge einer entsprechenden Rücklage zuzuführen. Diese Sonderrücklage in Höhe von rund 1,1 Mrd. € ist aber bereits in den Beitragsvorschlag der Kommission von 18,94 € eingerechnet und damit zur Deckung des Finanzbedarfs von 2025 bis 2028 erforderlich (vgl. 24. KEF-Bericht, Tzn. 5, 531 ff., 667, 671 ff., 676 f.). Die Verwendung der Sonderrücklage III in der kommenden Beitragsperiode erschließt folglich für die Rundfunkanstalten keine zusätzlichen Mittel und bedarf auch keiner gesonderten Freigabe durch die Kommission.

Daraus folgt unmittelbar, dass mithilfe der Sonderrücklage III auch kein verzögertes Inkrafttreten der Beitragserhöhung gerechtfertigt werden kann. Dies ist mit der Methodik der indexgestützten Betrachtung der gesamten Beitragsperiode durch die Kommission und damit mit deren Beitragsvorschlag nicht vereinbar. Entsprechend enthält der Vorschlag der Kommissi-

on für 2025 bis 2028 auch eine zeitliche Komponente, nämlich ein Inkrafttreten der neuen Beitragshöhe zum 1. Januar 2025. Diese Frist ist als Teil des Beitragsvorschlags der Kommission gleichermaßen verbindlich (s. 24. KEF-Bericht, Tzn. 16 ff.). Nach § 3 Abs. 8 S. 4 RFinStV nimmt die KEF nämlich insbesondere zu der Frage Stellung, ob und in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung des Rundfunkbeitrags notwendig ist.

5. Verhältnis des Sonderberichts zum 25. Bericht der Kommission

Der Inhalt des Sonderberichts, der sich ausschließlich mit potenziellen finanziellen Auswirkungen möglicher Reformansätze für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschäftigt, stellt für sich genommen auch keine Grundlage für die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zum kommenden 25. Bericht der Kommission dar. Maßgeblich für diese ist allein der zu diesem Zeitpunkt gesetzlich geltende Programmauftrag unter den dann bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Das Verfahren zum 25. Bericht beginnt den üblichen Abläufen entsprechend mit dem Versand des Anforderungsschreibens der Kommission an die Rundfunkanstalten ca. Ende Oktober 2024. Die Bedarfsanmeldungen werden damit regelmäßig zu Ende April des Folgejahres angefordert, woran sich die Prüfung der Kommission anschließt. Die Zeitläufe verdeutlichen, bis wann mögliche Reformansätze spätestens rechtlich verbindlich umgesetzt sein müssten, um Grundlage der regelhaften Bedarfsprüfung im 25. Bericht zu sein. Neben dieser formal zeitlichen Betrachtung bleibt zusätzlich folgender materieller Aspekt zu beachten: Als sog. Zwischenbericht wird der 25. Bericht die Prognosen, Annahmen und Feststellungen des 24. Berichts überprüfen und Veränderungen dokumentieren. Das bedeutet, der 25. Bericht wird sich ebenfalls primär mit der Beitragsperiode 2025 bis 2028 beschäftigen und dabei keine erst nach diesem Zeitraum finanzbedarfswirksamen Reformansätze berücksichtigen.

C. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1: Vorgaben zum Personalabbau, Personalaufwand der GSEA

Welches Einsparpotenzial sieht die KEF in einer konsequenten Umsetzung ihrer Vorgaben zum Personalabbau bei ZDF und Deutschlandradio? Inwiefern wird Einsparpotenzial im Personalaufwand der GSEA gesehen?

ZDF und Deutschlandradio hatten in ihren Anmeldungen zum 24. Bericht die von der Kommission erwartete Abbaurate von 0,5 % p.a. bezogen auf die besetzten Stellen und den Personalaufwand nicht erbracht. Die Kommission hat das nicht akzeptiert und bei der Berechnung des Finanzbedarfs den Personalaufwand beim ZDF um 20,2 Mio. € (vgl. 24. KEF-Bericht, Tab. 54) und beim Deutschlandradio um 3,5 Mio. € (vgl. 24. KEF-Bericht, Tab. 58) gekürzt. Die konsequente Umsetzung der Vorgabe zum Personalabbau durch alle Anstalten ist insofern bereits in der Beitragsempfehlung für 2025 bis 2028 berücksichtigt.

Die GSEA (Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben) sind die institutionalisierte Form, in der die Rundfunkanstalten ihre Zusammenarbeit organisieren. Weit überwiegend handelt es sich um eine Zusammenarbeit innerhalb der ARD. Teilweise sind auch ZDF und Deutschlandradio beteiligt.

Die GSEA sind jeweils federführend bei einer Anstalt angesiedelt. Sie werden durch Umlagen der beteiligten Anstalten finanziert, die sich nach vorher festgelegten Schlüsseln richten (z.B. Beitragsschlüssel, Fernsehvertragsschlüssel). Die Zuschüsse an die GSEA sind haushaltssystematisch weit überwiegend Teil des Programmaufwands (soweit programmbezogen) oder des Sachaufwands (soweit nicht programmbezogen). Dies gilt auch für den anteilig enthaltenen Personalaufwand.

Die GSEA verfügten zuletzt nach den Zahlen des 24. Berichts über insgesamt 2.574 besetzte Stellen (VZÄ) bei einem Personalkostenvolumen von 232,1 Mio. € p.a.¹

Die größten Einsatzbereiche waren dabei:

- die Zusammenarbeit in der Verwaltung mit 1.121 Stellen, darunter insbesondere der zentrale Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio mit 916 Stellen,

¹ Vgl. 24. KEF-Bericht, Tab. 71 und 72 für 2021; Summe von GSEA mit und ohne eigene Rechtsform.

- die Zusammenarbeit bei Programmbeschaffung, -redaktion und -produktion mit 914 Stellen, darunter insbesondere ARD-Aktuell mit Tagesschau, Tagesthemen und tageschau.de (325), ARD-Programmdirektion inklusive Das Erste (88), ARD-Hauptstadtstudio (86), Phoenix (94), Degeto (92), KiKA (62), ARTE Deutschland (47), ARD.de inklusive ARD-Onlinekoordination (32), Sportschau und Sportschau.de (19), SportA Sportrechte und Marketing (18), ARD-Auslandstudios Hörfunk (20), funk (14),
- die technische Infrastruktur mit 539 Stellen, darunter insbesondere ARD-Sternpunkt (89), ARGE Rundfunkbetriebstechnik (65), ARD Playoutcenter (64), das IVZ mit der IT-Zusammenarbeit (184), Deutsches Rundfunkarchiv (108), ARD-TV-Leitungsbüro (13).

Die Kommission befürwortet grundsätzlich die Zusammenarbeit in den GSEA, weil damit Synergiepotenziale gehoben werden. Sie achtet gleichzeitig darauf, dass auch in diesen Bereichen wirtschaftlich gehandelt wird und berücksichtigt dabei die besonderen Strukturen des Aufgabenfelds.

In den vergangenen Jahren hat dabei der zentrale Beitragsservice als Bereich mit den weitest ausmeisten Stellen im Vordergrund gestanden. Dessen Entwicklung wurde vom 19. bis zum 23. Bericht der Kommission jeweils ausführlich dargestellt. Wegen der Umstellung von der Gebühr auf den Beitrag kam es zunächst zu zusätzlichen Personalbedarfen, die aber durch die späteren Reduzierungen deutlich überkompensiert wurden. Die Einsparungen beim zentralen Beitragsservice sind auch Teil der Strukturkonzepte der Anstalten für den Zeitraum 2017 bis 2028.

Der Personalbestand nimmt nach den Zahlen des 24. Berichts bis 2028 weiter auf dann 864 Stellen ab. Dies ist gegenüber dem Stand vor Umstellung auf den Rundfunkbeitrag eine Verringerung um fast 200 Stellen. Dementsprechend berücksichtigt die Beitragsempfehlung der KEF für 2025 bis 2028 eine Absenkung des Aufwands gegenüber 2021 bis 2024 um 18,2 Mio. €.¹

Die Entwicklung der Stellen bei den GSEA ist auch wesentlicher Bestandteil der Gesamtdarstellung Personal in den jeweiligen Berichten der Kommission. Dort betrachtet die Kommission den gesamten Stellenbestand und Personalaufwand in den verschiedenen Beschäftigungsformen unter Einbeziehung der GSEA (s. 24. KEF-Bericht, Tab. 71, 72). Damit soll

¹ Vgl. 24. KEF-Bericht, Tab. 89, 92, 95.

insbesondere verhindert werden, dass Einsparungen bei den festen Stellen innerhalb der Anstalten in anderen Bereichen wie den GSEA kompensiert werden. Die Kommission akzeptiert solche Verlagerungen nicht, weil damit die Abbaurate nicht materiell, sondern nur formal erbracht würde.¹

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung hat die Kommission im 24. Bericht festgestellt, dass die ARD bei den GSEA und das ZDF bei den Beteiligungsunternehmen mit Stellenzuwächsen planen (s. 24. KEF-Bericht, Tzn. 232, 236). Sie hat darauf hingewiesen, dass sie die weitere Entwicklung in diesen Bereichen kritisch begleiten wird. Mittel für die Finanzierung zusätzlicher Stellen hat die Kommission dabei nicht zur Verfügung gestellt.

Im Ergebnis sieht die Kommission für 2025 bis 2028 derzeit keine über den 24. Bericht hinausgehenden Einsparpotenziale bei den GSEA. Auch längerfristig sind die Potenziale mit Blick auf die absoluten Größenordnungen und die besondere Aufgabenstruktur begrenzt.

Grundsätzlich ist aus Sicht der Kommission eher eine Ausweitung als eine Beschränkung der Zusammenarbeit erforderlich. Dies könnte sogar zu Mehraufwendungen bei den GSEA führen, denen dann Einsparungen bei den Einzelanstalten gegenüberstünden (s. Antwort zu Frage 8).

Frage 2: Standorte des Deutschlandradios

Welche finanziellen Auswirkungen hätten jeweils die Zusammenlegung der beiden Standorte des Deutschlandradios, die Errichtung oder Anmietung eines neuen gemeinsamen Standorts und die Nutzung bestehender Immobilien (z.B. der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten)?

Ausgangslage

Das Deutschlandradio betreibt zwei Sendestandorte für Hörfunkprogramme in Köln und in Berlin. Beide Funkhäuser sind entsprechend der staatsvertraglichen Regelung angebots- und produktionsgerecht gleichgewichtig zu betreiben. Sitz des Intendanten und der dazugehörigen Verwaltung ist Köln. In Köln sind 421 und in Berlin 331 feste Mitarbeiter beschäftigt.

¹ S. auch 24. KEF-Bericht, Tz. 143.

Alle Arbeitsverträge enthalten darüber hinaus laut Stellungnahme des Deutschlandradios eine garantierte Zuordnung auf einen Standort. Zusätzlich sind 701 arbeitnehmerähnliche freie Mitarbeiter tätig, deren organisatorische und örtliche Zuordnung das Deutschlandradio nicht vornehmen kann.

Beide Funkhäuser befinden sich im Eigentum des Deutschlandradios und stehen unter Denkmalschutz. Der Buchwert beträgt Ende 2023 für das Funkhaus Köln 61,6 Mio. € und für das Funkhaus Berlin 49,2 Mio. €.

Die Sanierungskosten bis 2036 liegen nach derzeitiger Prognose in Köln bei 288,7 Mio. € und in Berlin bei 67,6 Mio. €. In beiden Funkhäusern wird durch die Sanierungsmaßnahmen eine Verbesserung der energetischen Effizienz erwartet. Für 2025 bis 2028 sind für das Funkhaus Köln 65,8 Mio. € und für Berlin 28,5 Mio. € vorgesehen.

Das Deutschlandradio geht derzeit davon aus, dass unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Immobiliengutachtens der KEF (vgl. 24. KEF-Bericht, Tzn. 437 ff.) eine Reduzierung des Flächenbedarfs um rund 30 % möglich ist. Am Standort Berlin lassen sich dabei schon größere Bauabschnitte ab 2028 realisieren. Für den Standort Köln erfolgt derzeit eine Überprüfung, ob die Nutzung aller Büroflächen im Hochhaus langfristig noch angezeigt ist. Da die Hochhaussanierung allerdings erst nach 2030 im Projekt vorgesehen ist, ergeben sich bei den Projektkosten bis 2028 daraus keine Einsparungen.

Deutschlandradio geht davon aus, dass es dauerhaft bei den beiden Standorten bleibt.

Risiken

Der Denkmalschutz erfordert auch nach Einschätzung des Deutschlandradios erhöhte Aufwendungen, die sich aber nicht eindeutig beziffern lassen. Die KEF geht davon aus, dass es vor diesem Hintergrund und aufgrund der technisch anspruchsvollen Sanierungsvorhaben zu Kostensteigerungen und Bauzeitenverzögerungen kommen kann.

Darüber hinaus bestehen seitens der KEF Zweifel, dass die sanierten Gebäude den künftigen Anforderungen der EU-Gebäuderichtlinie gerecht werden. Danach müssen alle Neubauten ab 2030 und alle Bestandsgebäude ab 2050 den Standard eines „Zero-Emission Building“ einhalten und ohne umweltschädliche Emissionen auskommen. Um die Nachhaltigkeit der Sanierungsvorhaben und die dauerhafte Nutzung beider Gebäude zu sichern, müssten

auch diese Kosten bereits heute mit eingepreist werden. Ausgehend von einer Fertigstellung der Maßnahmen im Jahr 2036 würden diese zusätzlichen Aufwendungen ansonsten deutlich innerhalb der Restnutzungsdauer der Gebäude anfallen.

Weitere Risiken bestehen aus Sicht der Kommission im Hinblick auf eine deutlich schlechtere Funktionalität, Flächeneffizienz sowie höhere Bewirtschaftungskosten im Vergleich zu einem Neubauvorhaben (Eigentum oder Miete). Trotz deutlich höherer Sanierungskosten lassen sich innerhalb der alten Bausubstanz in der Regel nicht die gleichen Ergebnisse wie bei einem Ersatzneubau erzielen.

Alternativen

Nach Überzeugung der KEF kann mittelfristig eine Zusammenlegung beider Standorte vollzogen werden. Eine kurzfristige Zusammenlegung erscheint aufgrund der in den Arbeitsverträgen enthaltenen Standortbindung und den bestehenden tarifvertraglichen Regelungen und den damit verbundenen hohen Sozialkosten wirtschaftlich nicht sinnvoll und umsetzbar. Die Kommission hält eine derartige Klausel in den Arbeitsverträgen nicht mehr für zeitgemäß. Deutschlandradio geht in seiner Stellungnahme selbst davon aus, dass die räumliche Nähe von Arbeitsplatz und Wohnort für Mitarbeiter künftig an Bedeutung verliert. Die bei Deutschlandradio bereits praktizierte tarifvertragliche Regelung zu flexiblem Home-Office und mobilem Arbeiten (sog. „TV Flex“) ermöglicht in dieser Hinsicht schon heute individualisierte Lösungen. Die Kommission erwartet vor diesem Hintergrund, dass das Deutschlandradio auf eine entsprechende Änderung im Manteltarifvertrag hinwirkt und diese Klausel bei Neuverträgen ungeachtet der Standortfrage entfällt. Die Kommission weist darauf hin, dass alternativ auch die bestehenden Regelungen eine Zuordnung aller Neueinstellungen zu nur einem der beiden Standorte zulassen würde.

Geht man von einem Zehnjahreszeitraum für die Zusammenlegung beider Standorte aus, würde dies bedeuten, dass die derzeitigen Gebäude je nach Variante ganz oder teilweise über diesen Zeitraum betriebsbereit gehalten werden müssen. Die unabweisbaren Instandhaltungsmaßnahmen dafür werden sich für die Jahre 2025 bis 2028 am Standort Berlin auf zwischen 13,0 Mio. € und 17,5 Mio. € und am Standort Köln auf zwischen 14,1 Mio. € und 18,1 Mio. € belaufen.

Im Falle einer zeitnahen Entscheidung zur Standortfrage würde Deutschlandradio die aktuellen Sanierungskonzepte aufgeben. Die aktuell geplanten 288,7 Mio. € Sanierungskosten für den Standort Köln und die 67,6 Mio. € für den Standort Berlin würden je nach Alternativszenario entfallen. Im Ergebnis würden in den Folgejahren die im 24. Bericht anerkannten Großinvestitionen nicht anfallen. An ihre Stelle würden Mietzahlungen treten, die derzeit ohne weitere Untersuchungen noch nicht prognostizierbar sind.

Als Resümee kommt das Deutschlandradio in seiner Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass für 2025 bis 2028 keine wesentlichen wirtschaftlichen Effekte aus einer Standortentscheidung erwartet werden. Die Kommission geht ebenfalls davon aus, dass unter Berücksichtigung zusätzlich anfallender Aufwendungen kurzfristig keine unmittelbaren Einspareffekte zu erzielen sind. Nennenswerte Wirtschaftlichkeitspotenziale ergeben sich nur bei einer langfristigen Betrachtung und unter der Maßgabe, dass die weitestgehende Konzentration an einem der beiden Standorte erfolgt. Aufgrund der unvollständigen Datenlage kann die Kommission ohne tiefergehende Untersuchungen aktuell keine belastbaren Aussagen zur Vorzugsvariante treffen.

Frage 3: Abbau der Eigentumsquote/Immobilienverzicht

Wie hoch wird das Sparpotenzial bei einem Abbau der Eigentumsquote/Immobilienverzicht hin zu den Kennziffern vergleichbarer Medienunternehmen der Privatwirtschaft geschätzt (vgl. das von der KEF beauftragte Immobiliengutachten)?

Vorbemerkungen

Um die Frage zu beantworten, hat sich die Kommission methodisch für eine Vergleichsanalyse durch einen externen Gutachter entschieden. Das Immobilienportfolio der vom Gutachter untersuchten Vergleichsorganisation umfasst rund 85 Objekte in zwei Flächenbundesländern. Die Immobilien weisen eine gesamte Bruttogrundfläche (BGF) von etwa 250.000 m² auf. Das analysierte Portfolio besteht zu rund 2/3 aus Eigentumsobjekten (rund 80 % der Gesamtnutzungsfläche des Portfolios) und zu rund 1/3 aus Mietobjekten (rund 20 % der Nutzungsfläche).

Mit rund 1.300.000 m² Nutzungsfläche (überwiegend im Eigentum) ist das Gesamtportfolio der Rundfunkanstalten insgesamt zwar größer als das der Vergleichsorganisation mit rund 250.000 m² (85 % der Fläche im Eigentum). Betrachtet man aber die Bandbreite der einzelnen Rundfunkanstalten, wird deutlich, dass sich die Vergleichsorganisation in das Gesamtportfolio der Rundfunkanstalten einordnen lässt. WDR und SWR, die Anstalten mit dem flächenmäßig größten Immobilienportfolio, verfügen über jeweils rund 200.000 m² Nutzungsfläche im Eigentum.

Bei der Vergleichsorganisation wurde wie folgt vorgegangen:

- Sichtung der zur Verfügung gestellten Daten und Informationen,
- Durchführung von Objektbesichtigungen,
- Ermittlung von CAPEX (Instandhaltungsstau),
- Bewertung der Eignung für „Moderne Arbeitswelten“,
- Durchführung von Desktop-Recherchen,
- Durchführung von Ertragswertermittlungen,
- Konsolidierung der Daten,
- Durchführung vergleichender Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Nutzwertanalysen,
- Ableitung von Handlungsempfehlungen auf Basis der Analyse,
- Erstellung von Objektdatenblättern.

Allgemeine Überlegungen zur Reduktion der Eigentumsquote

- Zu den Vorteilen gehört eine erhöhte Liquidität, da durch den Verkauf von Immobilien Kapital freigesetzt wird, welches in andere strategische Initiativen investiert werden kann. Zudem reduzieren sich die Instandhaltungs-, die Instandsetzungs- und die Modernisierungskosten, die bei Eigentumsimmobilien in vollem Umfang vom Eigentümer getragen werden müssen. Die Verwaltung einer angemieteten Immobilie ist in der Regel weniger aufwändig als die eines Eigentumsobjekts. Diese Kosteneinsparungen sind in einem Wirtschaftlichkeitsvergleich objektbezogen ggf. anfallenden Mietkosten gegenüberzustellen.
- Eine höhere Mietquote bietet eine deutlich höhere Anpassungsfähigkeit an Marktveränderungen und betriebliche Anforderungen. Mietobjekte ermöglichen es einer Organisation,

schneller auf veränderte Raumanforderungen zu reagieren, sei es durch Expansion oder Reduktion von Flächen. Diese Flexibilität ist besonders wertvoll in dynamischen Marktumfeldern, wo langfristige Bindungen an Eigentum zu starren Strukturen führen können, die eine schnelle Anpassung erschweren.

- Langfristig kann die Reduktion der Eigentumsquote positive Auswirkungen auf die finanzielle Stabilität und strategische Flexibilität haben. Eine geringere Eigentumsquote kann die Bilanz einer Organisation entlasten und die Eigenkapitalrendite verbessern. Zudem schafft sie Spielraum für strategische Entscheidungen, indem sie finanzielle Ressourcen freisetzt und die Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Marktbedingungen erhöht. Dies ermöglicht es der Organisation, agiler und wettbewerbsfähiger zu sein.
- Die zunehmende Verbreitung des mobilen Arbeitens reduziert den Bedarf an fest zugewiesenen Büroflächen. Remote-Arbeit hat während der Corona-Pandemie deutlich zugenommen und zeigt langfristig einen Trend zu flexibleren Arbeitsmodellen. Dies führt zu einer geringeren Nachfrage nach traditionellen Büroflächen und einer verstärkten Nutzung von flexiblen Arbeitsplätzen und Co-Working-Spaces.
- Die Digitalisierung und neue Arbeitsmodelle erfordern eine Anpassung der Immobiliennutzung. Moderne Arbeitswelten zeichnen sich durch offene, flexible Raumkonzepte und technologische Integration aus. Diese Veränderungen verlangen nach Immobilien, die anpassungsfähig und skalierbar sind, um den sich wandelnden Bedürfnissen gerecht zu werden. Mietobjekte bieten hier eine größere Flexibilität als Eigentum.

Fazit

Zusammenfassend bietet die Reduktion der Eigentumsquote in der Regel finanzielle und strategische Vorteile, darunter eine erhöhte Liquidität und geringere Instandhaltungskosten, sowie eine verbesserte Anpassungsfähigkeit an Marktveränderungen und betriebliche Anforderungen. Die aktuellen Trends im Immobilienmarkt, insbesondere die Transformation der Arbeitswelten durch mobiles Arbeiten und Digitalisierung, verstärken die Notwendigkeit für flexible Immobilienstrategien. Erfahrungen aus der Corona-Pandemie bestätigen die Vorteile flexibler Arbeitsmodelle und die Bedeutung einer anpassungsfähigen Immobilienstrategie. Langfristig trägt die Reduktion der Eigentumsquote zur finanziellen Stabilität und strategischen Flexibilität bei, was die Organisation besser auf zukünftige Herausforderungen vorbereitet.

Einsparpotenziale für die Rundfunkanstalten

Die Ergebnisse der durchgeführten Vergleichsanalyse zeigen deutliche Einsparpotenziale durch strategische Entscheidungen zur Reduzierung der Eigentumsquote im Immobilienportfolio auf, insbesondere durch:

- Erlöse aus dem Verkauf ineffizienter Eigentumsobjekte,
- Reduzierung der Instandhaltungskosten,
- Senkung der laufenden Bewirtschaftungskosten, Vermeidung von ESG¹-bezogenen Modernisierungskosten bei Eigentumsobjekten,
- periodengerecht planbare Mietzahlungen,
- Vermeidung von Finanzbedarfsspitzen aufgrund notwendiger Bauinvestitionen,
- Neudefinition von Flächenvorgaben und deutliche Reduzierung des Immobilienbestands insgesamt.

Die Empfehlungen der Vergleichsanalyse bieten eine solide Grundlage für eine nachhaltige und wirtschaftlich effiziente Immobilienstrategie, die langfristig zur Steigerung der Rentabilität und operativen Effizienz der Organisation beiträgt.

Die vom Gutachter bei seiner Untersuchung verwendete Barwertanalyse konzentriert sich grundsätzlich auf die finanzielle Bewertung der zukünftigen Nutzung einer Immobilie, indem sie den gegenwärtigen Wert zukünftiger Zahlungsströme (Cashflows: Ein- und Auszahlungen) berechnet und in einem Wert aggregiert (Barwert).

Die wichtigste Erkenntnis aus der Barwertuntersuchung bei der Vergleichsorganisation ist, dass sich durch die Umsetzung der objektspezifischen Handlungsempfehlungen langfristig ein Einsparungspotenzial von bis zu 40 % der Gesamtimmobiliennutzungskosten im Vergleich zur Fortführung des Status quo ergeben kann. Signifikante Einspareffekte, die bereits in der kommenden Beitragsperiode wirksam werden, sind aus Sicht der Kommission aber nicht erreichbar.

¹ Environmental, Social and Governance.

Notwendige Maßnahmen zur Realisierung von Einsparpotenzialen

Konkrete Handlungsempfehlungen bzw. Potenziale können nur auf Basis detaillierter Einzelobjektbetrachtung sämtlicher Objekte eines Portfolios abgeleitet werden. Die folgenden Analysen sieht die Kommission dabei als wesentlich an:

- Prüfung der Optimierung des Immobilienportfolios: Die Rundfunkanstalten sollten eine detaillierte Analyse jedes einzelnen Objekts durchführen, um spezifische Einsparpotenziale und Anpassungsmöglichkeiten zu identifizieren. Eine Priorisierung der Maßnahmen kann anhand der relativen Barwertvorteile der jeweiligen Handlungsempfehlungen erfolgen. Aus dem Ranking lässt sich unter Berücksichtigung qualitativer Bewertungen und der übergeordneten Gesamtstrategie der Rundfunkanstalten eine langfristige Immobilienstrategie ableiten.
- Evaluation strategischer Veräußerungen: Die Möglichkeit, einen Teil der Bestandsobjekte aus dem Immobilienportfolio zu verkaufen und durch die Anmietung optimierter Standorte zu ersetzen, sollte aufgrund des signifikanten Einsparpotenzials geprüft werden. Dies könnte zu einer effizienteren Nutzung der Flächen und einer besseren Anpassung an die aktuellen und zukünftigen Bedürfnisse der Rundfunkanstalten führen und würde voraussichtlich langfristig wirkende Kostenvorteile bewirken.
- Prüfung von Anmietungen: Die Anmietung von modernen, effizienten Büroflächen muss in Kombination mit strategischen Veräußerungen als Handlungsoption in Betracht gezogen werden, um eine höhere Flexibilität zu erreichen und besser auf dynamische Änderungen des Markts und innerhalb der Rundfunkanstalt selbst reagieren zu können. Die mögliche vermehrte Anmietung könnte auch zur Reduzierung des Instandhaltungsschubs und zur Einsparung von Umbaukosten beitragen.
- Anpassung des Flächenbedarfs: Eine Analyse der tatsächlichen aktuellen Flächeninanspruchnahme, auch unter Berücksichtigung deren zeitlichen Verlaufs innerhalb einer Arbeitswoche, sollte die Grundlage für ambitionierte Flächenvorgaben für die einzelnen Arbeitsplätze bilden. Moderne Arbeitsplatzkonzepte und die Auswirkungen des Home-Office sind zu berücksichtigen. Zusammen mit einer realistischen Personalbedarfsplanung lässt sich der zukünftige Flächenbedarf für Neuunterbringungsmaßnahmen und für Bestandsgebäude optimieren.

- Standortoptimierung: Bei der Analyse der Standorte ist zu untersuchen, ob die Anforderungen der zukünftig geplanten oder fortzuführenden Nutzungen in einem ökonomisch sinnvollen Verhältnis zum Wert der genutzten Grundstücke stehen. Für jeden Mikro-Standort ist zu begründen, warum die jeweilige Nutzung gerade dort etabliert oder fortgeführt werden muss. Günstigere, gut angebundene Standortalternativen in Peripherielagen sollten in die Betrachtungen mit einbezogen werden.
- Anpassung der Staatsverträge: Mittel- und langfristig wirkendes Optimierungspotenzial im Immobilienbereich kann aktuell aufgrund der staatsvertraglichen Standortgarantien nicht erschlossen werden. Unwirtschaftliche Strukturen sind auch eine Folge der Festlegungen in den Staatsverträgen. Eine Reduzierung des Immobilienbestands und eine Optimierung der Standortdichte (zentral/dezentral) bleibt unvollständig, solange auf notwendige Anpassungen in den Staatsverträgen verzichtet wird.

Durch die Umsetzung der aufgezeigten Maßnahmen könnten die Rundfunkanstalten ihre operativen Kosten senken, die finanzielle Flexibilität erhöhen und langfristig die Rentabilität ihres Immobilienportfolios verbessern.

Frage 4: Möglichkeiten der Flexibilisierung

Welche finanziellen Auswirkungen hätte eine vollständige Nutzung der Möglichkeiten der Flexibilisierung des Dritten Medienänderungsstaatsvertrages, einschließlich der Zusammenlegung und Streichung linearer Spartenkanäle? Hierbei soll unterstellt werden, dass das heutige Gesamtangebot (Sendeminuten linear und non-linear) nicht ausgeweitet wird und Synergien genutzt werden. Nach Möglichkeit soll eine Aufschlüsselung der Einsparpotenziale nach Angeboten erfolgen.

§ 32a Abs. 1, 6 Medienstaatsvertrag (MStV) eröffnet ARD und ZDF die Möglichkeit, die in § 28 Abs. 5 S. 1 MStV genannten Fernsehprogramme ganz oder zum Teil einzustellen, in ein Angebot gleichartigen Inhalts im Internet (linear oder auf Abruf) ganz oder teilweise zu überführen oder gegen ein anderes Fernsehprogramm auszutauschen (sog. Flexibilisierung). Durch die Überführung oder den Austausch darf gemäß § 32a Abs. 8 MStV kein finanzieller Mehrbedarf entstehen (mit Ausnahme der nutzungsabhängigen Verbreitungskosten).

Von der Flexibilisierung betroffen ist allein der Weg der Auftragserfüllung, insbesondere durch die erweiterte Möglichkeit des Einsatzes alternativer Verbreitungsformen und internet-spezifischer Gestaltungsmittel, nicht aber der in § 26 MStV definierte Funktionsauftrag als solcher. § 28 Abs. 5 S. 1 MStV besagt, dass die dort genannten sieben, bislang ausdrücklich als lineare Programme beauftragten Spartenprogramme nun flexibel beauftragt sind, aber bis zur entsprechenden Weiterentwicklung linear beauftragt bleiben.

ARD und ZDF müssen im Zuge einer Flexibilisierung Angebotskonzepte erstellen, in denen sie jeweils darstellen, welches Fernsehprogramm oder welche Teile davon eingestellt werden sollen oder wie die betroffenen Inhalte ggf. unter Berücksichtigung internetspezifischer Gestaltungsmittel in ein Angebot im Internet überführt werden sollen. Dabei haben sie darzulegen, dass der Auftrag auch durch das veränderte Angebot erfüllt wird (§ 32a Abs. 2 MStV). Die Entscheidung über die Einstellung eines Fernsehprogramms und ein neues oder verändertes Angebotskonzept bedürfen der Zustimmung des zuständigen Gremiums der Rundfunkanstalt (§ 32a Abs. 4 MStV).

Die Höhe der möglichen Einsparungen hängt dabei stark von der konkreten Ausgestaltung der Flexibilisierungsmaßnahmen ab, welche in großer Variationsbreite möglich wären. Dies ist abhängig vom Konzept, nach welchem der Auftrag auch durch das veränderte Angebot zu erfüllen ist.

Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass Einsparungen selbst bei der Einstellung von Angeboten aufgrund laufender vertraglicher Verpflichtungen erst im Anschluss bzw. nur über einen längeren Zeitraum erzielt werden können. Zudem ist zu bedenken, dass bei einer Umstellung von linearen auf non-lineare Angebote lediglich die linearen Verbreitungskosten entfallen.

Hinsichtlich einer Überführung von Programmen ins Internet warnte die KEF bereits im November 2021 in ihrer Stellungnahme zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dass die Auftragsflexibilisierung – vor allem in Zusammenschau mit der bereits erfolgten Ausweitung des Telemedienauftrags im geltenden Medienstaatsvertrag – eher zu Aufwandssteigerungen führen könne:

„Aufwandsminderungen könnten sich dabei allein für den Fall der ganz oder teilweisen Einstellung von Programmen gegeben. Einsparungen in signifikanter Höhe wären insofern je-

doch nicht zu erwarten. Der aktuelle Aufwand für die betroffenen Partner- und Spartenprogramme ist im Verhältnis zum anerkannten Gesamtaufwand der Rundfunkanstalten vergleichsweise gering.

Im Fall der Überführung oder des Austauschs der Programme ist hingegen eher mit einer Kostensteigerung zu rechnen. Insbesondere führt eine Fokussierung auf die Online-Verbreitung wegen der dort nutzungsabhängigen Verbreitungskosten tendenziell zu Mehraufwand. Dies gilt nicht zuletzt, weil die Verbreitungskosten explizit von der im Entwurf geltenden Kostendeckelung ausgenommen sind [...]. Überdies zeigen sich im Bereich der Telemedien bzw. Online-Angebote schon jetzt auch bei anderen Aufwandsarten deutliche Aufwandssteigerungen.

Ebenso birgt die unabhängig von der Flexibilisierung vorgesehene weitere Ausweitung des Telemedienauftrags für europäische und ggf. sogar internationale Lizenzwerke Potenzial zur Kostensteigerung – vor allem in Zusammenschau mit der bereits erfolgten Ausweitung des Telemedienauftrags im geltenden Medienstaatsvertrag.¹

Art und Form einer möglichen Flexibilisierung befinden sich bei der ARD laut eigener Angaben derzeit in interner Abstimmung und Prüfung. Das ZDF teilt mit, es plane derzeit keine Flexibilisierung der eigenen linearen Angebote.

Eine weitergehende Antwort zu den derzeitigen Aufwendungen für die einzelnen Spartenprogramme findet sich unter Frage 5.

¹ Stellungnahme der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) zu dem Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Stand: November 2021), S. 2 f.

Frage 5: Reduzierung von Partner- und Spartenprogrammen

Welches Einsparpotenzial besteht, wenn im Bereich der linearen Spartenprogramme neben ARTE, 3sat und KiKA staatsvertraglich nur noch ein Spartenprogramm für jüngere Zielgruppen (ZDFneo und ARD One) und ein Spartenprogramm im Bereich „Aktualität, Information, Wissen“ (tagesschau24, ZDFinfo, Phoenix und ARD-alpha) beauftragt werden?

Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über den Aufwand für die Partner- und Spartenprogramme in den Perioden 2021 bis 2024 sowie 2025 bis 2028:

Tab. 1 Partnerprogramme – Aufwand

	3sat		Phoenix		KiKA		funk	
	Aufwand (in Mio. €)	Veränd. (in %)	Aufwand (in Mio. €)	Veränd. (in %)	Aufwand (in Mio. €)	Veränd. (in %)	Aufwand (in Mio. €)	Veränd. (in %)
Summe 2017-2020	329,2		145,2		362,2		175,4	
2021 (Ist)	83,5		35,6		104,3		42,1	
2022 (Ist)	82,2	-1,5	35,8	0,7	116,5	11,8	44,7	6,3
2023 (Plan)	84,3	2,6	40,0	11,8	91,8	-21,2	45,4	1,4
2024 (Vorschau)	86,3	2,3	42,4	6,0	92,2	0,5	45,6	0,6
Summe 2021-2024	336,3		153,8		404,8		177,8	
2025 (Vorschau)	89,1	3,2	42,5	0,2	94,4	2,3	47,2	3,5
2026 (Vorschau)	90,9	2,1	43,5	2,3	96,6	2,4	48,4	2,4
2027 (Vorschau)	93,0	2,3	44,2	1,5	98,9	2,4	49,6	2,4
2028 (Vorschau)	95,1	2,2	43,7	-1,1	101,2	2,4	50,8	2,4
Summe 2025-2028	368,1		173,9		391,1		195,9	
Veränd. 2025-2028 ggü. 2021-2024	31,8	9,4	20,1	13,1	-13,7	-3,4	18,1	10,2

Quelle: 24. KEF-Bericht, Tab. 227.

Tab. 2 Spartenprogramme – Aufwand

	tagesschau24		One		ARD-alpha	
	Aufwand (in Mio. €)	Veränd. (in %)	Aufwand (in Mio. €)	Veränd. (in %)	Aufwand (in Mio. €)	Veränd. (in %)
Summe 2017-2020	48,9		49,8		43,6	
2021 (Ist)	12,7		12,4		8,0	
2022 (Ist)	12,4	-1,8	11,1	-10,1	8,1	1,4
2023 (Plan)	10,9	-12,3	10,1	-9,3	9,4	16,4
2024 (Vorschau)	11,1	1,5	10,2	1,0	9,6	2,1
Summe 2021-2024	47,1		43,7		35,0	
2025 (Vorschau)	11,6	4,6	10,6	3,8	9,8	2,2
2026 (Vorschau)	11,9	2,9	10,7	1,7	10,0	2,2
2027 (Vorschau)	12,1	1,4	10,8	0,3	10,2	2,2
2028 (Vorschau)	12,2	1,0	10,8	0,5	10,4	2,1
Summe 2025-2028	47,8		42,9		40,4	
Veränd. 2025-2028 ggü. 2021-2024	0,7	1,5	-0,8	-1,8	5,5	15,6

	ZDFinfo		ZDFneo	
	Aufwand (in Mio. €)	Veränd. (in %)	Aufwand (in Mio. €)	Veränd. (in %)
Summe 2017-2020	127,1		235,6	
2021 (Ist)	42,2		70,7	
2022 (Ist)	44,3	5,1	83,6	18,3
2023 (Plan)	35,5	-19,8	100,5	20,3
2024 (Vorschau)	38,5	8,4	113,6	13,0
Summe 2021-2024	160,5		368,4	
2025 (Vorschau)	39,6	2,7	116,2	2,3
2026 (Vorschau)	40,5	2,4	118,7	2,2
2027 (Vorschau)	41,5	2,3	121,4	2,2
2028 (Vorschau)	42,5	2,6	124,2	2,3
Summe 2025-2028	164,1		480,5	
Veränd. 2025-2028 ggü. 2021-2024	3,6	2,2	112,1	30,4

Quelle: 24. KEF-Bericht, Tab. 228.

Bei der Einstellung von linearen Partner- und Spartenprogrammen durch eine Änderung des Auftrags ist zu beachten, dass die Aufwände zum Teil hohe Gemeinkosten enthalten. Berichte der Landesrechnungshöfe weisen auf die bestehende Kostenzuordnungsproblematik hin:

In seinem Bericht zur finanziellen Situation des Bayerischen Rundfunks 2022¹ stellt der Bayerische Oberste Rechnungshof z.B. in TNr. 15.2.1 zum Spartenkanal ARD-alpha fest: „Ab 2016 gestaltete der BR seine Kostenrechnung auf Teilkostenbasis neu. Die ermittelten Selbstkosten von ARD-alpha verringerten sich dadurch (rechnerisch) um bis zu 50 % (2015: 41 € je Sendeminute, 2017: 20 € je Sendeminute).“ Da keine verursachungsgerechte Zuordnung der Gemeinkosten erfolgt, verbleibt insgesamt beim BR ein Gemeinkostenblock von rund 50 % seiner Gesamtkosten (vgl. ebenda, TNr. 7).

Der Sächsische Rechnungshof stellt Vergleichbares in seinem Abschließenden Bericht zur Prüfung der Einspareffekte/Effizienzsteigerungen aus der Gestaltung des neuen integrierten Telemedienangebots am Beispiel der Hauptredaktion Information, Programmdirektion Leipzig vom November 2021² auf Seite 23 fest: „Neben den Zurechnungsproblemen aus der üblichen Mehrfachverwertung wird die Bestimmung der Kosten aus Sicht des SRH durch die hohen Gemeinkostenanteile (Programm- und Produktionsgemeinkosten) erschwert, die nicht mithilfe einer Leistungsaufschreibung den Kostenträgern zugeordnet werden können.“

Eine mögliche Einsparung bei Einstellung einzelner Programme umfasst somit nicht vollständig den dargestellten Gesamtaufwand der Partner- und Spartenprogramme. Die Selbstkosten der Partner- und Spartenprogramme beinhalten zum einen Kosten, die nur langfristig abbaubar sind. Zum anderen sind in den Selbstkosten fixe Gemeinkosten enthalten, die als Umlagen verrechnet werden und nicht proportional abbaubar sind. Ein konkretes Einsparpotenzial für den Zeitraum 2025 bis 2028 lässt sich daher für die Einstellung von Partner- oder Spartenprogrammen auf Grundlage der vorliegenden Zahlen nicht benennen. Längerfristig könnten Veränderungen der Beauftragung zu Kostenersparnissen führen.

¹ Bayerischer Oberster Rechnungshof, Die finanzielle Situation des Bayerischen Rundfunks 2022, abrufbar unter https://www.orh.bayern.de/mam/berichte/sonderberichte/bericht_finanzielle_situation_des_br_2022.pdf.

² Sächsischer Rechnungshof, Abschließender Bericht zur Prüfung der Einspareffekte/Effizienzsteigerungen aus der Gestaltung des neuen integrierten Telemedienangebotes am Beispiel der Hauptredaktion Information, Programmdirektion Leipzig, abrufbar unter https://www.rechnungshof.sachsen.de/MDR_Telemedienangebot2021.pdf.

Frage 6: Durchschnittliche Kosten für Hörfunkprogramme

Wie hoch sind die durchschnittlichen Kosten für Hörfunkprogramme im Bereich „Populäre Musik“, im Bereich „Kultur“ und im Bereich „Information und Aktualität“?

Die folgende Darstellung basiert auf den anlässlich des 24. Berichts zugelierten Zahlen für die Jahre 2019 bis 2022. Die Zuordnung zu den in der Frage angegebenen Kategorien orientiert sich an der Zulieferung der ARD und des Deutschlandradios. Die Kategorien finden sich auch im 24. Bericht wieder (s. dort Abb. 16). Unter die Kategorie „Populäre Musik und Unterhaltung“ fallen „Unterhaltung“ und „Sonstige Musik (Rock/Pop)“, unter „Kultur“ ist „Kultur und Bildung“ sowie „E-Musik (Klassik)“ zusammengefasst und der Bereich „Information und Aktualität“ bildet „Information und Service“ ab.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Kosten für eine Sendeminute ausweislich der ARD je nach Ressort zwischen 11 € und 130 € schwanken. Generell sind die Kosten je Sendeminute für Wortbeiträge deutlich höher als für Musik. Im Durchschnitt betragen die Kosten je Sendeminute 56,61 € (vgl. Stellungnahme der ARD zum Fragenkatalog der Rundfunkkommission der Länder und zu den ergänzenden Fragen der KEF ([Anlage 3](#)), S. 69).

Im Einzelnen:

Tab. 3 Gesamtkosten und Kosten je Sendeminute im Hörfunk bei ausgewählten Ressorts 2019 bis 2022

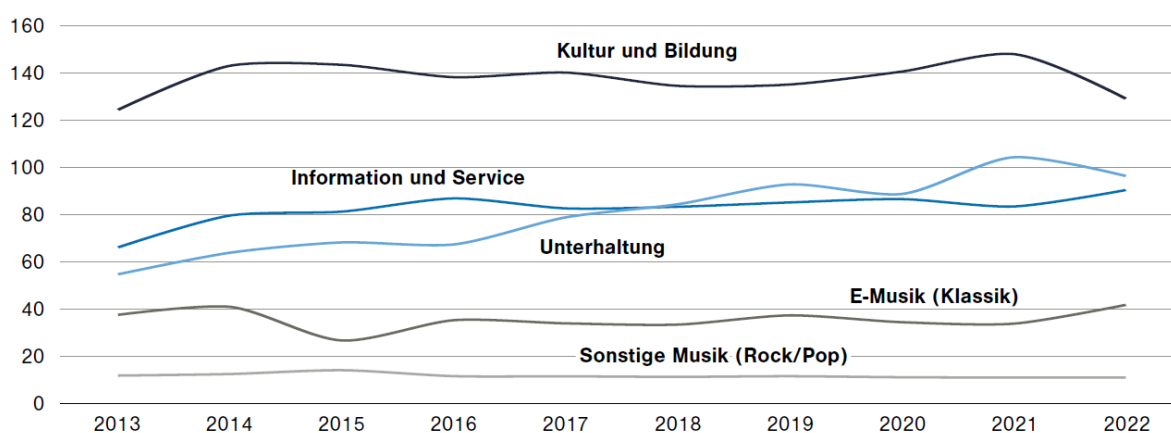
Ressort	ARD			DRadio			ARD + DRadio		
	Gesamtkosten (in T€)	Sendeminuten	Kosten je Sendeminute (in €)	Gesamtkosten (in T€)	Sendeminuten	Kosten je Sendeminute (in €)	Gesamtkosten (in T€)	Sendeminuten	Kosten je Sendeminute (in €)
Populäre Musik und Unterhaltung	1.326.077	59.262.577	22,4	58.481	1.267.899	46,1	1.384.558	60.530.476	22,9
Kultur	5.100.839	22.455.931	227,1	470.851	1.969.136	239,1	5.571.690	24.425.067	228,1
Information und Aktualität	3.215.568	36.946.174	87,0	344.617	3.397.587	101,4	3.560.185	40.343.761	88,2

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Anmeldungen von ARD und Deutschlandradio zum 24. KEF-Bericht.

Für die vier Jahre 2019 bis 2022 betragen die durchschnittlichen Kosten im Hörfunk bei ARD und Deutschlandradio für „Populäre Musik und Unterhaltung“ 22,90 €, für „Kultur“ 228,10 € und für „Information und Aktualität“ 88,20 €.

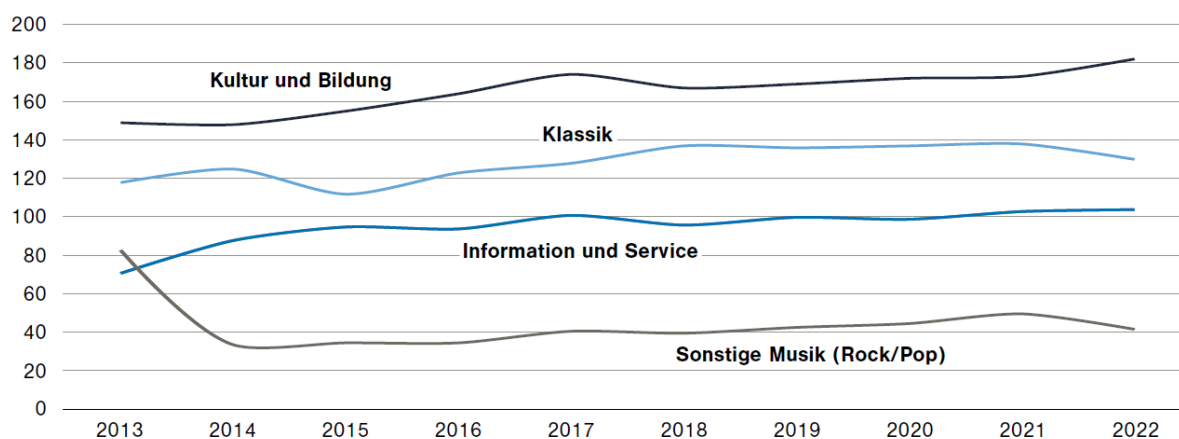
Zur weiteren Veranschaulichung verweist die Kommission auf die untenstehenden Diagramme aus dem 24. Bericht:

Abb. 1 Minutenkosten der analogen ARD-Hörfunkprogramme 2013 bis 2022 nach Ressorts (in €)



Quelle: 24. KEF-Bericht, Abb. 17.

Abb. 2 Minutenkosten der Deutschlandradio-Hörfunkprogramme 2013 bis 2022 nach Ressorts (in €)



Quelle: 24. KEF-Bericht, Abb. 19.

Zudem verweist die Kommission auf die folgende Tabelle, welche die hohe Spannbreite der Selbstkosten der einzelnen Hörfunksender der ARD im Jahr 2022 ausweist:

Tab. 4 Aufwendungen der ARD-Hörfunksender 2022

Sender	Selbstkosten (in T€)	Selbstkosten je Minute (in €)	Sender	Selbstkosten (in T€)	Selbstkosten je Minute (in €)
SWR 2 Kultur	91.486,70	174,06	NDR 1 Radio MV	27.182,20	50,61
WDR 2	80.998,40	142,70	hr 2	26.102,70	49,66
WDR 5	78.718,60	149,77	MDR Kultur	26.036,00	49,54
Bayern 2	71.982,90	134,99	Kulturradio	25.720,60	48,94
WDR 3	66.906,10	127,29	NDR 90,3	24.152,00	45,95
Bayern 1	57.471,00	94,45	Radioeins	24.125,30	45,90
NDR 1 Niedersachsen	56.127,30	102,83	WDR 4	24.021,50	45,14
SWR 4 Baden-Württemberg	53.099,10	72,65	MDR Jump	23.073,40	43,90
NDR Info	47.300,70	89,99	hr 1	21.783,90	41,45
BR-Klassik	45.677,00	86,90	hr 4	20.148,30	37,96
1LIVE	42.462,80	80,79	hr 3	19.563,30	37,22
SWR 1 Rheinland-Pfalz	39.290,10	74,75	Bremen Zwei	18.473,20	35,15
SWR 3	38.936,80	74,08	Fritz	17.189,50	32,70
MDR Sachsen	37.350,20	54,77	NDR 2	17.092,70	32,45
SWR 1 Baden-Württemberg	36.492,80	69,43	SWR Aktuell	16.226,00	30,31
COSMO (WDR, RBB, RB)	34.280,00	65,22	DASDING	15.838,00	30,13
NDR Kultur	34.027,20	64,74	radioBerlin 88,8	14.156,50	26,93
BR 24	32.867,20	62,53	Bremen Eins	13.705,60	26,08
Bayern 3	32.720,80	62,25	SR 3 Saarlandwelle	13.699,60	26,06
Inforadio	32.581,10	61,99	Youfm	12.863,30	24,47
MDR Sachsen-Anhalt	32.229,60	58,84	SR 1 Europawelle	12.035,50	22,90
MDR Thüringen	32.009,30	59,25	NJOY	11.802,70	22,46
Antenne Brandenburg	31.883,30	41,21	SR 2 KulturRadio	11.732,20	22,32
SWR 4 Rheinland-Pfalz	31.499,00	54,61	Bremen Vier	10.122,70	19,26
MDR Aktuell	30.843,70	58,68	MDR Sputnik	9.380,20	17,85
hr-info	30.128,60	57,32	UnserDing	4.559,40	8,67
NDR 1 Welle Nord	27.285,20	50,64	ARD	1.687.441,80	56,61

Quelle: ARD-Finanzkommission/ARD-Kostenvergleich 2022, Hörfunk (Stand: 2. Mai 2024).

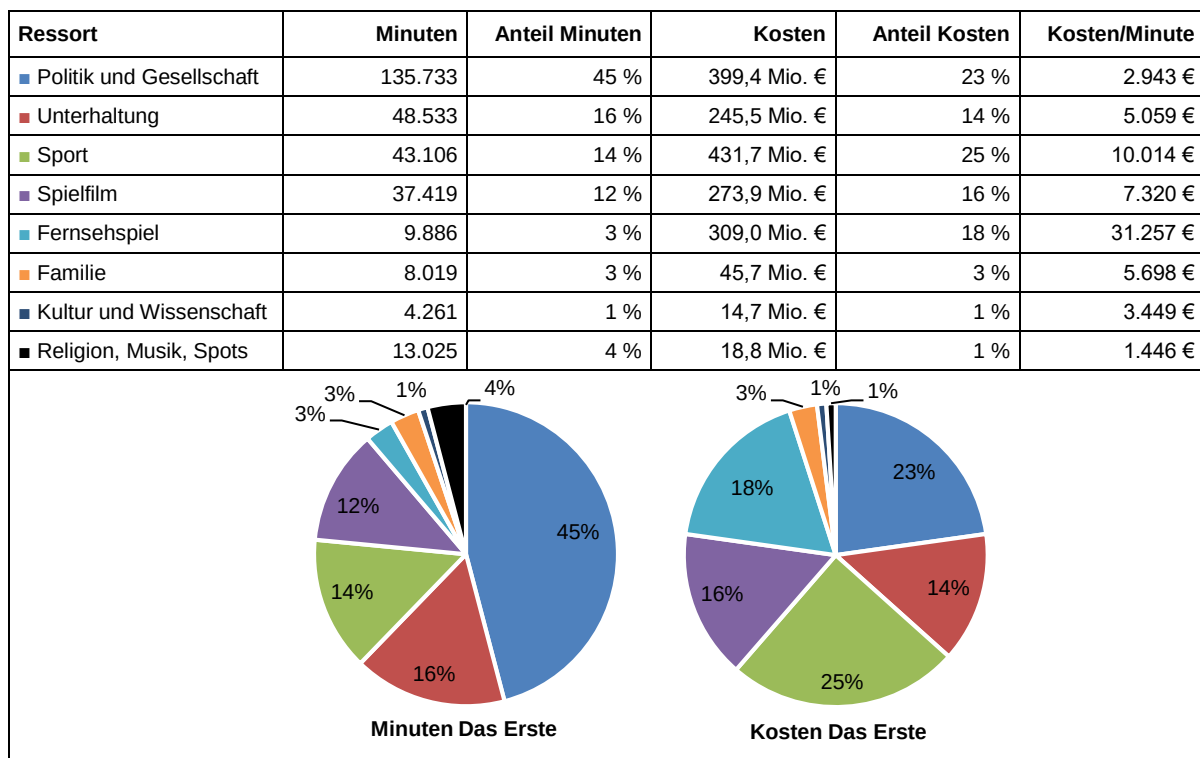
Frage 7: Durchschnittliche Kosten im Bereich „Information“

Wie hoch sind die durchschnittlichen Kosten für eine Sendeminute im Bereich „Information“ i.S.d. § 2 Abs. 2 MStV (unter Ausklammerung von Sport, hierzu Fragen 13 und 14)? Sofern dies für die Beantwortung der Frage sinnvoll erscheint, wird um die Bezifferung für besonders relevante Formate (z.B. Talkshows, Nachrichtensendungen, Dokumentationen) gebeten. Welche finanziellen Auswirkungen hat eine Erhöhung des Anteils der Sendeminuten in den Hauptprogrammen „Das Erste“, ZDF und den Dritten Programmen, die auf den Bereich „Information“ im beschriebenen Sinne entfallen?

§ 2 Abs. 2 Nr. 25 MStV versteht unter Information „insbesondere Folgendes [...]: Nachrichten und Zeitgeschehen, politische Information, Wirtschaft, Auslandsberichte, Religiöses, Sport, Regionales, Gesellschaftliches, Service und Zeitgeschichtliches“. Die Ressorteinteilungen der Anstalten orientieren sich an den Vorgaben des Medienstaatsvertrags, sind aber in den Begrifflichkeiten nicht immer deckungsgleich. Das Ressort „Politik und Gesellschaft“ ist nach Angaben der ARD der Kategorie „Information“ gemäß Medienstaatsvertrag zuzuordnen; aber auch andere Ressorts enthalten laut ARD Programme, die unter „Information“ im Sinne des Medienstaatsvertrags fallen.

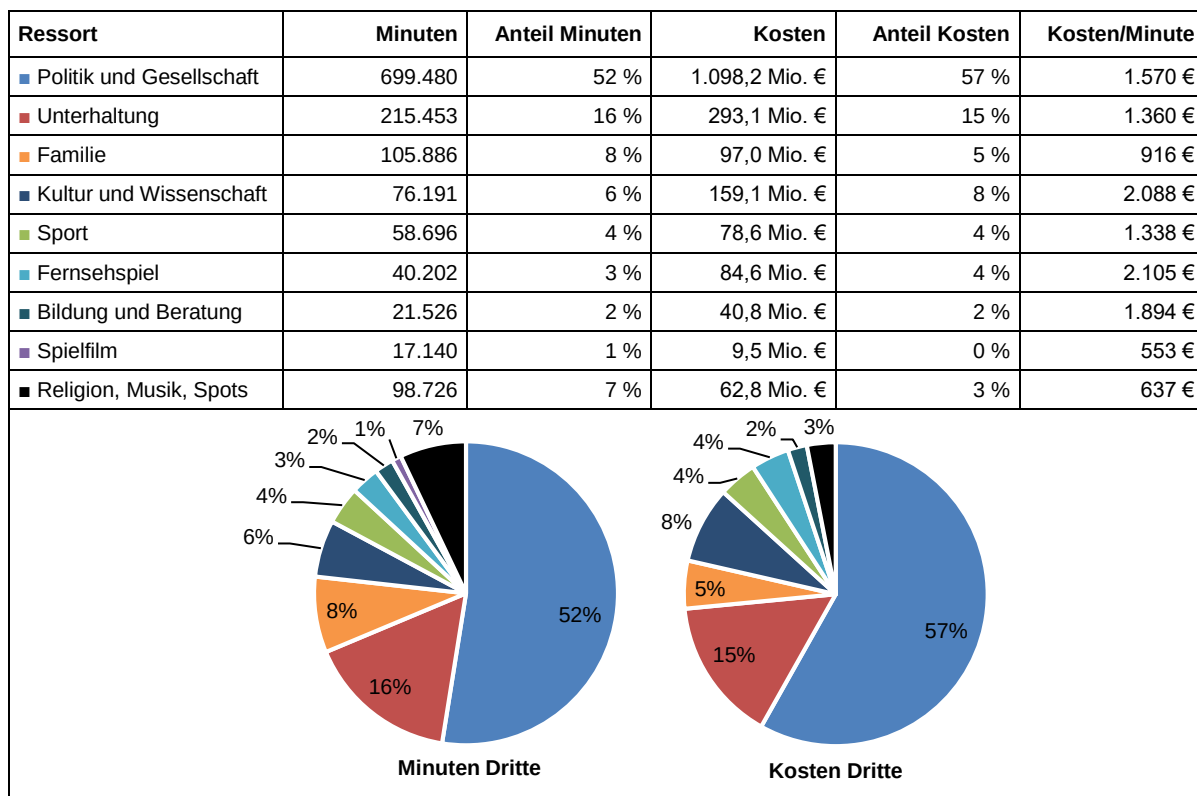
Von den Ressorteinteilungen der Anstalten ausgehend ergeben sich folgende Kosten für Erstsendeminuten in 2022 für Das Erste, die Dritten Programme und das ZDF. Die verschiedenen Ressorts weisen dabei unterschiedliche Kosten auf: Die höchsten Kosten je Erstsendeminute verursacht bei ARD und ZDF regelmäßig das Ressort Fernsehspiel bzw. Fernsehfilm/Serie, die niedrigsten Minutenkosten fallen im Ressort Politik und Gesellschaft an. Die Dritten Programme weisen eine andere, generell geringere Kostenstruktur auf.

**Abb. 3 Sendeleistung (Erstsendeminuten) und Kosten nach Ressorts für
Das Erste 2022**



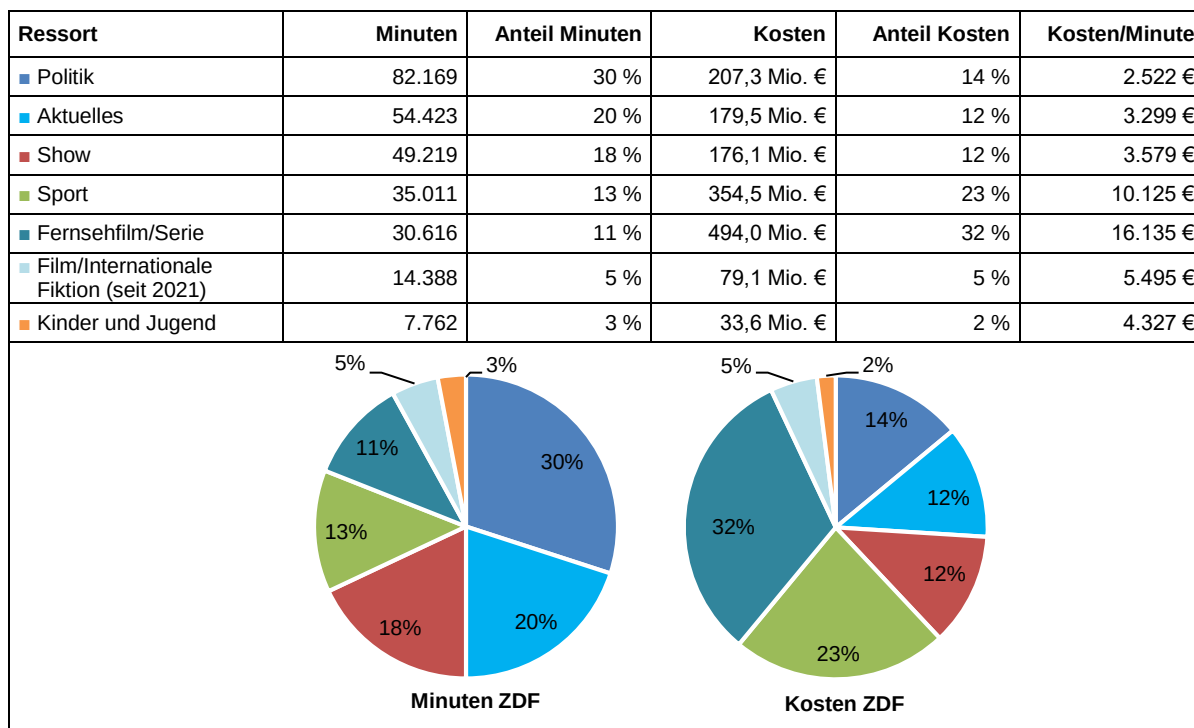
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis 24. KEF-Bericht, Tab. 211 sowie der Anmeldung der ARD zum 24. KEF-Bericht.

Abb. 4 Sendeleistung (Erstsendeminuten) und Kosten nach Ressorts für die Dritten Programme 2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis 24. KEF-Bericht, Tab. 213 sowie der Anmeldung der ARD zum 24. KEF-Bericht.

Abb. 5 Sendeleistung (Erstsendeminuten) und Kosten nach Ressorts für das ZDF 2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis 24. KEF-Bericht, Tab. 212.

Für die Kosten im Hörfunk wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

Die Frage, wie sich eine Erhöhung des Anteils der Sendeminuten im Bereich Information auf die Kosten auswirkt, hängt davon ab, welche Formate jeweils ersetzt würden. Ein Verzicht auf Erstsendeminuten im Bereich Fernsehspiel/Fernsehfilm/Serie zugunsten von Sendungen aus dem Bereich Information könnte zu einer Kostensenkung führen, wobei beispielsweise im Werberahmenprogramm des Vorabends ggf. der Entfall von Werbeeinnahmen gegenzurechnen wäre.

ARD und ZDF sahen sich nicht in der Lage, – wie in der Frage der Länder angeregt – die Daten bzw. Minutenkosten für Nachrichten und Dokumentationen für diesen Sonderbericht bereitzustellen.

Die Kommission hat allerdings wie bereits im 17. und 19. Bericht die Programmkosten und Sendeminuten für insgesamt fünf Talkshows bei ARD und ZDF erhoben. Die zurechenbaren Kosten je Erstsendeminute darzustellen, ist aus Transparenzgründen sinnvoll. Die aktuellen

Rückmeldungen von ARD und ZDF für die Jahre 2021 und 2022 ermöglichen die schlüssige Fortsetzung dieser Erhebungen.

Im Folgenden werden die Talksendungen der ARD im Ersten „ANNE WILL“ (NDR), „Maischberger“ (WDR), „HART ABER FAIR“ (WDR) sowie „maybrit illner“ und „Markus LANZ“ des ZDF betrachtet. Diese fünf abendlichen Primetime-Formate mit Schwerpunkt auf dem aktuellen Zeitgeschehen und meist politischen Themen setzen bei programmgestaltenden Elementen auf vertiefende Hintergrundrecherchen, Einspieler sowie auf speziell zum Thema eingeladene Talkgäste und – soweit in Corona-Zeiten möglich – Publikum. Sie werden als Eigenproduktion, im Auftrag einer Anstalt, meist aber als sog. Ko-Auftragsproduktion von Anstalt und Produktionsfirma hergestellt.

- Die ARD-Sendung „ANNE WILL“ ist eine Auftragsproduktion des NDR und wurde von September 2007 bis Dezember 2023 immer sonntags im Ersten ausgestrahlt. Seit Januar 2024 folgte auf dem Sendeplatz „CarenMiosga“. Die Sendeminuten pro Erstsendung betragen 60 Minuten.
- Die ARD-Talkshow „Maischberger“ ist eine Ko-Auftragsproduktion des WDR und wird dienstags und mittwochs für je 75 Minuten ausgestrahlt.
- „HART ABER FAIR“ wird seit 2007 in der Regel montags für 75 Minuten im Ersten ausgestrahlt. Die Sendung ist eine Ko-Auftragsproduktion des WDR.
- Der Polittalk „maybrit illner“ läuft einmal wöchentlich am Donnerstag. Die Sendung wird als Eigenproduktion des ZDF hergestellt. Die Regelsendezeit beträgt 60 Minuten.
- Die Talksendung „Markus LANZ“ strahlt das ZDF für jeweils 75 Minuten dreimal wöchentlich von Dienstag bis Donnerstag aus. Sie wird im Auftrag des ZDF produziert.

Die Programmkosten setzen sich aus zurechenbaren Einzelkosten und zuordenbaren Gemeinkosten zusammen. Auf dieser Basis hat die KEF die zurechenbaren Kosten je Erstsendeminute erhoben und die von den Anstalten im Juni/Juli 2024 vertraulich gemeldeten zurechenbaren (Einzel-)Kosten zugrunde gelegt. Das ZDF bat um vertrauliche Nutzung der detaillierten Zahlen. Die ARD wies auf kartellrechtliche Bedenken bei der Übermittlung der Daten an die KEF hin.

Die Kommission teilt diese Bedenken nicht, da sie eine Veröffentlichung solcher Daten grundsätzlich nicht für geeignet hält, den Wettbewerb zu beschränken. Vielmehr dient die damit verbundene Transparenz dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Sie sieht unabhängig davon die Länder in der Verantwortung darauf hinzuwirken, dass ggf. die gesetzlichen Regelungen angepasst werden, um auch zukünftig die notwendigen Daten leichter erheben und Transparenz herstellen zu können.

Allgemein lässt sich zu den Minutenkosten von Talkshows feststellen:

Im Vergleich der Sendeleistung und Kosten nach Ressorts liegen 2022 die zurechenbaren Kosten je Erstsendeminute für beide Talkshows des ZDF unter den durchschnittlichen Kosten je Minute des Ressorts „Politik und Aktuelles“. Bei der ARD übersteigen 2022 die zurechenbaren Kosten je Erstsendeminute des Formats „ANNE WILL“ etwas die des Ressorts „Politik und Gesellschaft“; die der Formate „HART ABER FAIR“ und „Maischberger“ liegen darunter.

Frage 8: Verpflichtung zur Zusammenarbeit

Welche möglichen Einsparpotenziale sieht die KEF in einer verpflichtenden Zusammenarbeit innerhalb der ARD sowie zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio, sofern Ausnahmen von dieser Verpflichtung nur noch dann bestehen, wenn die Auftragserfüllung nachweislich gefährdet wird oder keine Kosteneffizienz zu erwarten ist? Sieht die KEF durch eine solche Verpflichtung die Möglichkeit, die empfohlene Personal-Abbaurate von derzeit 0,5 % auf 0,75 % oder 1 % zu erhöhen?

Dabei wird um eine Bewertung von vermeidbaren Mehrfachaufwendungen in folgenden Bereichen gebeten: Bündelung Tarifangelegenheiten (z.B. Tarifgemeinschaft oder Arbeitgebervereinigung), Personalverwaltung, Produktion, Produktionsstandards, Programmrechteerwerb und -verwertung, Programmaustausch, Verbreitung und Weiterverbreitung von Angeboten, Beschaffungswesen, Energiemanagement, technische Infrastruktur wie u.a. Sendernetzbetrieb, informationstechnische Infrastrukturen, Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen, Beitragsservice, Reisekostenabrechnungen, Reisebuchungen, Einkauf von Energie, Technik und Verbreitung, Beschaffung für IT-

Hardware und Software, SAP-Harmonisierungen, Vermarktungs- und Verwertungsleistungen, fachlich übergreifende Dienstleistungs- und Beratungsaufgaben (juristischer und betriebswirtschaftlicher Art). Innerhalb der ARD sollen die vorgesehenen Kompetenzzentren mit jeweils einer einzelnen federführenden Anstalt (sog. EfA-Prinzip), eine gemeinsame modulare Inholdedatenbank sowie Mantelprogramme im Hörfunk und im Fernsehen geprüft werden.

Eine Zusammenarbeit zwischen den Anstalten ist dazu geeignet, Effizienzpotenzial bei der Auftragserfüllung zu heben und damit Kosteneinsparungen zu realisieren. Insbesondere können Mehrfachaufwendungen vermieden oder Skaleneffekte erzielt werden. Dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit innerhalb der ARD als auch für Kooperationen zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio. Kooperationen sind in den unterschiedlichen Bereichen der Leistungserbringung möglich: Produktion und Programm, Programmverbreitung sowie Verwaltung (u.a. Personal, Beschaffung, Geschäftsprozesse, Beitragsservice).

Aus diesem Grund mahnt die Kommission seit langem Kooperationen an (vgl. u.a. 24. KEF-Bericht, Tzn. 470, 483 ff.; 23. Bericht, Tz. 601). In vielen Bereichen arbeiten Anstalten zusammen oder Kooperationen sind auf den Weg gebracht. Aus Sicht der Kommission hätte die Umsetzung von Kooperationen teilweise beschleunigt werden können (z.B. SAP-Harmonisierung). Die Kommission erkennt an, dass die Kooperationsbemühungen aktuell deutlich verstärkt worden sind.

Die meisten der in Frage 8 angesprochenen Bereiche sind Gegenstand der Projekte zur Strukturoptimierung. Diese wurden bzw. werden als Ergebnis der Berichte von ARD, ZDF und Deutschlandradio zu Auftrag und Strukturoptimierung im September 2017 umgesetzt. Vor allem Projekte, die auf eine verstärkte Kooperation von Anstalten (z.B. Lead-Buyer-Verfahren bei der Beschaffung, Beitragsservice, Benchmarking Produktion, IT-Strategie und SAP-Harmonisierung) abheben, zeigen Wirtschaftlichkeitspotenziale in nennenswertem Umfang.

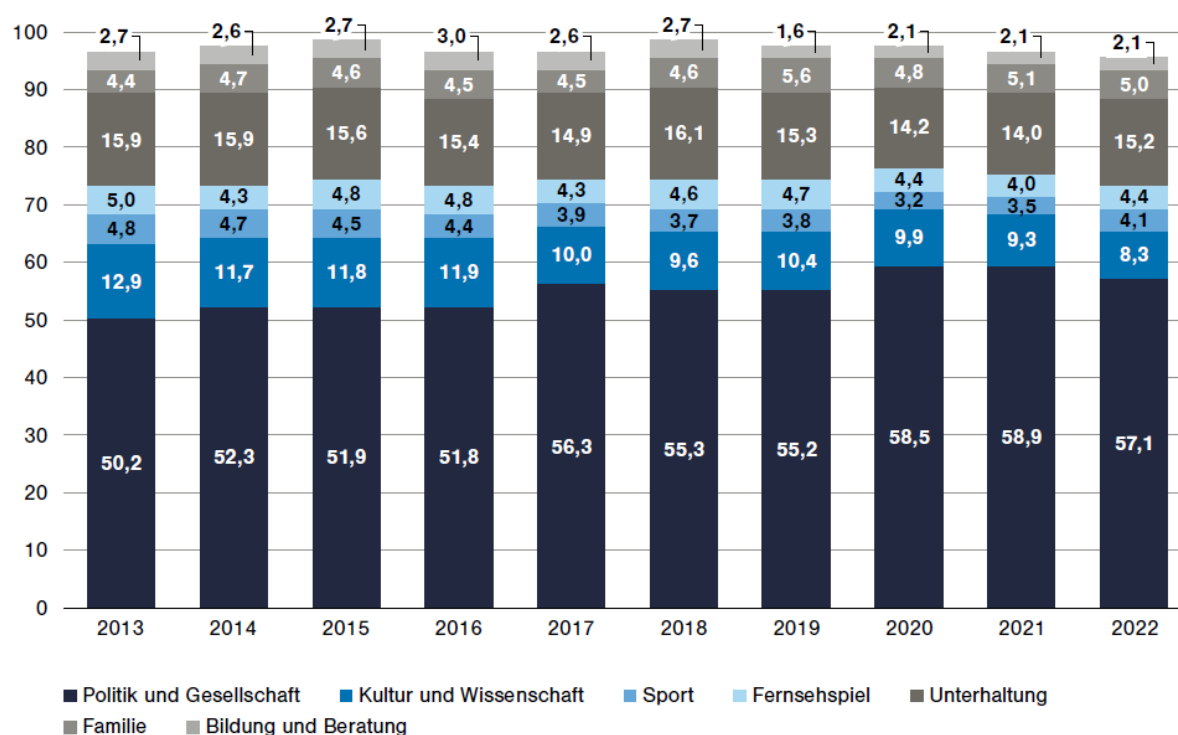
Insgesamt planen die Anstalten von 2017 bis 2028 aus den Projekten zur Strukturoptimierung ein Einsparvolumen von 911,5 Mio. €, wovon auf die ARD 587,0 Mio. €, das ZDF 311,1 Mio. € und das Deutschlandradio 13,4 Mio. € entfallen (vgl. 24. KEF-Bericht, Tab. 133). Diese Einsparungen sind in der Empfehlung der Kommission für die Beitragsperiode 2025 bis 2028 enthalten.

Über die bisher in den Strukturprojekten berücksichtigten Kooperationen hinaus ist Folgendes zur weiteren Zusammenarbeit anzumerken:

Mantelprogramm für die Dritten Programme

Eine Überlegung zur Kosteneinsparung ist die Einrichtung eines gemeinsamen Mantelprogramms der Landesrundfunkanstalten der ARD.

Abb. 6 Kostenanteil nach Ressorts bei den Dritten Programmen (ohne Religion, Spielfilm, Musik und Spots/Überleitung) für Erstsendeminuten (in %)



Quelle: 24. KEF-Bericht, Abb. 14.

Die Dritten Programme weisen dabei nach vorliegenden Daten einen hohen Informationsanteil bei den Erstsendeminuten vor allem im Ressort Politik und Gesellschaft auf (s. auch Abb. 4 zu Frage 7).¹ Der größte Teil der Erstsendeminuten entsteht in allen Dritten in der Kernzeit zwischen 16.00 Uhr und 22.00 Uhr in Form von Magazinen, Reportagen, Dokumen-

¹ Die Ressorteinteilungen der Anstalten orientieren sich an den Vorgaben des MStV, sind aber in den Begrifflichkeiten nicht immer deckungsgleich. Das Ressort „Politik und Gesellschaft“ ist laut ARD der Kategorie „Information“ zuzuordnen. Aber auch andere Ressorts enthalten laut ARD Programme, die unter „Information“ fallen (s. auch Frage 7).

tationen und Nachrichten mit überwiegend regionalem Charakter. Hinzu kommen regionale Sport- und Kultursendungen wie auch Kulinarik- und Reiseformate mit informativem Charakter. Regionale Unterhaltung (z.B. Mundart-Comedy, Fastnacht, Quiz-Formate), Talk- und Musik-Formate, vereinzelt auch noch regionale Fiktion („Dahoam is dahoam“/BR, „Die Faller – Eine Schwarzwaldfamilie“/SWR) ergänzen das informationsgeprägte Angebot lediglich und entsprechen dem Programmauftrag der Dritten Programme. Außerhalb dieser Angebote werde ein Großteil der Sendezeit der Dritten mit kostenfreien oder sehr kostengünstigen Übernahmen und Wiederholungen aus dem Ersten oder anderen Dritten bestritten, so die ARD. Eine genaue Bezifferung über die Ressortzuordnung hinaus ist nach Angaben der ARD zurzeit nicht möglich.

Hierzu mahnt die Kommission an, die Erfahrungen aus Mehrländeranstalten und aus der Errichtung des Mantelprogramms infolge des Zusammenschlusses zum SWR einfließen zu lassen, um die ökonomischen Vorteile zu ermitteln und zu heben. Die genaue Ausgestaltung eines Mantelprogramms hängt auch von der staatsvertraglichen Beauftragung ab.

Wenn bei der Errichtung eines Mantelprogramms die regionalen (Informations-)Sendungen in bisherigem Umfang weiter erstellt werden, ergeben sich für diese Formate geringe Kostenersparnisse. Kooperationen und Übernahmen beispielsweise von Talkshows und weiteren Formaten wie Verbrauchermagazinen bergen hingegen ein Potenzial für Einsparungen.

Programmaustausch

Im Kontext der ARD-Strukturprojekte wurden die Archiv-Strukturprojekte nach ARD-Angaben fristgerecht abgeschlossen und führten zu einem Einsparvolumen von 44 Mio. €. Daneben wurden auch strukturelle Verbesserungen im Programmaustausch erreicht und Hürden in der Kooperation verringert. Die Zusammenarbeit zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD im Programmaustausch werde fortlaufend optimiert und dabei alle technischen und organisatorischen Möglichkeiten ausgeschöpft.

Im Sonderbericht der Kommission zum Beitragsschlüssel der ARD vom 25. Mai 2023 als Auftrag der Rundfunkkommission der Länder vom 9. Dezember 2022 findet sich insgesamt ein rückläufiges Volumen der Programmübernahmen. Im Jahr 2021 betrug der kostenlose Austausch von Programmen zwischen den Dritten Programmen über alle Anstalten 176.890 Minuten, was etwa 4,3 % des Gesamtvolumens aller Sendeminuten der Dritten entspricht.

Die folgende Tabelle zeigt die Salden der Landesrundfunkanstalten:

Tab. 5 Saldobetrachtung Programmaustausch Dritte Fernsehprogramme 2021

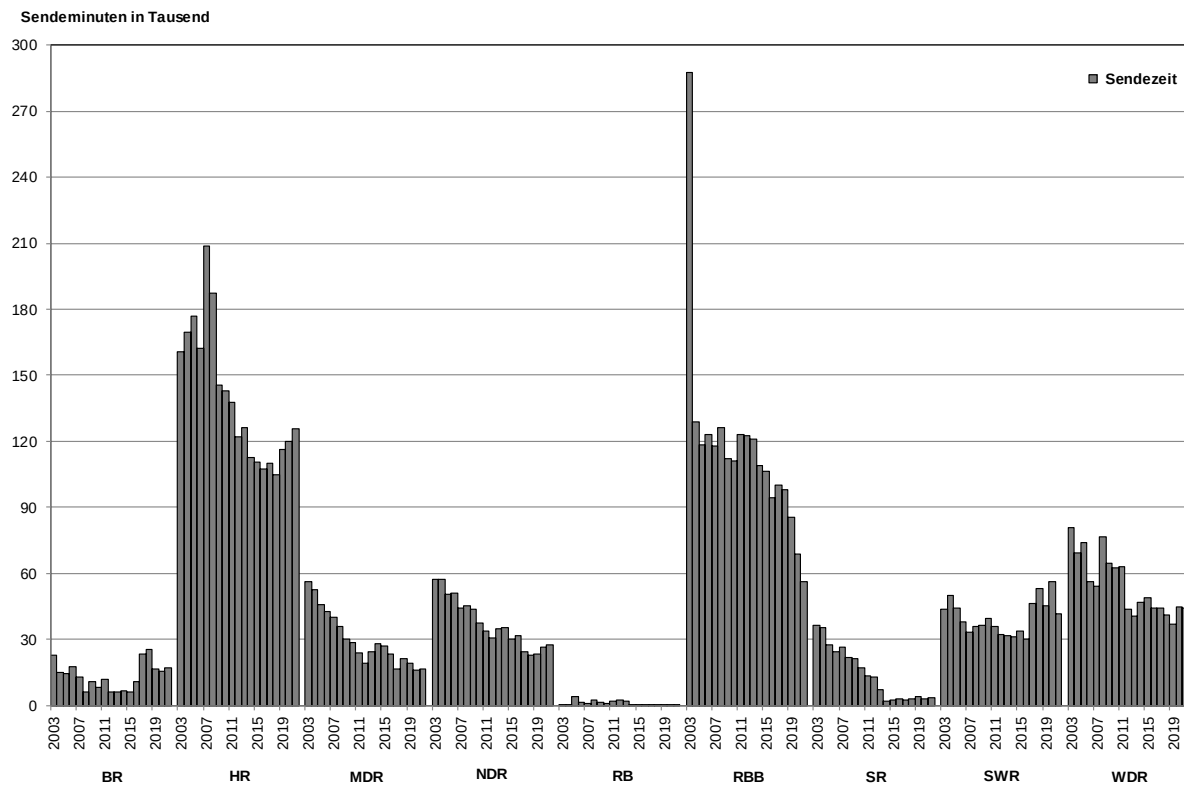
	BR	HR	MDR	NDR/RB	RBB	SWR/SR	WDR	Summe
Empfangene Minuten	11.455	63.655	14.670	14.690	27.306	35.943	9.171	176.890
Abgegebene Minuten	21.254	7.551	20.770	44.272	8.995	39.457	34.591	176.890
Saldo	-9.799	56.104	-6.100	-29.582	18.311	-3.514	-25.420	0

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis Statistisches Jahrbuch der ARD 2021.

Diese kostenlosen Übernahmen betrugen laut einer früheren Analyse im Jahre 2008 noch ca. 7,5 % des Gesamtvolumens der Dritten. Obwohl sich die Kommission damals dafür aussprach, diesen Austausch zu intensivieren, ist dieser in den Folgejahren gesunken.

Die Übernahmen insgesamt umfassen neben diesem kostenlosen Programmaustausch noch weitere Arten der Programmübernahme wie etwa den Austausch von Vorabendprogrammen, Übernahmen von Gemeinschaftssendungen aus dem Ersten Programm oder Übernahmen vom ZDF. Damit bildet die Gesamtheit dieser Daten insgesamt die programmlichen Kooperationen zwischen den Rundfunkanstalten besser ab, vergleiche hierzu die nachfolgende Grafik:

Abb. 7 Sendeminuten aus Übernahmen 2003 bis 2021



Quelle: Sonderbericht der KEF zum Beitragsschlüssel der ARD vom 25. Mai 2023, Abb. 1.

Es zeigt sich in Übereinstimmung mit der rückläufigen Entwicklung beim Programmaustausch auch bei den Übernahmen für die Mehrzahl der Landesrundfunkanstalten ein Rückgang bei der Anzahl der Sendeminuten. Die Kommission geht davon aus, dass ein verstärkter Programmaustausch zu Kosteneinsparungen führen kann (s. auch oben unter „Mantelprogramm für die Dritten Programme“).

Kompetenzzentren

Mit rund 15 % der Gesamtaufwendungen entfällt nach Angabe der ARD bereits heute ein signifikanter Anteil der ARD-Gesamtaufwendungen auf GSEA. Die Einspardividende aus der erfolgten Umsetzung der Kooperationen sei jeweils in die Finanzbedarfsanmeldung bei der KEF mit einbezogen. Alle erzielten Einsparungen darüber hinaus würden genutzt, um die digitalen Programmangebote zu stärken und auszubauen.

Die ARD strebt nach eigenen Angaben mit ihren Kooperationen und daraus abgeleiteten Kompetenzzentren die größte Reform in programmlicher Hinsicht seit ihrem Bestehen an. Geplant sind beispielsweise crossmediale journalistische Kompetenzzentren in den Bereichen Gesundheit, Klima, Service/Verbraucher und Hörspiel, bei denen einzelne Landesrundfunkanstalten arbeitsteilig Inhalte für die gesamte ARD erstellen. Die finanziellen Auswirkungen dieser Umbaumaßnahmen könnten derzeit noch nicht hinterlegt werden, würden aber von den ARD-Anstalten dokumentiert. In Medienberichten ist die Rede von Einsparungen in Höhe von insgesamt 50 Mio. € jährlich.¹

Die ARD sah sich während des Verfahrens zur Erstellung des 24. Berichts nicht dazu in der Lage, für die Reformvorhaben potenzielle Einsparungen zu ermitteln, die über bereits bestehende Einsparmaßnahmen wie z.B. Strukturprojekte hinausgehen (vgl. 24. KEF-Bericht, Tzn. 464 ff.). Die Kommission hat daher im 24. Bericht die Anstalten aufgefordert, die Effekte angekündigter und durchgeführter Reformvorhaben unter Berücksichtigung numerischer Einspar- und Wirtschaftlichkeitseffekte zu dokumentieren. Die Kommission behält sich dabei vor, strukturelle Anpassungen, die zu signifikanten Minderungen im Bestandsaufwand führen und nicht in der Fortschreibungsbasis enthalten sind, in nachfolgenden Berichten als Wirtschaftlichkeitsabschlag abzuziehen (vgl. 24. KEF-Bericht, Tz. 486).

Mögliche Einsparungen im Programmaufwand aus der Vereinbarung, die Mediatheken als Open Source-Projekt gemeinsam weiterzuentwickeln, lassen sich Stand heute auf Basis der von den Anstalten vorgelegten Unterlagen nicht beziffern.

Gemeinsame Cloud-Infrastruktur

Cloud-Lösungen werden künftig verstärkt an verschiedenen Stellen der Infrastrukturen der Rundfunkanstalten zum Einsatz kommen, z.B. in den Produktionsumgebungen oder bei der Programmausspielung. Die ARD plant beispielsweise ihre angestrebte ARD-weite Betriebsinfrastruktur als Multi-Cloud-Architektur umzusetzen, die Dienste beliebig auf verschiedene Cloud-Anbieter verteilen kann. Das ZDF spricht von der „Cloudifizierung“ weiter Teile des ZDF-Rechenzentrums, wodurch insbesondere der Investitionsbedarf in eigene Technik vermieden werden kann.

¹ Vgl. z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Februar 2024, „Wir liegen zu 100 Prozent auf der Linie des Zukunftsrats“.

Die Umsetzungen der Cloud-Lösungen befinden sich größtenteils noch im Planungsstadium. In den nächsten Jahren werden zunächst noch nicht näher bezifferte Investitionsbedarfe entstehen, bevor dauerhafte Einsparungen realisiert werden können. Mögliche Einsparungen durch verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Cloud-Infrastruktur(en) lassen sich durch die Kommission derzeit nicht beziffern.

Programmverbreitung

Bei der Programmverbreitung bestehen vielfältige Kooperationen sowohl innerhalb der ARD als auch zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio. Der Zusammenarbeit sind dabei enge Grenzen gesetzt. In den Bereichen Terrestrik, Kabel und Satellit sind gemeinsame Verhandlungen und Vergaben aus kartellrechtlichen Gründen nicht möglich. Im Bereich IP-Verbreitung hingegen sind gemeinsame Ausschreibungen gestattet.

Innerhalb der ARD gibt es Kooperationen, beispielsweise bei der gemeinsamen Beschaffung von Satellitenübertragungskapazitäten, der gemeinsamen Nutzung von Satelliten- und Havarielinks, bei der abgestimmten Abschaltung des ARD-Hörfunk-Transponders und der Beendigung der SD-Ausstrahlung der Fernsehprogramme sowie bei gemeinsamen Verträgen mit den Kabelnetzbetreibern. Im Bereich Streaming werden CDN¹-Kapazitäten gemeinsam beschafft. Auch im Bereich der Leitungs- und Zuführungsnetze gibt es enge Kooperationen.

Im Bereich der terrestrischen Programmverbreitung arbeiten ARD, ZDF und Deutschlandradio eng zusammen. So werden beispielsweise Senderstandorte und Antennendiagramme miteinander abgestimmt und die Senderstandorte, wenn auch technisch durchführbar, gemeinsam genutzt oder gemeinsame Ausschreibungen durchgeführt, soweit diese möglich und kartellrechtlich unbedenklich sind.

Auch bei der Beschaffung von Übertragungskapazitäten für die IP-Verbreitung kooperieren ARD, ZDF und Deutschlandradio bereits.

Deutlich darüber hinausgehende kostensenkende Kooperationen sind unter den geltenden rechtlichen Gegebenheiten nicht zu erwarten. Das wäre anders, wenn im Kartellrecht eine Ausnahmeregelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verankert würde.

¹ Content Delivery Network.

Einsparpotenzial sieht die Kommission hingegen in der seit langem geforderten Beendigung der parallelen terrestrischen Verbreitung von Hörfunkprogrammen (Simulcast) über UKW und DAB+ (vgl. 24. KEF-Bericht, Tzn. 78 ff.). Aufgrund der unverändert nicht vorliegenden medienpolitischen Entscheidung zum koordinierten Ausstieg aus der UKW-Verbreitung ist das Ende des teuren Simulcastbetriebs UKW/DAB+ nach wie vor unbestimmt; Potenziale zur Kostensenkung können nicht genutzt werden. Der Umstieg auf das im Vergleich zu UKW kostengünstigere DAB+ kann nur gelingen, wenn es zu klaren Festlegungen von Bundesregierung, Bundestag und Ländern zu DAB+ kommt und ein realistischer Abschaltzeitpunkt für UKW beschlossen wird.

Auch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten und angesichts der hohen Energiepreise ist die Beendigung der UKW-Verbreitung sinnvoll. Nach der „Green Radio“-Studie der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien und des BR aus dem Jahr 2021¹ könnte allein der BR bei einer ausschließlichen Ausstrahlung seiner Programme über DAB+ rund 75 % des Energieverbrauchs pro Programm einsparen. Das Deutschlandradio würde bei der Einstellung der UKW-Verbreitung für seine Programme Deutschlandfunk und Deutschlandfunk Kultur sowie dem vollständigen Ausbau seines DAB+-Sendernetzes nicht nur rund 70 % des Energieverbrauchs pro Programm einsparen, sondern mit DAB+ auch deutlich mehr Hörer erreichen, da mit den zur Verfügung stehenden UKW-Frequenzen keine flächendeckende Versorgung für das Deutschlandradio möglich ist.

ARD und Deutschlandradio bekennen sich zur digitalen Verbreitung ihrer Hörfunkprogramme und treiben den Ausbau der DAB+-Sendernetze weiter voran. Beide Anstalten reduzieren schrittweise die UKW-Versorgung unter Berücksichtigung ihrer publizistischen Reichweiten. Eine Beendigung der UKW-Verbreitung wäre unter optimalen Bedingungen in der Beitragsperiode ab 2029 umsetzbar, wenn die erforderlichen medienpolitischen Entscheidungen vorliegen.

Zum 24. Bericht meldeten ARD und Deutschlandradio für die terrestrische Hörfunkverbreitung Kosten im Umfang von 470,2 Mio. € an; davon entfielen 220,9 Mio. € auf die UKW-Verbreitung. Hierbei sind bei der ARD auch die Kosten für den eigenen Senderbetrieb berücksichtigt. Nach Minderung um 36,3 Mio. € entsprechend dem angepassten Abschmelz-

¹ Bayerische Landeszentrale für neue Medien, Green Radio: Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit mit DAB+, abrufbar unter https://www.blm.de/files/pdf2/green-radio-studie_digital.pdf.

modell (vgl. 24. KEF-Bericht, Tz. 80) wurden für die kommende Beitragsperiode 2025 bis 2028 für die terrestrische Hörfunkverbreitung Kosten in Höhe von 434,0 Mio. € anerkannt.

Eine gemeinsam durch ARD und Deutschlandradio vollzogene und medienpolitisch begleitete Beendigung des Simulcastbetriebs UKW/DAB+ eröffnet nach Schätzung der Kommission ein Einsparpotenzial von bis zu 100 Mio. € pro Beitragsperiode, bezogen auf die im 24. Bericht festgestellten Kosten. Sollte die UKW-Versorgung weiter aufrechterhalten werden müssen, werden bei der ARD ab 2029 zusätzliche Kosten von bis zu 60 Mio. € für Ersatzbeschaffungen von UKW-Sendetechnik anfallen.

Bündelung Tarifangelegenheiten

Bei den Landesrundfunkanstalten der ARD ist das System der Haustarifverträge historisch gewachsen und entsprechend heterogen und vielfältig. Je Anstalt im ARD-Verbund existieren bis zu 45 Haustarifverträge und bis zu 29 zum Teil darauf aufbauende Dienstvereinbarungen. Insgesamt bestehen bis zu 300 Tarifverträge und 200 Dienstvereinbarungen parallel.¹ Dies birgt das Risiko der Intransparenz und führt zu einer hohen Komplexität in der Pflege und dem Vollzug der Tarifverträge. Das System ist verwaltungsaufwändig und potenziell fehleranfällig. Aus Sicht der Kommission sind Maßnahmen zur Reduzierung der Komplexität angeraten, um in der Personalverwaltung Einsparungen zu erreichen.

Im 22. Bericht hatte die Kommission für die Beitragsperiode 2021 bis 2024 aufgrund der Höhe des Vergütungsniveaus einen Wirtschaftlichkeitsabschlag von 60,3 Mio. € vorgenommen.

Eine weitestgehende Einheitlichkeit des Tarifwerks könnte durch die Gründung einer eigenständigen Tarifgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erreicht werden. Eine Tarifgemeinschaft könnte bei einem einheitlichen an den Tarifvertrag der Länder angelehnten Tarifvertrag je Anstalt unterschiedliche Tabellenentgelte bei sonst gleichen Vergütungsstrukturen ermöglichen. Die Angleichung der Tabellenentgelte könnte schrittweise erfolgen. Alternativ könnten sich die Rundfunkanstalten der Tarifgemeinschaft der Länder anschließen.

¹ Exemplarisch sei auf das Deutschlandradio verwiesen, das angibt, 18 Tarifverträge (sieben im Bereich der Festangestellten, drei für Altersversorgung (ohne ARD-weite) und acht für freie Mitarbeitende) zu haben.

Beide Maßnahmen können nur mit einer langfristigen Perspektive umgesetzt werden. Dem nachhaltigen Vorteil aus der Minderung von Verwaltungskosten (z.B. SAP-Harmonisierung, Shared-Service-Center) sind Risiken aus der Umstellung der Tarifvereinbarungen gegenüberzustellen. Zu bewerten ist außerdem die veränderte Verhandlungsposition der Rundfunkanstalten.

SAP-Harmonisierung

Das gemeinsame SAP-System der Generation S/4HANA schafft die Grundlage für nächste Schritte der Zusammenarbeit im administrativen Bereich. Die Einführung erfolgt in zwei Clustern:

- Cluster 1: (D)einSAP: Finanzen, Controlling, Beschaffung, Dienstreisen,
- Cluster 2: Personal, Honorare, Rechte und Lizenzen.

Zum 1. Januar 2025 erfolgt das Rollout der 3. Welle von (D)einSAP. Dann ist (D)einSAP bei allen Anstalten der ARD einschließlich Deutsche Welle und bei Deutschlandradio eingeführt. Die daraus resultierenden Einsparungen der Beitragsperiode 2025 bis 2028 sind im 24. Bericht berücksichtigt. Die Kommission erwartet, dass ab 2029 auf der Basis des harmonisierten SAP-Systems weitergehende Kooperationen zusätzliche Effizienzen ermöglichen.

Die Anwendung eines harmonisierten SAP-Systems in insgesamt elf Anstalten zeigt, dass es sich um eine Struktur handelt, die für unterschiedliche Anstalten anwendbar ist. Somit können die harmonisierten Prozesse auch vom ZDF übernommen werden. Das ZDF sollte sich nach Ansicht der Kommission der Harmonisierung der Verwaltungsprozesse auf Basis von (D)einSAP anschließen. Dies ist derzeit vom ZDF nicht beabsichtigt. Eine Schätzung dadurch vermeidbarer Mehraufwendungen erfordert beim ZDF ein Transformationskonzept auf (D)einSAP.

Sukzessiv im Aufbau befindet sich das Cluster 2. Nach den Erfahrungen des Cluster 1 wird die Harmonisierung der Prozesse des Cluster 2 mindestens bis Ende 2028 benötigen. Deshalb ist in der Beitragsperiode 2025 bis 2028 nicht mit Einsparungen aus dem Cluster 2 zu rechnen. Die Kommission erwartet, dass eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Prozesse des Cluster 2 unter Einbeziehung aller Anstalten erreicht wird.

Kooperationsstruktur

Die bisherige Zusammenarbeit zwischen den Anstalten ist sehr vielfältig. Je nach Aufgabe ist der Kreis der beteiligten Anstalten unterschiedlich. Auch der rechtliche Rahmen wird für jede Aufgabe gesondert festgelegt. Die Form der Kooperation geht von eher unverbindlichen Arbeitsgemeinschaften (z.B. juristische Kommission, AG Steuern, AG Koordinierte Beschaffung, Finanzkommission) über nicht rechtsfähige Verwaltungsgemeinschaften (Gemeinschaftssendungen, Gemeinschaftseinrichtungen, Gemeinschaftsaufgaben) bis hin zu rechtlich selbständigen Gesellschaften (z.B. ARD/ZDF-Medienakademie gemeinnützige GmbH, bbp Baden-Badener Pensionskasse VVaG, ARD MEDIA GmbH, ARD Degeto Film GmbH). Aus den vielen unterschiedlichen Kooperationsformen resultiert eine hohe Komplexität hinsichtlich Managementverantwortung und Steuerung sowie finanzieller Transparenz.

Ergänzend ergeben sich besondere Herausforderungen aus der Beachtung der kartellrechtlichen Vorgaben sowie der Neuregelung zur zukünftigen umsatzsteuerlichen Behandlung der Leistungen zwischen den Anstalten gemäß § 2b UStG. Durch diese gesetzlichen Regelungen werden inhaltlich sinnvolle Kooperationen teilweise erschwert bzw. unmöglich gemacht, z.B. bei der gemeinsamen Beschaffung. Die ARD weist darauf hin, dass eine Bereichsausnahme für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinsichtlich des Kartellrechts Abhilfe schaffen könnte. Die Kommission sieht die Länder in der Verantwortung darauf hinzuwirken, dass die gesetzlichen Regelungen unter Berücksichtigung der EU-Normen angepasst werden.

Im Übrigen könnte mittelfristig Effizienzpotenzial darin bestehen, einzelne standardisierte Strukturen für Kooperationen festzulegen. Dies könnte die Zusammenarbeit erleichtern und damit die Bereitschaft dafür weiter erhöhen. Die Kommission empfiehlt, im Rahmen eines Projekts – ggf. mit externer Unterstützung – auf Basis einer Bestandsaufnahme der bestehenden Kooperationen standardisierte Modelle zu entwickeln.

Steigerung der Abbaurate beim Personal

Die Abbaurate von 0,5 % p.a. soll laufende Rationalisierungspotenziale abschöpfen, die im Rahmen des geltenden Auftrags entstehen. Der Höhe nach richtet sich der Wert nach Erfahrungswerten der Kommission über die vergangenen 15 Jahre.

Eine relevante Steigerung der Abbaurate auf höhere Werte wäre nach Auffassung der Kommission nur möglich, wenn gleichzeitig die Rahmenbedingungen, insbesondere der Auftrag,

deutlich verändert würden. Auch wenn die Kommission eine stärkere Verpflichtung zur Kooperation durch den Medienstaatsvertrag für sinnvoll hält, wird dies nach den obigen Darstellungen von 2025 bis 2028 keine Auswirkungen auf die erbringbare Abbaurate haben.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Kommission im 24. Bericht keine zusätzlichen Mittel für Digitalisierungsprojekte zur Verfügung gestellt hat. Ausdrücklich wurde auf die Möglichkeiten von Umschichtungen und Schwerpunktsetzungen verwiesen. Eine gleichzeitige Erhöhung der Abbaurate würde dafür verfügbare Handlungsspielräume von vornherein verengen.

Zur Größenordnung sei darauf verwiesen, dass die derzeitige Abbaurate von 0,5 % p.a. für 2025 bis 2028 zu Einsparungen im Personalaufwand bei der ARD von 101,2 Mio. €, beim ZDF von 20,2 Mio. € und beim Deutschlandradio von 3,5 Mio. € führt. Bei einer Erhöhung der Abbaurate würden sich die Beträge entsprechend proportional erhöhen, bei einer Erhöhung z.B. auf 0,75 % p.a. um 50,6 Mio. € bei der ARD, 10,1 Mio. € beim ZDF und 1,75 Mio. € beim Deutschlandradio.

Frage 9: Gemeinsame operative Einheit im Bereich Verwaltung und Technik

Welche finanziellen Auswirkungen über Frage 8 hinaus erwartet die KEF, wenn die verpflichtende Zusammenarbeit von ARD, ZDF und Deutschlandradio im Bereich Verwaltung und Technik in einer gemeinsamen operativen Einheit („Shared-Service-Center“) gebündelt wird?

Die Übertragung und Zusammenführung insbesondere von Verwaltungsaufgaben der Anstalten in übergreifende Organisationseinheiten (Shared-Service-Center) ist geeignet, Effizienzpotenzial und Kosteneinsparungen zu erreichen. Damit verbunden ist häufig eine Steigerung der Qualität der Dienstleistung. Deshalb arbeiten die Anstalten bereits vielfältig in Shared-Service-Centern zusammen (s. Antwort zu Frage 8).

Zukünftige Chancen ergeben sich vor allem mit dem Abschluss der SAP-Harmonisierung. Auch die verstärkte gemeinsame Nutzung von Sachanlagen (z.B. Produktionstechnik, Flächenbewirtschaftung) bietet Potenzial. Die Einrichtung von Shared-Service-Centern erfordert eine sorgfältige Konzipierung. Einspareffekte sind in der Beitragsperiode 2025 bis 2028 nach Einschätzung der Anstalten aus weiteren Shared-Service-Centern nicht zu erwarten. Dies

wird insbesondere damit begründet, dass derartige Maßnahmen einen Planungsvorlauf haben, häufig Investitionen erfordern oder auch zeitlich aufeinander aufbauen. Für die nachfolgende Beitragsperiode erwartet die Kommission Einsparungen aus dem Bemühen der Anstalten, zusätzliche interne Prozesse in Shared-Service-Center zu verlagern (z.B. innerhalb der ARD im Bereich Finanzen).

Frage 10: Gemeinsames technisches Plattformsystem

Welche finanziellen Auswirkungen sind zu erwarten, wenn ARD, ZDF und Deutschlandradio verpflichtet werden, ein gemeinsames technisches Plattformsystem zu entwickeln und zu betreiben? Wie ist dies zu beurteilen, wenn hierzu eine eigenständige Organisation („Tochtergesellschaft“) gegründet wird? Welche finanziellen Auswirkungen hätte darüber hinaus die Schaffung einer gemeinsamen Plattform, in der die Inhalte von ARD, ZDF und Deutschlandradio über einen Zugang gemeinsam auffindbar sind?

Die Kommission sieht in der Schaffung eines gemeinsamen technischen Plattformsystems grundsätzlich Potenzial, Ressourcen für Entwicklung und Betrieb der technischen Infrastruktur zu bündeln und damit mittelfristig Effizienzgewinne und Kostensenkungen zu realisieren. Insbesondere die Vermeidung unwirtschaftlicher Mehrfachstrukturen wird sich positiv auf den Finanzbedarf auswirken. Die Entwicklung eines gemeinsamen Plattformsystems erfordert tiefgreifende Eingriffe in die technischen Infrastrukturen der Anstalten und ist mit erheblichem Abstimmungs- und Entwicklungsaufwand verbunden. Einen Anhaltspunkt für anfallende Kosten bei der ARD liefern die 18 Module des zum 24. Bericht angemeldeten Entwicklungsprojekts „Digitale Erneuerung“, das von der Kommission nicht anerkannt wurde (vgl. 24. KEF-Bericht, Tzn. 497 ff.). Auf Basis der derzeit vorliegenden Unterlagen können die Kosten für ein gemeinsames technisches Plattformsystem und die möglicherweise erzielbaren Einsparungen nicht beziffert werden.

Die Schaffung einer gemeinsamen „Plattform-Gesellschaft“ ist aus Sicht der Kommission zu begrüßen, wird jedoch nach Aussage der ARD nicht unmittelbar zu Einsparungen führen. Die Vorteile einer solchen Gesellschaft liegen vielmehr in einer verbesserten Abstimmung und Organisation der Kooperationen durch klare Festlegung von Verantwortlichkeiten und Ent-

scheidungsstrukturen bei den Anstalten. Es würden zunächst zusätzliche Kosten für den Aufbau der Organisation anfallen, die derzeit nicht beziffert werden können.

Ein gemeinsamer vereinheitlichter Zugang zu den Inhalten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist aus Sicht der Nutzer wünschenswert und würde verschiedene Vorteile bieten. Ein Schritt in diese Richtung ist das gemeinsam von ARD und ZDF angekündigte Projekt „Streaming OS“ als Grundlage für eine gemeinsame Streaming-Plattform. Hierfür soll ein gemeinsames Büro zur Ressourcensteuerung unter Federführung des ZDF aufgebaut sowie eine gemeinsame Tochterfirma für den technischen Betrieb unter Federführung der ARD gegründet werden. Ziel ist eine Umsetzung im ersten Quartal 2025.

Frage 11: Kosten im Bereich der Koordinierung

Welche Kosten der Höhe nach und welche relevanten Kostenfaktoren sieht die KEF im Bereich der Koordinierung zwischen ARD-Landesrundfunkanstalten sowie zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio?

Innerhalb der ARD gibt es keine detaillierte Erfassung der Mehrkosten für die Koordination der zentralen Angebote. Soweit Strukturen identifiziert werden, welche der Koordination dienen, ist nach Aussage der ARD die exakte und belastbare Abgrenzung der rein auf die Koordination als solche entfallenden Kosten oft nicht zu gewährleisten.

Die ARD benennt beispielhaft als Bereiche mit Koordinationsaufgaben das GVK-Büro (Ist-Abrechnung 2023: 801.500 €), die ARD-Programmdirektion (Etatansatz 2023: 46,63 Mio. €), die funk-Beauftragtenkonferenz sowie die ARTE-Programmkonferenz. Weiterhin aufgeführt werden das KEF-Büro (Etatansatz 2023: 807.500 €) und das ARD-Deutschlandradio-Steuerbüro (Etatansatz 2023: 676.700 €). Die anteiligen Koordinationsausgaben innerhalb der Etatansätze kann die ARD nicht quantifizieren.

Im ZDF mit seiner zentralen Organisationsstruktur fällt der anstaltsübergreifende Koordinierungsbedarf deutlich geringer aus als im ARD-Verbund. Spezifische Organisationseinheiten oder GSEA zur Wahrnehmung von Koordinierungstätigkeiten bestehen nicht. Diese werden bereichsübergreifend mit „Splitterkapazitäten“ geleistet und sind nicht quantifizierbar.

Deutschlandradio nimmt nach eigenen Angaben an den seine Aufgaben betreffenden Kommissionen und Arbeitsgruppen/-kreisen von ARD bzw. ARD/ZDF teil. Diese Koordinierungsaufgaben werden von verschiedenen Mitarbeitern und Bereichen regelmäßig wahrgenommen. Auch Deutschlandradio kann keine belastbaren Angaben zu entsprechenden Kapazitätsbindungen und daraus entstehenden, dem Bereich der Koordination eindeutig zuzuordnenden Kosten machen.

Vor dem Hintergrund des § 31 Abs. 5 MStV haben die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, ZDF und Deutschlandradio eine anstaltsübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, um Maßstäbe für einen Ressourcenvergleich zu entwickeln, die geeignet sind, die Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie eine vergleichende Kontrolle der Ressourceneffizienz zu ermöglichen. Nachdem zunächst ein gemeinsamer Leitfaden für standardisierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen entwickelt wurde, soll nun in einem zweiten Schritt mit externer Beratungsunterstützung ein vollständiges übergreifendes Kennzahlensystem entwickelt werden mit dem Ziel, die Datengrundlagen zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio vollständig zu harmonisieren. Mit (D)einSAP soll es eine einheitliche Kostenrechnung geben. Aktuell arbeiten die Rundfunkanstalten an einem Kennzahlensystem im Bereich der Immobilienverwaltung, um das Thema Flächeneffizienz möglichst einheitlich betrachten zu können.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass GSEA in vielen Fällen zumindest teilweise als Form der anstaltsübergreifenden Koordinierung (vergleichbar Shared-Service-Centern) betrachtet werden können. Sie dienen dem Ersatz oder der Vermeidung solchen Aufwands in den einzelnen Rundfunkanstalten. Anstatt verschiedene Stellen mehrerer Anstalten übergreifend zu koordinieren, wird eine GSEA geschaffen, die für mehrere/alle Anstalten bestimmte Aufgabenbereiche übernimmt. Beispielsweise stellt die ARD-Programmdirektion eine GSEA dar. Das IVZ übernimmt übergreifend die Koordination der IT-Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit bei Programmbeschaffung, -redaktion und -produktion erfolgt in mehreren zu diesen Zwecken gegründeten GSEA. Anstaltsübergreifend ist insbesondere der zentrale Beitragsservice zu nennen (zu den GSEA s. Antwort zu Frage 1).

Aus Sicht der Kommission ist bedeutsam, dass Koordinierungsaufwand nicht nur bei den genannten zentralen Einheiten entsteht, sondern darüber hinaus wesentlich auch in den Einzelanstalten z.B. durch die Beteiligung an gemeinsamen Arbeitsprozessen, Gremien und

Sitzungen. Eine Quantifizierung der dafür eingesetzten Personalkapazitäten ist nach Aussage der Anstalten derzeit nicht möglich.

Zwar bedingt die föderale Vielfalt wie bei der staatlichen Organisation Aufwand der Koordination. Dies enthebt die Anstalten nach Auffassung der KEF jedoch nicht der Notwendigkeit, Koordinierungskosten zu begrenzen und die entsprechenden Verfahren immer wieder auf Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen. Soweit es sich bei den Kosten der Koordination um Personalkosten der einzelnen Anstalten handelt, unterliegen sie der Abbaurate von 0,5 % p.a. der besetzten Stellen.

Frage 12: Gemeinsame Nutzung von Standorten und Technik im Korrespondentennetzwerk

Welche möglichen Einsparpotenziale sieht die KEF in einer verstärkten gemeinsamen Nutzung von Standorten und Technik innerhalb des Korrespondentennetzwerks von ARD, ZDF und Deutschlandradio?

ARD und ZDF nehmen in ihrer Stellungnahme auf ihre Auslandsstandorte Bezug. Das Deutschlandradio betrachtet neben den Auslandsstandorten auch die Standorte ihrer Länderkorrespondenten in den jeweiligen Landeshauptstädten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie das Standortmuster der Rundfunkanstalten gegliedert ist:

Tab. 6 Standortkategorien beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Gruppe	Kategorie	Benennung	Differenzierung	ARD	ZDF	DRadio
Zentral-standorte	Sitz		Vorgabe im Staatsvertrag	X (für jede Rundfunkanstalt ein Sitz)	X (Mainz)	X (Berlin und Köln)
	Weitere zentrale Standorte	z.B. Landesfunkhaus (ARD-Anstalten), Landesstudio (ZDF)	Vorgabe im Staatsvertrag	X (bei Mehrländeranstalten)	X (in jedem Bundesland ein Standort, bis auf Rheinland-Pfalz)	X (in jedem Bundesland ein Standort, bis auf Berlin und Nordrhein-Westfalen)
			keine Vorgabe im Staatsvertrag	X	X (ggf. Gemeinschaftsprogramme)	
Korrespondenten-netzwerk	Korrespondentenbüros (Inland)	z.B. Studio Flensburg		X		
	Korrespondentenbüros (Ausland)	z.B. Washington		X (ggf. differenziert nach Hörfunk und Fernsehen)	X	X (teilw. bei ARD und ZDF als Untermieter)

X = Standorte der genannten Kategorie vorhanden.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Ernst & Young Real Estate GmbH, Folgegutachten zur Wirtschaftlichkeit im Immobilienbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Tab. 1.

Nach Einschätzung der Kommission sind signifikante Einsparpotenziale nur dann zu erschließen, wenn das Standortmuster aller Anstalten (Zentralstandorte und Korrespondenten-netz dezentral) unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten überprüft und ausgedünnt wird. So zeigt z.B. Abbildung 8 deutliche regionale Unterschiede im Hinblick auf Standortdichte und -größe bei den Landesrundfunkanstalten der ARD.

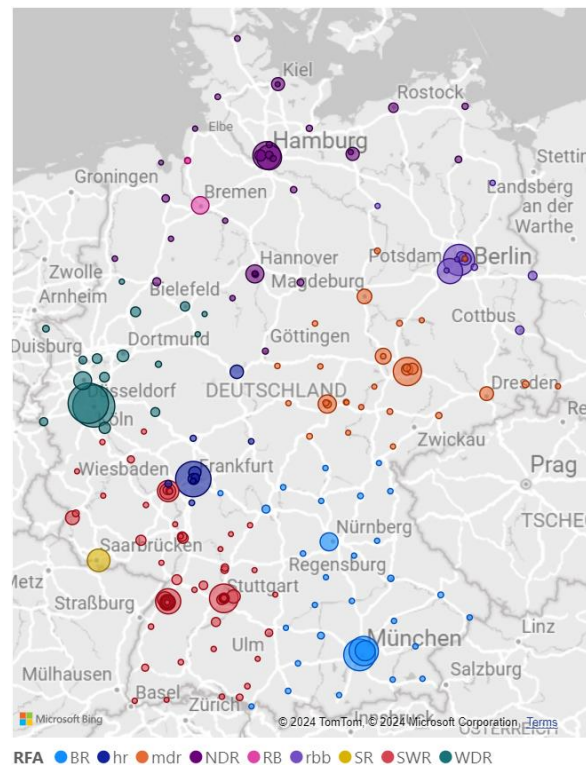
Das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gliedert sich in die bundesweit tätigen Rundfunkanstalten ZDF und Deutschlandradio sowie die neun Landesrundfunkanstalten BR, HR, MDR, NDR, RB, RBB, SR, SWR und WDR, die in der ARD zusammengeschlossen sind. Bei vier Rundfunkanstalten der ARD handelt es sich um Mehrländeranstalten (MDR, NDR, RBB und SWR).

Das Standortmuster der Landesrundfunkanstalten der ARD zeichnet sich durch ein Netz von Liegenschaften aus, das sich sehr feinmaschig über das gesamte Bundesgebiet erstreckt. Von den insgesamt 207 Liegenschaften liegen 82 an gesetzlich oder staatsvertraglich vorgegebenen Standorten.

Die Festlegung dieser Standorte, u.a. durch die gesetzgebenden Länder, und Überlegungen zu deren Fortbestand erfolgten bislang nicht ausschließlich nach Wirtschaftlichkeitsmaßstäben, sondern vielmehr handelt es sich um historisch gewachsene Strukturen.

**Abb. 8 Liegenschaften der Landesrundfunkanstalten der ARD nach Nutzungs-
flächengrößen**

207 Anzahl Liegenschaften			
RFA	Anzahl Liegen- schaften	Liegen- schaften in festgelegten Standorten	Liegen- schaften in weiteren Standorten
BR	31	2	29
HR	11	6	5
MDR	31	12	19
NDR	35	15	20
RB	3	3	
RBB	12	12	
SR	1	1	
SWR	66	29	37
WDR	17	2	15
Gesamt	207	82	125



Quelle: Ernst & Young Real Estate GmbH, Folgegutachten zur Wirtschaftlichkeit im Immobilienbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Abb. 3.

Die Kommission hält es im Hinblick auf das zu erwartende Einsparpotenzial für notwendig, dass Konsolidierungsüberlegungen zu den Standorten nicht nur beim Deutschlandradio (s. Antwort zu Frage 2), sondern auch beim Standortmuster der Landesrundfunkanstalten der ARD erfolgen. Hierbei spielen auch die staatsvertraglich festgelegten Standorte eine zentrale Rolle. Redundante und unwirtschaftliche Produktionskapazitäten entstehen in einigen Fällen auch aus entsprechenden Festlegungen in den Staatsverträgen. Ohne Anpassungen der Staatsverträge zu den Zentralstandorten und Überprüfung der Standortdichte der dezentralen Standorte ist ein relevantes Einsparpotenzial kaum zu erschließen.

Frage 13: Aufteilung der Berichterstattung zu Groß-/Sportereignissen

Welche möglichen Einsparpotenziale sieht die KEF in einer klaren Aufteilung der audiovisuellen Berichterstattung zu Groß-/Sportereignissen außerhalb der politischen Berichterstattung (Wahlen), bspw. Olympische Spiele, Fußball-WM/EM, Vierschanzen-tournee oder gesellschaftliche Ereignisse (Hochzeiten, Trauerfeiern, Ehrungen), zwischen ARD und ZDF? Welche Einsparungen lassen sich hierbei durch eine verstärkte infrastrukturelle Zusammenarbeit der Landesrundfunkanstalten und des Deutschland-radios im Hörfunk erzielen?

Außerhalb der politischen Berichterstattung handelt es sich bei Großereignissen hauptsächlich um kirchliche, royale und gesellschaftliche Veranstaltungen. Bei all diesen Ereignissen teilen sich ARD und ZDF die Berichterstattung im Bewegtbildbereich abwechselnd auf. Anfang 2023 haben ARD und ZDF ihre gemeinsame Vereinbarung zur Übertragung royaler Ereignisse überarbeitet und damit eine parallele Übertragung von Veranstaltungen ausgeschlossen. Gleiches gilt für die Trauerfeier und Amtseinführung von Päpsten. Bei den gesellschaftlichen Großereignissen erfolgt eine wochenweise Aufteilung zwischen ARD und ZDF, so dass auch hier keine parallele Übertragung stattfindet. Für den größten Teil der Ereignisse erfolgt die Moderation der Sendung aus den Rundfunkanstalten, so dass keine Studios oder größere Sets vor Ort aufgebaut werden müssen. Diese klare Aufteilung habe nach Auskunft der Anstalten deutliche Einsparungen zur Folge gehabt. Einsparpotenziale seien damit weitestgehend ausgeschöpft. Die Vierschanzentournee sei eine Zusammenlegung von vier örtlich getrennten Einzelveranstaltungen, die entsprechend von jedem Sender im Rahmen der alternierenden Wintersportberichterstattung umgesetzt würden. Bei den vier Sportgroßereignissen (Olympische Sommer- und Winterspiele inkl. Paralympics, Fußball-EM, Fußball-WM) seien zudem weder ARD noch ZDF in der Lage, diese Ereignisse nur mit den im jeweiligen Sender vorhandenen personellen und technischen Kapazitäten umzusetzen. Eine gemeinsame Umsetzung sei daher unumgänglich.

Eine besondere Rolle falle dem National Broadcasting Center (NBC) zu, in dem für die gesamte Dauer des Großereignisses eine dafür aufgebaute Infrastruktur (u.a. Mobile Produktionseinheit ARD/ZDF) und die für sie benötigten Mitarbeiter von allen beteiligten Sendern gemeinsam geplant und genutzt werden. Für diesen Bereich wurde aufgrund einer Nachfrage der KEF anstandsseitig ausgeführt, dass NBC zur Bündelung der technischen Realisierung von Sportgroßübertragungen vielfältige Vorteile böten: Darunter seien sowohl ökonomische

als auch aufgrund der deutlichen Reduktion des Personals am Veranstaltungsort ökologische Vorteile gegenüber früheren Produktionsformen, die stärker am Ereignisort realisiert worden seien. Die Zentralisierung der Produktion im Inland werde seit 2018 praktiziert und ausgebaut. Der derzeitige regelmäßige Standort des NBC von ARD und ZDF sei das Sendezentrum 2 des ZDF in Mainz. Erfahrungen hätten gezeigt, dass aufgrund der genannten Vorteile die technische Produktion in einem gemeinsamen NBC für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die insgesamt wirtschaftliche Form zur Abbildung von Sportgroßereignissen darstelle, selbst wenn in Einzelfällen Mehrkosten bei beteiligten Anstalten entstehen könnten. Beispielsweise entstünden nach Angaben des ZDF für die Anmietung technischer Geräte Kosten von rund 1,5 bis 2,0 Mio. €, die bei einer gemeinsamen Nutzung hälftig geteilt würden und sonst von einer Anstalt allein getragen werden müssten. Insgesamt würden im Zusammenhang der Strukturoptimierungsmaßnahme „Prozessstandardisierung Produktion Großereignisse Centralized Production“ in der Beitragsperiode 2021 bis 2024 Einsparungen in Höhe von rund 5,5 Mio. € erwartet. Für die folgende Beitragsperiode liege die Einsparerwartung bei rund 2,5 Mio. €. Die gemeinsame technische Realisierung sei dabei unabhängig von der journalistisch-publizistischen Umsetzung zu sehen. Vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Rechte an der EM 2024 und dem daraus resultierenden Sende- und Redaktionskonzept sah die ARD einen Verzicht auf ein gemeinsames NBC für geboten. Diesen Verzicht auf ein gemeinsames NBC bei der EM 2024 sieht die Kommission aus Wirtschaftlichkeitsgründen dennoch kritisch.

Im Bereich des Hörfunks sähe der umfassende Reformprozess der ARD auch intensiviertere Kooperationen vor – soweit dies staatsvertraglich und kartellrechtlich möglich sei. Mit Blick auf intensivere Kooperationen bei Großereignissen nennt die ARD exemplarisch geplante Kooperationen bei den Infowellen, z.B. eine gemeinsame Wahlsendung zur Europawahl oder eine gemeinsame Sendestrecke zum Tag der Deutschen Einheit. Auch Kooperationen und Synergien innerhalb der Landesrundfunkanstalten der ARD und des Deutschlandradios seien bereits größtmöglich ausgenutzt, etwa über das Entsenden gemeinsamer ARD-Teams zu Sport-Großevents, die ein gemeinschaftliches Audioangebot für alle Radiosender der ARD und des Deutschlandradios erstellen, oder die weitgehende Reduzierung von technischem und Produktionspersonal vor Ort.

Die geplanten Einsparungen für die Beitragsperioden 2021 bis 2024 und 2025 bis 2028 sind in den Berichten der KEF bereits berücksichtigt. Mögliche darüber hinausgehende Einspar-

potenziale im Programmbereich, etwa aufgrund einer verpflichtenden Zusammenarbeit innerhalb der ARD sowie zwischen ARD, ZDF und Deutschlandradio, kann die Kommission auf Grundlage des zugelieferten Materials der Anstalten nicht beziffern.

Frage 14: Sportrechteerwerb

Wie hoch war der Aufwand von ARD und ZDF für den Sportrechteerwerb in der letzten Beitragsperiode? Wie hoch war dabei der Anteil an Haupt- sowie Sublizenzen? Wie hoch war der Kostenanteil für Olympia (Sommer- und Winterspiele), für Fußball (Bundesliga, CL, Fußball-WM) und für Sportarten im Übrigen? Welche finanziellen Verpflichtungen sind bereits für zukünftige Jahre eingegangen und bis wann? Welche Kosteneffekte könnten bei einer (gesetzgeberischen oder autonom von den Rundfunkanstalten getroffenen) Begrenzung der Sportberichterstattung angesichts bestehender finanzieller Verpflichtungen bis zu welchem Zeitpunkt erzielt werden?

Die Kommission weist ausdrücklich darauf hin, dass sie gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 RFinStV die Programmautonomie der Anstalten achtet. Dementsprechend obliegt die Ausgestaltung der Erfüllung des Programmauftrags den Rundfunkanstalten, wobei diese ihrerseits das Pluralismusgebot zu beachten haben. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich daher nur auf Sachverhalte, die keinen potenziellen Eingriff in das Programm bedeuten. Hinzu kommt, dass der Aufwand für die Sportrechte nur in aggregierter Form dargestellt wird, da ARD und ZDF als Lizenznehmer vertraglich zur Vertraulichkeit verpflichtet sind.

Der Aufwand für Sportrechte lag in der Beitragsperiode 2017 bis 2020 bei 1.551,9 Mio. €. Für die laufende Periode 2021 bis 2024 (2021 bis 2023 Ist-Jahre, 2024 Haushaltsplan) beträgt der Aufwand für Sportrechte 1.674,0 Mio. € (jeweils inkl. gesetzlicher Vorsteuer pauschal 7,6 %). Es wird darauf hingewiesen, dass es aufgrund der Corona-Pandemie zu Verschiebungen von Sportgroßveranstaltungen und damit zu Aufwandsverschiebungen zwischen den Perioden 2017 bis 2020 und 2021 bis 2024 gekommen ist (vgl. 24. KEF-Bericht, Tzn. 46, 70, 708). Die Aufwandsverschiebungen im Bereich Sport aus der Periode 2017 bis 2020 in die Periode 2021 bis 2024 betragen für ARD und ZDF 224,1 Mio. €.

Eine prozentuale Aufschlüsselung nach Haupt- und Sublizenzen wurde von den Rundfunkanstalten nicht vorgelegt, jedoch ergänzende Erläuterungen. Demnach erwerbe das ZDF

Sportrechte als Hauptlizenzen, während für die ARD nach eigenen Angaben eine klare Abgrenzung zwischen Haupt- und Sublizenzen schwierig sei, da durch Rechtereilungen zwischen ARD, ZDF und anderen Marktteilnehmern wie z.B. Sky, Telekom, DAZN, RTL u.a. die ARD Ausstrahlungsrechte nicht mehr exklusiv erwerbe.

Der Kostenanteil für Fußballübertragungsrechte am gesamten Aufwand für Sportrechte von ARD und ZDF beträgt für den Zeitraum 2021 bis 2024 65,2 %, für die übrigen Sportarten (inkl. Olympische Spiele) 34,8 %.

ARD und ZDF haben in ihren Ausführungen deutlich gemacht, dass sie den Erwerb von Sportrechten langfristig organisieren. Aus diesem Grund haben ARD und ZDF die wesentlichen Vereinbarungen für viele Sportgroßereignisse der näheren Zukunft bereits abgeschlossen. Diese Vereinbarungen laufen je nach Ereignis bis in die Jahre 2028, 2030 bzw. 2032. Die Ergebnisse der Verhandlungen über den Verkauf der Übertragungsrechte an der Fußball-Bundesliga wurden von der Deutschen Fußball Liga GmbH (DFL) aufgrund eines Schiedsgerichtsurteils gestoppt.

Aus allen dann laufenden Verträgen ergeben sich für die Anstalten also finanzielle Verbindlichkeiten, die bis in die kommende Beitragsperiode 2025 bis 2028 hineinreichen und teilweise darüber hinausgehen. Perspektivisch bietet sich bei einem Aufwand für Sportrechte für 2021 bis 2024 von insgesamt 1.674,0 Mio. € ein Gestaltungsspielraum.

Hinzu kommt, dass die wegfallende Sportberichterstattung durch Ersatzprogramme kompensiert werden müsste. Einsparungen bei den Aufwendungen für Sportrechte stehen daher Mehraufwendungen an anderer Stelle gegenüber. Diese resultieren gemäß ARD und ZDF aus komplexen programmstrategischen Erwägungen für die auszugestaltenden Sendeplätze. Aufgrund der zahlreichen damit verbundenen Unwägbarkeiten seien die Kosten für Ersatzprogramme seitens der Rundfunkanstalten nicht belastbar zu beziffern.

Darüber hinaus hat die Einschränkung der Sportberichterstattung nicht nur Auswirkungen auf die Aufwendungen der Rundfunkanstalten. Das auszustrahlende Ersatzprogramm führt nach Einschätzung von ARD und ZDF aufgrund geringerer Einschaltquoten zu Mindererträgen bei den Werbeerlösen, die auf der Einnahmeseite zu kompensieren wären oder weitere Einsparungen zur Folge hätten. Die genauen Auswirkungen seien derzeit nur exemplarisch abzu-

schätzen (vgl. Stellungnahme des ZDF zum Fragenkatalog der Rundfunkkommission der Länder und den ergänzenden Fragen der KEF (Anlage 4), S. 42 f.).

Frage 15: Mandatierungssystem in den Gemeinschaftsangeboten

Welche finanziellen Auswirkungen sind durch eine eigenständigere und zentralere Budgetsteuerung durch ein sog. Mandatierungssystem in den Gemeinschaftsangeboten zu erwarten?

Die ARD führt aus, dass ein Mandatierungssystem für das Gemeinschaftsangebot bereits im Aufbau befindlich sei.¹ Dabei handele es sich primär um ein Programmplanungs- und Erfassungssystem. Soweit möglich, seien Einspareffekte bereits eingeplant. Inwieweit aus einer Weiterentwicklung des Mandatierungssystems darüber hinaus Einsparungen zu erzielen seien, könne derzeit noch nicht beurteilt und quantifiziert werden.

Die Kommission geht davon aus, dass die Frage darauf abstellt, entsprechend den Empfehlungen des Zukunftsrats – dort unter dem Stichwort „Mittelverteilung an die Landesrundfunkanstalten“ durch eine zentrale ARD-Anstalt² – ein Mandatierungssystem mit zentraler Auftragsvergabe einzuführen. Im Rahmen eines solchen Systems könnten durch eine zentrale Stelle Produktionsaufträge auf Basis eines Angebots unter Wettbewerbsbedingungen an einzelne Landesrundfunkanstalten vergeben und vergütet werden. Ein solches Vorgehen würde erfordern, dass die Landesrundfunkanstalten sich auf Aufträge bewerben (wie unter fremden Dritten) und für den Fall des Zuschlags Kapazitäten vorhalten. Für Anstalten, die den Zuschlag nicht erhalten, stellt die Kapazitätsvorhaltung allerdings Leerkosten da. Gleichzeitig muss die zentrale Vergabestelle Auswahlentscheidungen auf der Basis der von den Landesrundfunkanstalten abzugebenden Angebote treffen. Auch diese Prozesse (Angebotserstellung, Auswahl) führen zu Kosten. Diesen zusätzlichen Kosten stehen eventuell niedrigere Kosten der einzelnen Beauftragung gegenüber.

¹ Vgl. Stellungnahme der ARD zum Fragenkatalog der Rundfunkkommission der Länder und den ergänzenden Fragen der KEF (Anlage 3), S. 53.

² Vgl. Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2024, S. 21 ff.

Eine genauere Einschätzung der Mehr- bzw. Minderkosten ist ohne eine weitere Spezifizierung der konkreten Ausgestaltung, z.B. im Rahmen einer staatsvertraglichen Regelung, nicht möglich.

Frage 16: Umsetzung des Dritten Medienänderungsstaatsvertrags

Wie schätzt die KEF die Kosteneffekte der seit der letzten Bedarfsanmeldung von Seiten ARD, ZDF und Deutschlandradio avisierten strukturellen Veränderungen aus der Umsetzung bzw. noch zu erfolgenden Umsetzung des Dritten Medienänderungsstaatsvertrages ein?

Über die tatsächlichen zahlenmäßigen Auswirkungen struktureller Änderungen seit der letzten Bedarfsanmeldung lässt sich erst im Zuge der Anmeldungen der Anstalten zum 25. Bericht im Frühjahr 2025 verlässlich eine Aussage treffen.

Zu den möglichen Kosteneffekten aus den Flexibilisierungsmöglichkeiten der Partner- und Spartenprogramme siehe die Antworten auf die Fragen 4 und 5.

Frage 17: Empfehlungen und Hinweise aus früheren KEF-Berichten

Welche Einsparungen ließen sich durch eine Verpflichtung zur Umsetzung der Empfehlungen und Hinweise der KEF aus dem 24. Bericht und früheren Berichten erzielen?

Die Kommission nutzt bei ihren Feststellungen verschiedene Instrumente wie etwa Kürzungen, Korrekturen, Anpassungen von Fortschreibungsraten, Abschlüsse, Mittelsperren (etc.), um ihren Empfehlungen Nachdruck zu verleihen und deren Umsetzung sicherzustellen. Die dabei ermittelten Einsparpotenziale werden in den Berichten durch die exemplarisch genannten Instrumente entsprechend eingepreist. Die angestrebte Verpflichtung zur Umsetzung der Empfehlungen und Hinweise der KEF aus dem 24. Bericht und früheren Berichten vernachlässigt daher, dass Empfehlungen und Hinweise der Kommission bereits in die Ermittlung des Finanzbedarfs des jeweiligen KEF-Berichts eingeflossen sind.

Darüber hinaus enthalten die Berichte der Kommission Empfehlungen und Hinweise, die sich teilweise dem Einflussbereich der Kommission entziehen und unter Umständen nicht quantifizierbar sind. Außerdem setzen manche Hinweise und Empfehlungen der KEF eine veränderte Rechtslage voraus, wofür die Länder als Gesetzgeber zuständig wären. Insgesamt lassen sich deshalb aus einer Verpflichtung zur Umsetzung der Empfehlungen und Hinweise der Kommission aus dem 24. Bericht oder früheren Berichten keine zusätzlichen Einsparpotenziale erzielen.

Die Empfehlungen und Hinweise der Kommission lassen sich in drei Bereiche unterteilen, wobei die folgende Auflistung nicht abschließend ist. Erstens handelt es sich um konkrete und quantifizierbare Aussagen, die sich unmittelbar auf das Beitragsermittlungsverfahren im jeweiligen KEF-Bericht beziehen. Die Kommission leitet daraus u.a. ihre Veränderungen des angemeldeten Finanzbedarfs ab. Folglich können aus den Anpassungen für den 24. Bericht oder für frühere Berichte keine weiteren konkreten Einsparungen erzielt werden. Sie sind bereits quantitativ in die Ermittlung des Finanzbedarfs und damit in die Beitragsempfehlung eingeflossen. In Summe sind das beispielsweise für die vergangene, die laufende und die kommende Beitragsperiode 4.314,3 Mio. € (s. Tab. 7).

Tab. 7 Veränderungen des angemeldeten Finanzbedarfs durch die Kommission im 20. bis 24. Bericht (in Mio. €)

Bericht	ARD	ZDF	DRadio	Summe
20. Bericht, 2017-2020	773,6	166,0	26,0	965,7
22. Bericht, 2021-2024	1.010,6	462,4	37,0	1.510,0
24. Bericht, 2025-2028	1.262,3	516,8	59,5	1.838,6
Gesamt	3.046,5	1.145,2	122,5	4.314,3

Quellen: Eigene Darstellung auf Basis 20. KEF-Bericht, Tab. 1; 22. KEF-Bericht, Tab. 1; 24. KEF-Bericht, Tab. 2.

Zweitens trifft die Kommission Aussagen, die sich auf Handlungsfelder beziehen, die aufgrund der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen nicht im Einflussbereich der Kommission liegen. So verfügen die Rundfunkanstalten beispielsweise über die Programmautonomie (Programmfreiheit) und über das Selbstverwaltungsrecht. Hier gibt die Kommission Empfehlungen, aus denen konkrete Einsparpotenziale resultieren können, die aber von den Rundfunkanstalten aus o.g. Gründen nur eigenständig umgesetzt werden können. Die mit den Empfehlungen verbundenen Einsparpotenziale hängen daher von anstaltsinternen Prioritätensetzungen und Entscheidungen ab. Quantifizierungen möglicher Einsparpotenziale für

entsprechende anstaltsinterne Handlungsfelder wie zum Beispiel interne Strategieprozesse oder Reformvorhaben wurden von den Rundfunkanstalten nicht vorgelegt.

Drittens fokussiert sich die Kommission auch auf mittel- und langfristige Themen, die einen zeitlichen Vorlauf haben, der über die in den Berichten betrachteten Perioden hinausgeht. Diese Themen sollten perspektivisch von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angegangen werden. Soweit deren Umsetzung zeitlich in eine Beitragsperiode fällt, gehen sie durch die verschiedenen Instrumente der KEF in die Beitragsermittlung mit ein, z.B. durch Mittelsperren (vgl. 24. KEF-Bericht, Tzn. 196, 363 ff.) oder Abschläge. Daher ergibt sich aus den mittel- bis langfristigen Themen kein zusätzliches Einsparpotenzial für die Periode 2025 bis 2028.

Frage 18: Neuordnung beitragsferner Leistungen

Welche Einsparpotenziale ergeben sich bei einer Neuordnung beitragsferner Leistungen aus dem Rundfunkbeitrag?

Die Neuordnung beitragsferner Leistungen sind nicht als Einsparung zu charakterisieren, wenn sie ggf. aus anderen Haushalten kompensiert würden. Dennoch können die Länder mit der Neuordnung beitragsferner Leistungen unabhängig vom Beitragsfestsetzungsverfahren deutliche Entlastungen für die Beitragszahler veranlassen.

Als beitragsferne Leistungen werden im Folgenden die Belastung der Beitragszahler durch Befreiungen (aus sozialen Gründen und für Nebenwohnungen), die Finanzierung der Landesmedienanstalten sowie die Finanzierung der Klangkörper diskutiert. Ausgangspunkt für die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit beitragsferner Leistungen ist § 1 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV). Danach dient der Rundfunkbeitrag der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne von § 34 Abs. 1 MStV sowie der Finanzierung der Aufgaben aus § 112 MStV. § 34 Abs. 1 MStV besagt, dass die Finanzausstattung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen hat, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen (Bestands- und Entwicklungsgarantie). § 112 MStV beschreibt die Aufgaben der Landesmedienanstalten.

Die Beitragszahler dürfen also insbesondere nur für solche Kosten herangezogen werden, die den Rundfunkanstalten bei der Erfüllung des Rundfunkauftrags entstehen. Umgekehrt ist entscheidend, dass die Beiträge nicht entgegen § 1 RBStV für andere Zwecke als die funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwendet werden (vgl. BVerfGE 149, 222 [268]). Welche Mittel für die funktionsgerechte Ausstattung erforderlich sind, ist materiell auf Basis des geltenden Rundfunkauftrags zu prüfen.

Aus der Neuordnung der genannten beitragsfernen Leistungen ergeben sich verschiedene Möglichkeiten zur Anpassung des Rundfunkbeitrags. 131 Cent entfallen auf die Abschaffung von Befreiungen und ggf. Kompensation aus staatlichen Haushalten, 35 Cent auf die Finanzierung der Landesmedienanstalten und 21 Cent auf die Neuordnung der Klangkörper (die Centbeträge sind auf der Grundlage des 24. Berichts ermittelt, d.h. ein Cent entspricht 18,951 Mio. €; vgl. 24. KEF-Bericht, Tab. 4). Die Beitragsreduzierung durch die Neuordnung beitragsferner Leistungen ist, im Gegensatz zu den anderen im Sonderbericht behandelten Themen, nicht an die Periodenbetrachtung der Kommission gebunden. Folgerichtig kann sie vom Gesetzgeber jederzeit mit unmittelbar beitragsreduzierender Wirkung umgesetzt werden.

Belastung der Beitragszahler durch Befreiungen

Befreiungen nach §§ 4, 4a RBStV führen zu Beitragsausfällen, die von den leistungsfähigen Beitragszahlern durch höhere Beiträge ausgeglichen werden müssen. Der Gesetzgeber verfügt allerdings im Rahmen seiner Kompetenz zur Beitragsbemessung über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum. Neben der vollständigen oder teilweisen Kostendeckung darf er weitere Zwecke verfolgen. Dies können z.B. Ziele der Verhaltenslenkung oder auch soziale Zwecke sein (vgl. BVerfGE 50, 217 [226 f.]). Die in § 4 RBStV gewährten Befreiungen sind zulässige soziale Zwecke, die der Beitragsgesetzgeber in die Bemessung des Rundfunkbeitrags einfließen lassen darf. Der Ausgleich der Beitragsausfälle nach § 4 RBStV durch die übrigen Beitragszahler erscheint vor diesem Hintergrund zulässig (vgl. Noßwitz/Siekmann in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Auflage, § 4 RBStV, Rn. 13 f. m.w.N.).¹

¹ Die Befreiung von Nebenwohnungen ist sogar verfassungsrechtlich geboten, da ein Beitragsschuldner, der bereits einen Beitrag für eine Hauptwohnung entrichtet, nicht für denselben Vorteil doppelt herangezogen werden darf (vgl. BVerfG, Urteil vom 18.07.2018, 1 BvR 1675/16, Rn. 106 ff.).

Um eine Senkung der Beitragshöhe und damit eine Entlastung der leistungsfähigen Beitragszahler zu erreichen, könnten die Beitragsausfälle infolge von Befreiungen jedoch aus öffentlichen Haushalten finanziert werden. Eine unmittelbare Erstattung aus den Landeshaushalten würde der Staatsferne der Rundfunkfinanzierung zuwiderlaufen (vgl. Noßwitz/Siekman in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Auflage, § 4 RBStV, Rn. 14). Für § 4 RBStV hätte der Gesetzgeber jedoch etwa die Möglichkeit, die Befreiungstatbestände wegen Empfangs einer Sozialleistung abzuschaffen und die soziale Leistung um den Rundfunkbeitrag zu erhöhen. Damit würde der Rundfunkbeitrag zwar mittelbar aus öffentlichen Haushalten gezahlt (z.B. aus dem Bundeshaushalt für die Empfänger von Bürgergeld). Eine Einflussmöglichkeit oder Steuerungswirkung ist damit aber nicht verbunden, die Zahlungspflicht läge nach wie vor beim Beitragsschuldner.

Ein Entfall von Befreiungen bzw. eine direkte oder indirekte Kompensation aus staatlichen Haushalten hätte einen positiven Effekt auf den durch die Beitragshöhe zu deckenden Finanzbedarf. Auf der Datengrundlage zum 24. Bericht könnten sich – vorbehaltlich einer Änderung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags und ggf. erforderlicher anderweitiger Kompensation des betroffenen Personenkreises – Einsparpotenziale aus der Abschaffung von Befreiungen nach §§ 4, 4a RBStV für 2025 bis 2028 in Höhe von insgesamt ca. 2.490,0 Mio. € ergeben. Das sind 131 Beitragscent (s. Tab. 8). Dies entspricht im Durchschnitt pro Jahr 622,5 Mio. €. Von dem gesamten Einsparpotenzial von 2.490,0 Mio. € für 2025 bis 2028 entfallen ca. 2.210,0 Mio. € auf Befreiungen aus sozialen Gründen. Auf die Befreiung von Nebenwohnungen nach § 4a RBStV entfallen für 2025 bis 2028 insgesamt ca. 280,0 Mio. €.

Tab. 8 Befreiungen aus sozialen Gründen und Befreiungen für Nebenwohnungen (in Mio. €)

Periode	Befreiungen aus sozialen Gründen	Befreiungen für Nebenwohnungen	Gesamt	in Beitragscent
2025-2028	2.210,0	280,0	2.490,0	131
Ø 2025-2028 p.a.	552,5	70,0	622,5	

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Feststellungen des 24. KEF-Berichts.

Finanzierung der Landesmedienanstalten

Nach § 112 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 MStV ist der in § 10 RFinStV festgelegte Anteil der Landesmedienanstalten am Rundfunkbeitragsaufkommen für die Zulassung und Aufsicht privater Rundfunkveranstalter zu verwenden. Damit dient der Beitragsanteil nicht unmittelbar der

Auftragserfüllung der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Aus der Rundfunkfreiheit folgt jedoch, dass der Gesetzgeber Maßnahmen treffen muss, die geeignet und bestimmt sind, auch im privaten Rundfunk ein möglichst hohes Maß an gleichgewichtiger Vielfalt zu erreichen und zu sichern. Diese Aufgabe rechtfertigt es, die Beitragszahler mit den damit verbundenen Kosten zu belasten. Die Finanzierung der Landesmedienanstalten aus dem Rundfunkbeitrag ist wegen des Sachzusammenhangs mit der „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ zulässig (vgl. BVerfGE 149, 222 [263 f.]; Noßwitz in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Auflage, § 1 RBStV, Rn. 12 m.w.N.). Gleichzeitig dürfen die Mittel aus dem Rundfunkbeitrag nach § 112 Abs. 1 MStV nur für die dort genannten Aufgaben verwendet werden. Für weitere Aufgaben werden den Landesmedienanstalten in den jeweiligen Landesmediengesetzen zusätzliche Finanzierungsquellen eröffnet (Erhebung von Gebühren und Auslagen).

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits 2017 festgestellt, dass der feste prozentuale Anteil am Rundfunkbeitragsaufkommen teilweise zu einer strukturellen Überfinanzierung der Landesmedienanstalten führe (vgl. 21. KEF-Bericht, Tz. 337).

Eine Finanzierung der Landesmedienanstalten aus öffentlichen Haushalten scheidet aus. Dies würde dem Gebot der Staatsferne des Rundfunks zuwiderlaufen. Alternativ erscheint jedoch eine Finanzierung der Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter durch Abgaben der beaufsichtigten Sender unabhängig von öffentlichen Haushalten nach Vorbild der deutschen Bankenaufsicht möglich (vgl. BaFin als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, ausschließlich finanziert aus Gebühren und Umlagen der beaufsichtigten Institute und Unternehmen; a.A. Noßwitz in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Auflage, § 1 RBStV, Rn. 12, die darin die Eröffnung von tendenziell die Meinungsvielfalt gefährdenden Einflussmöglichkeiten sieht). Eine solche alternative Finanzierung würde sich unmittelbar beitragsenkend auswirken.

Gemäß § 10 Abs. 1 RFinStV werden den Landesmedienanstalten 1,8989 % aus dem Beitragsaufkommen zugewiesen. Für die Periode 2025 bis 2028 beträgt der Anteil für die Landesmedienanstalten damit 654,5 Mio. € (s. Tab. 9). Dies entspricht 35 Cent des Rundfunkbeitrags.

Aus diesem Anteil der Landesmedienanstalten am Rundfunkbeitrag fließen in einer Reihe von Ländern bei acht der 14 Landesmedienanstalten in sehr unterschiedlichem prozentua-

dem Umfang Mittel in landesgesetzlich festgelegte Vorabzuweisungen¹. Für den Zeitraum 2025 bis 2028 betragen sie beispielsweise 184,4 Mio. € (s. Tab. 9). Von den Landesmedienanstalten nicht verbrauchte Mittel fließen als Rückflüsse an die Rundfunkanstalten zurück. 2025 bis 2028 sind 3,4 Mio. € als Rückflüsse geplant. Die unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen bezüglich der Verwendung der Rückflüsse führen zu einem wenig transparenten System.

Neben der grundsätzlichen Frage einer alternativen Finanzierung der Landesmedienanstalten ist es Sache der Länder zu prüfen, ob die finanzielle Ausstattung der Landesmedienanstalten aufgabengerecht bemessen ist und die Verwendung von Vorabzuweisungen für Förderungen und andere gesetzliche Aufgaben aus dem Rundfunkbeitrag aufrechterhalten werden soll.

Tab. 9 Anteile Landesmedienanstalten an den Beitragserträgen und Beitragsrückflüsse 2021 bis 2024 sowie 2025 bis 2028

	2021-2024		2025-2028	
	in T€	in %	in T€	in %
Anteile Landesmedienanstalten an den Beitragserträgen (1,8989 %)	647.425	100	654.487	100
Vorabzuweisungen	182.992	28,3	184.416	28,2
Kosten Landesmedienanstalten	461.756	71,3	466.658	71,3
Rückflüsse	2.677	0,4	3.413	0,5

Quelle: Anmeldung der ARD zum 24. KEF-Bericht, Anlagen 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3.

Finanzierung der Klangkörper

Gemäß § 26 Abs. 1 S. 1 MStV ist es Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Nach § 26 Abs. 1 S. 8, 9 MStV haben die öffentlich-rechtlichen Angebote der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen. Unterhaltung, die einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht, ist Teil des Auftrags. Musik zählt somit als Teil von Kultur, Unterhaltung und auch Bildung zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Das bedeutet, dass die Anstalten mit ihren Klang-

¹ Zu den Zwecken dieser Vorabzuweisungen gehören unter anderem Film- und Medienförderung, Bürgermedien oder die Förderung von Orchestern und Musikfestivals.

körpern einen eigenständigen publizistischen Beitrag zur Meinungsbildung herstellen, der vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst wird und nicht ausschließlich Teil eines hoheitlichen Kulturauftrags ist.

Der Rundfunkauftrag bezieht sich gemäß § 27 Abs. 1 MStV auf die Veranstaltung von Fernseh-, Hörfunk- und Telemedienangeboten. Die Unterhaltung von Klangkörpern hat daher einen Programmbezug aufzuweisen.¹ Je weiter sich deren Aktivitäten jedoch vom unmittelbaren Programmbezug entfernen, desto weniger erscheint ihre Beitragsfinanzierung gerechtfertigt. Lässt sich der Programmbezug nicht mehr in ausreichender Form herstellen oder wird anderweitigem kulturellem Programmangebot der Vorrang eingeräumt, wäre eine Reduzierung oder Verkleinerung der anstaltseigenen Klangkörper zu empfehlen. Eine Mischfinanzierung mit öffentlichen Mitteln ist im Rahmen eines Gesellschaftermodells wie der ROC gGmbH denkbar (s. Antwort zu Frage 19).

Die Anstalten der ARD unterhalten insgesamt 21 Klangkörper, bei denen ca. 1.354 VZÄ beschäftigt sind (Stand 12/2022). Die ARD-Klangkörper lassen sich wie folgt unterteilen:

- 8 Sinfonieorchester, die 830 VZÄ beschäftigen,
- 6 Chöre, die 202 VZÄ beschäftigen,
- 2 Rundfunkorchester, die 102 VZÄ beschäftigen,
- 4 Big Bands, die 52 VZÄ beschäftigen,
- 1 sonstiger Klangkörper, der 2 VZÄ beschäftigt und
- 166 beschäftigte VZÄ in der Verwaltung.

Aus einer Prüfung des Thüringer Rechnungshofs² zu den Klangkörpern des MDR geht beispielsweise hervor, dass diese überwiegend für Konzertreisen gebucht wurden und vorrangig in der Fläche tätig waren. Die Unterhaltung von Klangkörpern müsse aber einen Programmbezug haben, um den Anforderungen des § 27 Abs. 1 MStV gerecht zu werden. Es muss also ein hinreichender Bezug zur Erfüllung des Rundfunkauftrags erkennbar sein der rechtfertigt, die Beitragszahler mit den entsprechenden Kosten zu belasten.

¹ Der WDR führt hierzu beispielsweise aus, dass mehr als 90 % der Produktionen seiner Klangkörper in den linearen und nicht-linearen Programmangeboten gesendet werden.

² Thüringer Rechnungshof, Abschließender Bericht über die Prüfung der Klangkörper des MDR in den Jahren 2016 bis 2018, abrufbar unter <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/rundfunkpruefungen/>.

Die jährlichen Ist-Kosten (Gesamtaufwand) für die Unterhaltung der Klangkörper belaufen sich für 2022 auf 203,2 Mio. €, davon 150,1 Mio. € Personalkosten einschließlich Altersversorgung, 52,6 Mio. € Sachaufwand (inkl. Abschreibungen) und 0,5 Mio. € für Investitionen. Diese Aufwendungen entsprechen einem Anteil am Rundfunkbeitrag von 43 Cent. Würde vereinfachend angenommen, dass die Kosten der ARD-Klangkörper paritätisch auf Rundfunkbeitrag und Haushaltsmittel aufgeteilt würden, ergäbe sich exemplarisch eine potenzielle Reduktion des Rundfunkbeitrags von ca. 21 Cent bezogen auf den Zeitraum 2025 bis 2028. Eine Aufteilung der Kosten würde der Tatsache entsprechen, dass die Unterhaltung von Klangkörpern wie beschrieben Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags, aber auch Teil des hoheitlichen Kulturauftrags ist, der als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus öffentlichen Haushalten zu finanzieren ist. Die Länder haben zudem die Möglichkeit zu prüfen, in welchem Umfang Klangkörper vorzuhalten sind, um diese Aufträge jeweils angemessen zu erfüllen.

Frage 19: Betrieb der Klangkörper in eigenständiger GmbH

Welche Einsparpotenziale sieht die KEF im Bereich der Klangkörper, wenn das sog. Deutschlandradio-Modell (Betrieb der Klangkörper in einer eigenständigen GmbH) auf den gesamten öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgeweitet würde?

Das Deutschlandradio betreibt in Kooperation mit dem RBB, dem Land Berlin und dem Bund die ROC (Rundfunk Orchester und Chöre gGmbH Berlin), welche aus vier Ensembles besteht (Deutsches Symphonie-Orchester Berlin, Rundfunk-Sinfonieorchester Berlin, Rundfunkchor Berlin, RIAS Kammerchor). Die Gesellschaft verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Gegenstand des Unternehmens ist die Förderung von Kunst und Kultur, insbesondere die Förderung der Musikkultur. Die Tätigkeit des ROC erfüllt den staatsvertraglichen Auftrag aus Art. 7 Hörfunk-Überleitungsstaatsvertrag.

Hauptgesellschafter ist das Deutschlandradio mit einem Anteil von 40 %. Zweitgrößter Gesellschafter ist der Bund mit einem Anteil von 35 %, gefolgt vom Land Berlin mit einem Anteil von 20 % und dem RBB mit einem Anteil von 5 %.

Das Deutschlandradio leistet eine jährliche Zahlung von 18,5 Mio. € (2024) bzw. 20,7 Mio. € ab 2025. Der RBB zahlt 2,3 Mio. €. Die Zahlungen staatlicher Anteilseigner betragen insge-

samt 25,3 Mio. €, davon leistete der Bund 16,1 Mio. €. Zum Stichtag 31. Dezember 2022 betrug die Zahl der im Jahresmittel Beschäftigten 368. Von den 382 Planstellen waren 351 besetzt.

Die ROC gGmbH – im Fragenkatalog der Länder als „Deutschlandradio-Modell“ bezeichnet – weist demnach im Vergleich zu den Klangkörpern der Landesrundfunkanstalten zwei wesentliche Besonderheiten auf:

- die Beteiligung des Bundes und des Sitzlandes am Zuschussbedarf und
- die rechtliche und organisatorische Ausgliederung in Form einer GmbH.

Bei der Beteiligung am Zuschussbedarf der ROC gGmbH gehen Bund und Sitzland offenbar davon aus, dass diese Klangkörper nicht ausschließlich einem beitragsfinanzierten Programmauftrag dienen, sondern zumindest anteilig auch einem allgemeinen Kultur- und Bildungsauftrag.

Wenn diese Annahme auch für die anderen Klangkörper der Landesrundfunkanstalten zugrunde gelegt würde, wäre auch dort eine entsprechende Beteiligung von Bund und Sitzländern naheliegend. Eine Beteiligungsquote der Gebietskörperschaften von insgesamt 55 % wie bei der ROC gGmbH würde bei einem Zuschussbedarf von rund 200 Mio. € p.a. zu einer Entlastung der Beitragszahler von 110 Mio. € p.a. führen. Das entspricht rund 22 Cent für den vierjährigen Beitragszeitraum.

Die organisatorische und rechtliche Ausgliederung von betrieblichen Einheiten wird in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors als Instrument zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit praktiziert. Dementsprechend erscheint eine Organisation der Klangkörper als GmbH vorbehaltlich näherer Prüfungen grundsätzlich geeignet. Denkbar wäre, dass jede Anstalt eine eigene GmbH bzw. gGmbH für die anstaltseigenen Klangkörper gründet. Eine weitergehende Lösung wäre die Gründung einer übergreifenden Gesellschaft für alle Klangkörper der Rundfunkanstalten. Daraus ergäben sich Vorteile hinsichtlich von Skalen- und Spezialisierungseffekten und der nationalen Sichtbarkeit.

Steigerungen der Wirtschaftlichkeit und Entlastungen des Rundfunkbeitrags wären aus derartigen organisatorischen und rechtlichen Veränderungen erst längerfristig zu erwarten. Die ARD konkretisiert diesen Zeitraum auf 15 bis 30 Jahre. Gleichwohl geht sie ebenfalls davon

aus, dass bei Einführung des Gesellschaftermodells kurzfristige finanzielle Auswirkungen, zumindest in geringem Maße, zeitnah zu erwarten wären.