



ZDF · 55100 Mainz

Der Justitiar

Per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses
Herr Jan Kürschner
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Zeichen und Tag
Drs. 20/3137

Unser Zeichen
Pr/NH

Telefondurchwahl

Datum
26.08.2025

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zum Siebten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag)

Drucksache 20/3137

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Kürschner,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf des Gesetzes zum Siebten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag) Stellung nehmen zu können.

Das ZDF begrüßt das Anliegen, dass sich die Rundfunkkommission mit dem vorgelegten Entwurf des Siebten Medienänderungsstaatsvertrags dem Ziel verpflichtet hat, die Qualität und Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nachhaltig zu sichern und zu gewährleisten, dass dieser mit seinen Angeboten die gesamte Gesellschaft erreicht. Für die Zukunftsfähigkeit und das Vertrauen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist nicht zuletzt die Wechselbeziehung zwischen Publikum und Angebot von entscheidender Bedeutung. Wichtige Zukunftsaufgaben wie der Ausbau von Partnerschaften mit Bildungseinrichtungen sowie das ZDF-Projekt "Public Spaces Incubator" sollen im Rundfunkreformstaatsvertrag verankert und damit vorangetrieben werden. Das ist wichtig und passt sehr gut zur Gesamtstrategie "Ein ZDF für alle". Auch zur engeren Kooperation mit den ARD-Landesrundfunkanstalten und dem Deutschlandradio ist das ZDF bereit. Zahlreiche bestehende Kooperationen zeigen, wie unter Wahrung der publizistischen Eigenständigkeit die wirtschaftliche Effizienz gesteigert und Potentiale gehoben werden können. Diesen Weg werden wir – dort wo es sinnvoll ist – mit Nachdruck weiter beschreiten.

Der Rundfunkreformstaatsvertrag enthält zahlreiche Änderungsvorschläge für den Medienstaatsvertrag, den ARD-Staatsvertrag, den ZDF-Staatsvertrag und den Deutschlandradio-Staatsvertrag. Viele der vorgeschlagenen Änderungen sind grundsätzlich nachvollziehbar.

In anderen Bereichen werden hingegen Herausforderungen gesehen, die einer weiteren Betrachtung bedürfen, um die Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten.

Das ZDF nimmt im Folgenden zu ausgewählten Regelungsvorhaben des Reformstaatsvertrags mit besonderer Bedeutung für Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Stellung.

Über eine Berücksichtigung unserer Anmerkungen in den laufenden Beratungen des Ausschusses wären wir dankbar.

Für Rückfragen stehen wir gerne auch in der mündlichen Anhörung zur Verfügung.

Mit freundlichem Gruß

gez. Felix Mai

Anlage

Stellungnahme zum

Siebten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag)

I. Medienstaatsvertrag

Flexibilisierung / Schwerpunktangebote (§ 28a)

Das ZDF hat sich zum Ziel gesetzt, alle Zuschauergruppen möglichst optimal zu erreichen. Dies war auch die Basis für konkrete Investitionsentscheidungen, mit denen u. a. gut 100 Mio. Euro bis Ende 2024 zugunsten der jüngeren Content Communities 1-3 umgeschichtet wurden. Um diese Content Communities erfolgreich adressieren zu können, braucht das ZDF bis auf Weiteres auch die linearen Spartenangebote ZDFneo und ZDFinfo, ebenso wie das Streamingportal und Drittplattformen. ZDFneo und ZDFinfo sind wichtige Bestandteile des eingeleiteten Strategieprozesses „Ein ZDF für alle“ und entscheidend für die gesellschaftliche Durchdringung in jungen Publikumsgruppen. Die beiden Sender belegen derzeit die Plätze 10 und 11 beim jungen Publikum im Ranking aller deutschen TV-Sender. Sie tragen 31 Prozent des gesamten Sehvolumens des ZDF bei Jüngeren bei.

Wenngleich der Trend teilweise in Richtung Streaming geht und das ZDF in diesem Rahmen auch Drittplattformen zur Auspielung nutzt, ist aktuell die lineare Verbreitung des Programms weiterhin von wichtiger Bedeutung. Angesichts des großen medialen Angebots entfallen weiterhin beachtliche Nutzungsanteile – auch bei Jüngeren – auf lineare Bewegtbildangebote. Diese Beurteilung mag zukünftig anders ausfallen, gegenwärtig liegt der Anteil der Videonutzungsdauer jedoch noch deutlich hinter der Tagesreichweite des linearen Angebots.

Strategisch geht es daher darum, dass sich in der derzeitigen Entwicklungsphase des Bewegtbildmarktes lineare und non-lineare Auspielung optimal ergänzen, um den Funktionsauftrag des ZDF bestmöglich zu erfüllen. Im Rahmen unseres Reformprozesses soll daher, den veränderten Sehgewohnheiten folgend, ergänzend zur linearen Verbreitung eine Stärkung des Streamingportals sowie eine verstärkte Nutzung von Drittplattformen umgesetzt werden. Die mit dem gesellschaftlichen Wandel verbundenen Herausforderungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betont auch der Zukunftsrat in seiner Stellungnahme zu den Reformüberlegungen. Hierin verdeutlicht er, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk zukünftig, auch über seine digitalen Angebote, eine Vielzahl von Zielgruppen erreichen muss. Hierfür sind insbesondere ZDFinfo und ZDFneo unabdingbare Bestandteile. Nahezu alle Inhalte von ZDFneo und ZDFinfo werden künftig als online-first Angebote begriffen und entwickeln damit Synergien für das Streamingportal. Mit einer vorschnellen Einstellung dieser linearen Kanäle und der einhergehenden Reduzierung des Programmangebots wären hohe Verluste bei den jüngeren Zuschauern verbunden. Zudem würden für die entwickelte Strategie des ZDF wesentliche Bausteine entfallen und damit auch die darauf ausgerichteten intensiven Anstrengungen und Maßnahmen in Frage gestellt. Dies gilt für den Aufbau der beiden

Spartenkanäle des ZDF und insbesondere für die Arbeiten der vergangenen Jahre im Strategieprozess des ZDF.

Die Strukturverantwortung für den Rundfunk trägt nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der Gesetzgeber. Dieser ist aufgerufen, eine positive Rundfunkordnung auf Grundlage eines publizistischen Konzepts zu gestalten. In welcher Formensprache und Ausdrucksform der Programmauftrag erfüllt wird, liegt hingegen in der Entscheidungskompetenz der Rundfunkanstalten.

Das ZDF ist offen, das System der Partnerkanäle (Gemeinschaftsangebote) von ARD und ZDF grundlegend zu betrachten. Eine Neuordnung der dem ZDF zugeordneten linearen Spartenprogramme ist hingegen aus v. g. Gründen problematisch und jedenfalls auch innerhalb der vorgesehenen Frist bis 31.12.2026 angesichts von Personal, Programm- und Verbreitungsverträgen auch nicht wirtschaftlich sinnvoll gestaltbar. Im Übrigen wird auch auf das von den Ländern beauftragte KEF-Sondergutachten verwiesen.

Telemedienangebote/Presseähnlichkeit (§ 30 Abs. 5)

Zunächst besteht Einigkeit in dem Grundanliegen, den Auftrag und die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Zeitungen und Printprodukten abzugrenzen.

Die vorgeschlagenen Verschärfungen des Verbots presseähnlicher Angebote schwächen jedoch ohne sachlichen Grund die journalistischen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit die Informationsvielfalt. Im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit sind diese daher jedenfalls in dieser Form als problematisch anzusehen.

Eine Einschränkung von Text nur noch auf sendungsbegleitende Inhalte wäre für das ZDF ein schwerwiegender Einschnitt. Die damit faktisch verbundene zwingende Ausweisung eines Sendungsbezugs führt zu einem erheblichen bürokratischen und personalintensiven Aufwand, ohne dass damit ein für die Verleger messbarer Vorteil verbunden wäre. Eine von Ländern und Gremien immer wieder gewünschte Verstärkung der Informationsangebote wird abgeschnitten, vielmehr müsste das Nachrichtenangebot des ZDF zurückgefahren werden, obwohl dieses nie Gegenstand von Beschwerden der Verleger war. Dies wird weiter verstärkt durch den zusätzlich geforderten Aktualitätsbezug.

Die in dem Entwurf enthaltenen Verschärfungen gehen zudem deutlich über die europarechtlichen Anforderungen des Beihilferechts hinaus. Die Kommission hat nur einen allgemeinen inhaltlichen Bezug der Online-Inhalte zum beauftragten Rundfunkprogramm verlangt, nicht aber eine konkrete Verknüpfung mit einzelnen Sendungen oder gar deren konkreten Ausweis, wie nun hinsichtlich der Texte in Telemedienangeboten im aktuellen Regelungsvorschlag verlangt wird. Die Kommission nimmt dabei das Gesamtangebot in den Blick.

Die vorgeschlagene Verschärfung des Sendungsbezugs reduziert damit das Informationsangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und schwächt gleichzeitig dessen Akzeptanz und seiner Informationsangebote, die damit drohen, zu nicht aktuellen Nachrichtenarchiven

zu verkommen. Gleichzeitig wird das Ziel der Neuregelung, eine Stärkung von Nachrichtenangeboten, verfehlt.

Gemeinsames technisches Plattformsystem (§ 30f)

ARD und ZDF haben ihre vertiefte Zusammenarbeit im Bereich der Streaming-Angebote Anfang Mai neu ausgerichtet und dafür von der Medienpolitik und der fachlichen Szene große Zustimmung erhalten. Dieser neue Ansatz verbindet den geplanten Aufbau des gemeinsamen Plattformsystems mit einem der größten Open Source-Projekte in Deutschland. Diese Zusammenarbeit zählt im Rahmen des Strategieprojekts „Ein ZDF für Alle“ auf das Themenfeld einer zukunftsweisenden Distributionsstrategie ein und wird bei ZDF wie ARD dazu beitragen, die jüngeren Content Communities besser zu erreichen.

Die Formulierung in § 30f führt bezüglich der bereits eingeleiteten Zusammenarbeit von ARD und ZDF bei dem Aufbau eines gemeinsamen technischen Plattformsystems in den Strukturen zu zusätzlichem Aufwand, da die Entwicklung und Betrieb nun zwingend in einer privatrechtlichen Tochter erfolgen soll. Hierdurch ergeben sich auch kartellrechtliche Problematiken.

Zusammenarbeit von ARD, ZDF und Deutschlandradio (§ 30e)

Bereits heute findet an vielen Stellen eine Zusammenarbeit statt, wie auch die KEF in ihrem Sondergutachten anerkennt. Eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit muss jedoch eine Balance zwischen der Selbstständigkeit der Anstalten einerseits und wirtschaftlich sinnvollen Felder der Zusammenarbeit andererseits wahren. Dabei ist auch das Selbstverwaltungsrecht der Anstalten (u. a. Organisations-, Personal- und Finanzierungshoheit) sowie die publizistische Eigenständigkeit zu beachten.

Soweit sich diese Zusammenarbeit auch auf die Berichterstattung selbst, und zwar über Ereignisse mit überregionaler Bedeutung, beziehen soll, passt diese Verpflichtung strukturell nicht zu der Zusammenarbeit mit dem ZDF und Deutschlandradio. Wenn dabei in der Begründung auf Adelshochzeiten verwiesen wird, ist eine wechselnde Übertragung bereits heute der Fall. Soweit beispielsweise auf Umweltkatastrophen in einzelnen Bundesländern verwiesen wird, gehört die diesbezüglich aktuelle Berichterstattung zum eigenen publizistischen Auftrag des jeweiligen Hauses. Soweit es Zeit und Kapazitäten zulassen, erfolgt bereits heute eine entsprechende Zusammenarbeit.

Die vorgesehene regelmäßige Prüfungspflicht in Bezug auf die Zusammenarbeit führt darüber hinaus zu einem erhöhten Bürokratie- und Personalaufwand.

Im Übrigen sind die kartellrechtlichen Grenzen zu beachten. Eine Ausnahme im GWB für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wäre insbesondere bezüglich dieser Vorschrift wichtig. Ein von den Ländern eingeholtes Rechtsgutachten zeigt auf, dass trotz gesetzlicher Regelung die Zusammenarbeit jeweils den strengen Regelungen des Kartellrechts unterliegt.

Medienrat (§ 26b)

Die Komplexität und der Aufwand für die Angebotskontrolle wird durch die Einführung des Medienrats und damit einer weiteren Kontrollebene zunehmen. Zudem stellen sich hier Kompetenzabgrenzungsfragen zu der eigentlichen Gremienkontrolle.

Zu begrüßen ist, dass eine "Durchwirkung" nicht vorgesehen ist, sondern eine "Beratungsfunktion" für Geschäftsleitung und Gremien. Die Gestaltungshoheit muss bei den Anstalten und deren Gremien verbleiben.

Bezüglich der Zusammensetzung des Medienrats bestehen im Hinblick auf das Prinzip der Staatsferne Bedenken in Bezug auf die Berufungsrechte von zwei Mitgliedern durch die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder. Eine paritätische Besetzung durch jeweils zwei Mitglieder, die von den Gremien von ARD, ZDF und Deutschlandradio berufen werden, wäre daher sachgerecht.

Sportberichterstattung (§ 26 Abs. 5) / Kostensteuerung Sport (§ 35 Abs. 5)

Eine gemeinsame Sportrechtstrategie für Sportgroßereignisse existiert bereits, da gerade Sportgroßereignisse im Hinblick auf Rechtekosten und Programmflächen meist von einem System nicht allein im Programm sinnvoll abgebildet werden können. Die vorgesehene gemeinsame Strategie zur Sportberichterstattung mit ARD und Deutschlandradio unter Einbeziehung der jeweils zuständigen Gremien ist jedoch im Hinblick auf die publizistische Eigenständigkeit der Anstalten problematisch. Die Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden gemeinsamen Strategie zur Sportberichterstattung könnte zudem wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen zeigen.

Im Hinblick auf die Begrenzung der Kosten für den Erwerb von Sportübertragungsrechten bekennt sich das ZDF zu seiner bestehenden Zusage gegenüber seinen Aufsichtsgremien, nicht mehr als 10 Prozent vom Gesamtetat in Sportrechte zu investieren.

Eine gesetzliche Regulierung im Wege einer Quotenregelungen ist in Bezug auf den Grundsatz der Programmfreiheit als kritisch zu sehen.

Die Regelungen zur Sublizensierung gehen über die Vorgaben der EU-Kommission aus dem Beihilfekompromiss hinaus. Diese sieht eine Sublizensierungsverpflichtung nur bei ungenutzten Rechten vor.

Die Kommission hat anerkannt, dass der Erwerb von Exklusivrechten für Sportereignisse Ausfluss der Programmautonomie der Rundfunkanstalten ist und ein gerechtfertigtes Verhalten darstellt, um sich von anderen Anbietern zu unterscheiden. Entsprechendes wird auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestützt. Dabei gehört zu der geschützten Programmautonomie der Rundfunkanstalten das Recht, Art und Umfang des funktionserforderlichen Inhalts beauftragter Angebote selbst zu bestimmen. Die Ausschreibungsbedingungen sehen in der Regel eine Exklusivität der Rechte vor, sodass die Entscheidung hierüber nicht bei den Anstalten, sondern bei den Rechteinhabern liegt.

II. ZDF-Staatsvertrag

Die Einführung eines Direktoriums als zusätzliches Organ erhöht die Komplexität der Unternehmensführung, führt innerhalb der Intendantenverfassung zu Kompetenzabgrenzungsschwierigkeiten und trägt damit nicht unbedingt zur Verklarung der jeweiligen Verantwortlichkeiten bei.

Die Verweisung für das Amt des Direktors auf § 26 Abs. 3 ist insofern problematisch, als damit das Berufsrecht des Intendanten für die Direktoren tangiert wird.

Die Umsetzung der Vorgaben des European Media Freedom Act (EMFA) wird grundsätzlich begrüßt. Der EMFA schreibt für die Besetzung des Amtes des Intendanten ein „offenes und transparentes Verfahren“ fest. Dem kommt der ZDF-Fernsehrat bereits heute nach, indem die Anforderungskriterien für die Auswahl des Intendanten im Vorhinein festgelegt und zur Grundlage einer Veröffentlichung gemacht werden. Gewählt werden können nur Bewerber, deren Bewerbung sich mindestens ein Fernsehratsmitglied zu eigen gemacht hat. Das Verfahren folgt einerseits offenen und transparenten Kriterien, andererseits wird es dem Wahlrecht des Fernsehrats für das Amt des Intendanten gerecht.

Die vorgesehene „öffentliche Ausschreibung“ des Amtes des Intendanten ist folglich kritisch zu sehen. Hier besteht die Gefahr der Auslegung, darin eine Art „Selbstverpflichtung“ zur Einhaltung des strikten Leistungsgrundsatzes nach Art. 33 Abs. 2 GG zu sehen, die mit den Grundsätzen einer freien Wahl durch den Fernsehrat nicht vereinbar ist und möglicherweise den Rechtsweg zur Konkurrentenklage eröffnen könnte. Damit verbunden würde dadurch auch die Handlungsfähigkeit der Anstalt in Frage gestellt. Eine solche Pflicht ergibt sich auch nicht aus Art. 5 Abs. 2 EMFA, der lediglich offene, wirksame und nichtdiskriminierende Verfahren vorsieht. Dies impliziert keine Pflicht der öffentlichen Ausschreibung, sondern stellt die Verfahrensausgestaltung weiterhin in das Ermessen der Rundfunkanstalten.

Die staatsvertraglichen Regelungen zur Zusammensetzung der Gremien bezwecken eine pluralistische Zusammensetzung des Gremiums. Diese Pluralität ist Ausdruck der Rundfunkfreiheit und muss sich auch im Wahlverfahren widerspiegeln. Ziel des Wahlverfahrens ist es, unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen einzubinden und deren Interessen angemessen auszubalancieren. Eine strikte Anwendung des beamtenrechtlichen Leistungsprinzips würde diesem Zweck zuwiderlaufen.

Die Vorgabe, Auswahlkriterien in einer gemeinsamen Satzung niederzulegen, erscheint daher fraglich. Das Instrument der Satzung ist für die Festlegung von Auswahlkriterien, die naturgemäß Veränderungen unterliegen, zu starr und schwerfällig.