

# POSITIONSPAPIER

---

## **Stellungnahme des Verbands Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT) im Rahmen des offenen Konsultationsverfahrens zum „Jugendangebot von ARD und ZDF“**

---

31. Juli 2015

---

(11)\ÖRR\_Rechtsaufsicht\_Drei-Stufen-Test\Stgn.\_Jugendangebot\_offene Konsultation\_31 07 15.docx

### **A. Vorbemerkung**

Der VPRT bedankt sich für die Möglichkeit der schriftlichen Anhörung im Rahmen des offenen Konsultationsverfahrens zum „Jugendangebot von ARD und ZDF“, das parallel den Entwurf einer Auftragsnorm inklusive Negativliste sowie das Angebotskonzept von ARD und ZDF zum Gegenstand hat.

**Der VPRT hat sich dazu entschieden, den Entwurf des § 11 g RStV und das Konzept zusammengefasst in einer Stellungnahme zu bewerten.** Der VPRT konzentriert sich jeweils im Wesentlichen auf die Aspekte, die für seine Mitgliedsunternehmen wettbewerbsrelevant und diskussionswürdig sind. Zu den spezifischen Auswirkungen auf die Gattung Radio nimmt der VPRT ab S. 24 ff. gesondert Stellung.

Der VPRT behält sich vor, sich im Verlauf des Beauftragungsverfahrens zu weiteren Entwicklungen zu äußern. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten planen dem Vernehmen nach – außerhalb der offiziellen Anhörung der Länder – ein Marktgutachten in Auftrag zu geben. Die Länder hatten außerdem angekündigt, Gespräche mit der EU-Kommission zu führen, um gesetzgeberische Spielräume auszuloten. Der VPRT steht auch nach dem Konsultationsverfahren als Ansprechpartner, z. B. für eine mündliche Anhörung, zur Verfügung.

### **B. Zusammenfassung**

Der VPRT spricht sich explizit nicht gegen ein öffentlich-rechtliches Jugendangebot aus, solange die Voraussetzungen zum Schutz vor beitragsfinanzierten Wettbewerbsverzerrungen eingehalten werden.

Die beihilferechtliche Entscheidung der EU-Kommission aus 2007 und ihre Rundfunkmitteilung aus 2009 sind weiterhin geltender Maßstab für den Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und somit auch das Jugendangebot.

Die Beauftragung darf nicht zu einer Abschaffung sämtlicher Begrenzungen, die in Umsetzung des VPRT-Beihilfekompromisses implementiert wurden, führen.



Der VPRT sieht hierin die Gefahr einer „Blaupause“ für einen grundsätzlichen neuen Telemedienauftrag ohne inhaltliche und zeitliche Konturen.

### I. Formelle Voraussetzungen/Verfahren:

**Die Beauftragung genügt nicht den Verfahrens- und Bestimmtheitsanforderungen, die auch nach dem EU-Beihilferecht erforderlich sind. Das Jugendangebot kann nach derzeitigem Sachstand nicht ermächtigt werden.**

#### **1. Unmittelbare Beauftragung im RStV/Verzicht auf Drei-Stufen-Test**

⇒ **Drei-Stufen-Test oder präzise Auftragsnorm**

**Konzept und Auftragsbestimmung erfordern wesentliche Korrekturen. Zugleich muss das künftige Verhältnis von Norm und Konzept bzw. die Verbindlichkeit des Konzepts geklärt werden.**

Weder der Normvorschlag noch das Konzept stellen eine hinreichend konkrete Grundlage für eine Bewertung der publizistischen und ökonomischen Marktauswirkungen durch die privaten Wettbewerber dar. **Nach dem überraschenden Verzicht der Länder auf die Durchführung eines Drei-Stufen-Testverfahrens hätten beide umso detaillierter formuliert sein müssen.**

Die Auftragsbestimmung definiert lediglich Rahmenbedingungen. Sie sieht von einer inhaltlichen Fokussierung, z. B. auf die im RStV definierten Kategorien Information, Bildung und Kultur, ab.

Das Konzept erinnert abschnittsweise an die in den Drei-Stufen-Tests vorgelegten Telemedienkonzepte. Es stellt jedoch demgegenüber – unter Berufung der Anstalten auf ein mittleres Abstraktionsniveau und Entwicklungsoffenheit – ein deutliches Minus in der Beschreibung der Inhalte und Finanzierung dar. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Verfahrensschritte des Drei-Stufen-Tests keine bloßen Formvorschriften darstellen. Sie dienen vielmehr der Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange privater Anbieter auf denselben Märkten.

#### **2. Verhältnis Auftrag und Finanzierung**

⇒ **Erst Definition des auftragungsgemäßen Angebots, dann Finanzierung**

**EU-Wettbewerbsrecht und RStV setzen zunächst eine tatsächliche und hinreichend klare Definition des Auftrags voraus, um auf dieser Grundlage die zur Erfüllung erforderlichen Kosten bestimmen zu können. Nur so können Verhältnismäßigkeit und Ausschluss von Überkompensation gewährleistet werden. Das im Fall des Jugendangebots umgekehrte Vorgehen stellt einen klaren Verstoß gegen diese Grundsätze dar.**

Beim Jugendangebot stand die Höhe der Finanzierung (etwa 45 Mio. €) bereits zu einem Zeitpunkt fest, in dem noch keine Einigkeit hinsichtlich des konkret zu beauftragenden Angebots (zunächst Planung als Jugendkanal + Online-Angebot, dann Beschluss eines ausschließlichen Online-Angebots) bestand.

## **II. Materielle Voraussetzungen:**

**Auch in materieller Hinsicht können die Auftragsnorm und das Konzept nicht überzeugen. Zunächst fehlt es – wie bei der allgemeinen Auftragsbestimmung – an der Grundvoraussetzung einer präzisen Definition für den besonderen Auftrag des Jugendangebots.**

**Dieses Defizit der Auftragsdefinition wird auch nicht durch weitere Maßnahmen zur Auftragskonkretisierung kompensiert: Die Idee einer Negativliste, das Werbe- und Sponsoringverbot, die Weitergeltung der üblichen Verweildauerfristen bei Übernahme von Inhalten des Jugendangebots durch ARD und ZDF und die Unzulässigkeit der Verbreitung des Jugendangebots über Rundfunkfrequenzen sind zwar positive Ansätze. Die geplanten Regelungen reichen jedoch in ihrer derzeit angedachten Umsetzung nicht aus, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.**

### **1. Auftragsdefinition**

**⇒ Keine hinreichend konkrete Beauftragung des Jugendangebots**

Aus dem Normvorschlag ist weder der besondere Auftrag des Jugendangebots noch die inhaltliche Ausrichtung abzuleiten. Anstatt dessen dehnt der Gesetzgeber den Umfang des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags erheblich aus: Kein Drei-Stufen-Test, kein Sendungsbezug, keine Beschränkung auf Eigenproduktionen, keine Verweildauerfristen, interaktive Angebotsformen und nutzer-generierte Inhalte als Teil des Auftrags, werbefinanzierte Drittplattformen als neuer und primär adressierter Verbreitungsweg.

**⇒ Fokussierung auf Information, Bildung und Kultur/Vorbeugung negativer Auswirkungen auf den Beschaffungsmarkt**

**Die Bestimmung zum Auftrag muss daher eine Konkretisierung erfahren. In ihr muss die Ausgewogenheit der Schwerpunktsetzung (je einem Drittel) auf Information, Bildung und Kultur klar zum Ausdruck kommen. Nur so lässt sich eine gewisse Überprüfbarkeit sicherstellen, nachdem das Konzept einzelne Entwicklungsschritte nicht skizziert.**

Es sind gerade die im Konzept zum Jugendangebot aufgelisteten Rubriken Musik/Jugendkultur, Wissen (Service), Comedy/Unterhaltung/Fun, Film/Serien, Sport und Events, mit denen es sich in unmittelbaren beitragsfinanzierten Wettbewerb zu den Angeboten der VPRT-Mitgliedsunternehmen setzen kann.

**Angesichts des bereits vorhandenen umfangreichen Unterhaltungsangebots im Internet und auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk selbst ist der Unterhaltungsanteil beim Jugendangebot auf  $\leq 10\%$  sowie den Abruf von Eigenproduktionen/Gemeinschaftsproduktionen oder akzessorische Verlinkungen zum bestehenden öffentlich-rechtlichen Telemedienangebot zu beschränken. Das Verbot der Auswertung von Fremd- und Lizenzproduktionen muss, um Wettbewerbsverzerrungen auf dem Beschaffungsmarkt auszuschließen, gleichermaßen für das Jugendangebot gelten.**

⇒ **Drittplattformen und personalisierte Dienste im Widerspruch zum Integrationsauftrag**

**Inhalte müssen für das Jugendangebot und dürfen nicht in erster Linie für Drittplattformen produziert werden. Drittplattformen sollten nur zu Marketingzwecken über Teaser für die auf dem Jugendangebot abrufbaren Eigenproduktionen genutzt werden können. Die Einstellung sog. Long-Term-Contents z. B. in Form von (eingekauften) Serien sollte im RStV untersagt werden.**

**Personalisierungsfunktionen dürfen nur unter der Einhaltung strenger (Datenschutz-)Auflagen möglich sein.**

Es widerspricht dem Integrationsauftrag des Jugendangebots, wenn Inhalte primär für kommerzielle Drittplattformen produziert und individualisierte Dienste/Personalisierungsfunktionen wie z. B. Playlists angeboten werden.

Je offener die Auftragsdefinition im Gesetz gefasst ist, desto wichtiger ist die strikte Umsetzung weiterer Maßnahmen für eine hinreichende Präzisierung des Auftrags.

## **2. Zusätzliche Maßnahmen zur Auftragskonkretisierung**

### **a. Verweildauerfristen**

⇒ **Keine Aufgabe der Verweildauerfristen und des Abrufverbots von Fremdproduktionen**

**Das Jugendangebot muss insbesondere im Hinblick auf Fremdproduktionen/Lizenzware (z. B. Serien) sowie Abruffristen nicht vom Status Quo abweichen. Die Geltung der bestehenden 7-Tages- bzw. 24-Stunden-Fristen für öffentliche Telemedien ist insoweit für den VPRT nicht disponibel.**

Regelungen zum Schutz der Wettbewerber, die ihrerseits nach der VPRT-Beihilfeentscheidung implementiert wurden, würden künftig ins Leere laufen.

Der Gesetzgeber scheint immerhin insoweit Vorsorge treffen zu wollen, als dass im Falle der Einbindung eines Inhalts des Jugendangebots bei ARD oder ZDF die Bestimmungen für letztere inklusive des Telemedienkonzepts zu gelten haben.

**Allerdings fehlt in diesem Zusammenhang eine Regelung zum umgekehrten Fall des Abrufs von ARD- und ZDF-Inhalten innerhalb des Jugendangebots. Auch das in dieser Konstellation liegende Umgehungsrisiko muss vom Gesetzgeber ausgeschlossen werden.**

### **b. Negativliste**

⇒ **Ergänzung der nicht abschließenden „Negativliste“**

**Die Negativliste hat sich als zusätzliches Instrument zu den Regelungen im RStV bewährt. Sie ist jedoch um weitere Fallgruppen zu ergänzen, um die Auswirkungen auf die privaten Sparten- und Zielgruppenprogramme im Rundfunk und Telemedienbereich zu minimieren. Bestimmte Angebote, die von der Negativliste nicht ausgeschlossen werden, müssen neben einem Bezug zum**

Jugendangebot auch einen konkreten Informationsauftrag haben, um der Gefahr einer kommerziellen Ausrichtung zu begegnen. Die Liste ist ein Jahr nach Start des Jugendangebots zu evaluieren.

#### c. Verbreitung

⇒ Keine Verbreitung über Rundfunkfrequenzen und geschlossene IP-Netze

Es ist zunächst zu begrüßen, dass das Jugendangebot nicht über Rundfunkfrequenzen wie Kabel, Satellit und Terrestrik verbreitet werden darf. Diese Maßgabe muss aber um die IP-Verbreitung erweitert werden, damit das Jugendangebot nicht doch – entgegen des Beschlusses der Ministerpräsidenten – aggregiert und einer linearen Auspielung vergleichbar übertragen werden kann. Entsprechend darf das Jugendangebot – entgegen dem aktuellen Entwurf der gesetzlichen Auftragsbestimmung – nur Telemedien, nicht aber Rundfunk umfassen.

#### d. Werbung/kommerzielle Angebote/Datenschutz

⇒ Gebot der Werbe- und Sponsoringfreiheit

Um eine voranschreitende Kommerzialisierung öffentlich-rechtlicher Inhalte zu verhindern, ist die Anwendung des Werbe- und Sponsoringverbots auf das Jugendangebot zwingend geboten. Hierzu ist die Bundesrepublik Deutschland gemäß ihrer Zusage gegenüber der EU-Kommission im Beihilfekompromiss verpflichtet. Der Gesetzgeber muss das Verbot explizit auch auf die vom Jugendangebot frequentierten Drittplattformen erstrecken. Gesetzliche Erleichterungen für eine Einbettung öffentlich-rechtlicher Inhalte in ein werbefinanziertes Umfeld auf Drittplattformen sind auch vor dem Hintergrund der kritischen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Unterscheidbarkeit öffentlich-rechtlicher von werbefinanzierten Inhalten (BVerfGE 119, 181, 219 f.) als höchst problematisch anzusehen.

Der VPRT hat wiederholt auf die Umgehungsmöglichkeiten durch kommerzielle Aktivitäten/Kooperationen hingewiesen. Der jetzige RÄndStV sollte daher genutzt werden, die bestehenden Lücken zu schließen. Dies gilt insbesondere für die aktuellen Vermarktungspraktiken der Tochterunternehmen, die Programminhalte auf themenbezogenen Online-Portalen kommerziell und werbefinanziert verwerten.

Kommerzielle Anbieter machen mit öffentlich-rechtlichen Beiträgen ihre Websites für die Werbekunden attraktiv und generieren – unter Umgehung der Werbebeschränkungen im Online-Umfeld – die für die Werbevermarktung relevanten Zugriffe. Auch die Nutzung werbefreier Angebote hat massive Auswirkungen auf die Nutzungs- und Zugriffszahlen werbefinanzierter Angebote. Auf diese Weise wird unmittelbar in den Wettbewerb um die Bewegtbild-Vermarktung eingegriffen. **Einer in diesem Zusammenhang möglicherweise entstehenden Überkompensation z. B. durch die Partizipation an Werbeeinnahmen muss entgegengewirkt werden.**



Die derzeit vorgesehene Verpflichtung der Anstalten, Werbe- und Sponsoringfreiheit auf Drittplattformen lediglich anzustreben, reicht nicht aus.

⇒ **Einschränkung der Eigenwerbung/Crosspromotion**

**Um gleiche Wettbewerbsverhältnisse zu schaffen, muss für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Einschränkung der crossmedialen Eigenwerbung im RStV vorgesehen werden.**

Während private Rundfunkveranstalter mangels eines gattungsübergreifenden Verbunds auf Crosspromotion nur begrenzt zurückgreifen können und zugleich restriktiven Werberichtlinien und Konzentrationsregeln unterliegen, können ARD und ZDF über alle Übertragungswege und Mediengattungen hinweg (inklusive Drittplattformen) für ihre Angebote untereinander werben.

⇒ **Grundsatz der Datensparsamkeit**

**Das Jugendangebot muss im Hinblick auf Drittplattformen und Personalisierungsfunktionen den Grundsatz der Datensparsamkeit verfolgen. Durch Drittplattformen gesammelte Daten dürfen weder durch diese noch vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk genutzt werden. Nur dann dürfen Inhalte auf Fremdplattformen eingestellt werden können.**

### **3. Finanzierung**

⇒ **Transparenz/Erfordernis der Kostenaufschlüsselung**

**Der Gesetzgeber muss analog zur Festlegung der Kerngenres Information, Kultur und Bildung die Ausgaben in Höhe von je einem Drittel klar zuweisen und pro Jahr deckeln. Sämtliche von den Anstalten eingebrachten Leistungen müssen zu marktgerechten Preisen auf das Gesamtbudget angerechnet werden. Eine Nachbesserung des Finanzierungskonzepts ist unerlässlich.**

Das Konzept versagt bezüglich der Kostenbeschreibung im Hinblick auf die allgemeinen Grundsätze der Transparenz und die Anforderungen des RStV zum Drei-Stufen-Test. Außer der Grobaufteilung der 45 Millionen Euro zwischen ARD und ZDF und der Information, dass Bewegtbildinhalte überwiegend nach einem Mengengerüst im Rahmen eines dezentralen Modells zugeliefert werden, finden sich keine Angaben. Eine Analyse der Folgen für den privatwirtschaftlichen Markt ist auf dieser Grundlage unmöglich.

### **4. Binnenplurale Kontrolle**

⇒ **Eigenes Gremium**

**Das Jugendangebot muss auch im Hinblick auf die Ungewissheit seiner Weiterentwicklung zur effektiven Kontrolle über eine eigenständige binnenplurale Aufsicht verfügen. Das Federführungsprinzip zweier Gremien reicht nicht aus.**

Die Sicherstellung einer effektiven Kontrolle der Einhaltung des Auftrags wird durch den Beihilfekompromiss wie auch die Rundfunkmitteilung der EU-Kommission vorgegeben. Aus diesem Grund muss der das Jugendangebot steu-

ernden zentralen Einheit auch ein zentrales Aufsichtsgremium gegenübergestellt werden.

## **5. Auswirkungen Radio**

Spürbar wird sich das Jugendangebot vor allem für die privaten Radiounternehmen auswirken, zum einen weil sich das Jugendangebot vermehrt im Musikbereich bewegen wird, zum anderen sich hierzu des Netzwerks der jungen ARD-Hörfunkprogramme, ihrer Marken und Veranstalterereignissen bei Musikfestivals und -events bedient werden soll.

⇒ **Fokus des Auftrags auf Information, Bildung und Kultur/kein Schwerpunkt auf Musik**

**Das Angebot von Musik in dem im Konzept beschriebenen Umfang gehört nicht zum öffentlich-rechtlichen Auftrag.**

⇒ **Keine Entstehung eines bundesweiten Jugendradioangebots**

**Es darf kein bundesweites Jugendradioangebot geben, welches über UKW oder IP verbreitet wird.**

⇒ **Einschränkung der crossmedialen Bewerbung**

**Bei einer Erweiterung des öffentlich-rechtlichen Auftrags sind im Wege einer Gesamtschau auch die marktlichen Auswirkungen auf die Angebote privater Anbieter einzubeziehen. Daher bietet die Beauftragung des Jugendangebots die Chance, zugleich das Ausmaß der kommerziellen Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu überprüfen und ggf. im RStV zu justieren. Hierzu gehört insbesondere, die Möglichkeit der Crosspromotion über sämtliche Verbreitungswege und Plattformen hinweg zu begrenzen.**

Für private Wettbewerber ist es aufgrund der Konkurrenz öffentlich-rechtlicher Anstalten im Bereich Off-Air-Kooperationen in den letzten Jahren zunehmend unmöglich geworden, Festivals und Musikevents auszurichten. Die ARD genießt durch die Möglichkeit kostenloser trimedialer Bewerbungspakete und Medienpartnerschaften einen erheblichen Vorteil, der an der Einhaltung marktkonformer Bedingungen zu messen ist.

## **C. Im Einzelnen:**

### **I. Formelle Voraussetzungen/Verfahren**

Das Procedere zur Beauftragung des Jugendangebots weist in zweierlei Hinsicht Defizite auf. Zum einen stellen nach der Entscheidung eines Verzichts auf einen Drei-Stufen-Test weder der Normvorschlag noch das Konzept eine hinreichend konkrete Grundlage für eine Bewertung aus dem Markt dar. Zum anderen ist das Verfahren von einem falschen Ausgangspunkt gestartet, indem vor der Beauftragung des Jugendangebots und ohne Kenntnis seiner Ausgestaltung bereits dessen Finanzierung iHv. etwa 45 Millionen Euro feststand.

Die Einhaltung der im Beihilfekompromiss festgehaltenen Verfahrensstufen (insbesondere der Durchführung eines Drei-Stufen-Tests für neue digitale Angebote) erfolgt nicht bloß um ihrer selbst willen. Vielmehr stellt nur die Beachtung der für die Betrauung geltenden Verfahrensschritte sicher, dass private Medienanbieter vor unverhältnismäßigen marktlichen Auswirkungen durch neue öffentlich-rechtliche Angebote geschützt werden.

## **1. Unmittelbare Beauftragung/Verzicht auf Drei-Stufen-Test**

### **Zu § 11 g RStV-E**

#### **Zu Konzept: 5. Beitrag zum publizistischen Wettbewerb/6. Organisationsmodell und Finanzierung**

##### **⇒ Drei-Stufen-Test oder präzise Auftragsnorm**

Es überrascht, dass die Länder von ihrem gegenüber der EU-Kommission zugesagten Drei-Stufen-Testverfahren für neue Online-Dienste nun ausgerechnet beim Online-Jugendangebot Abstand nehmen, nachdem dieses – unter Aufgabe jeglicher zum Schutz der Wettbewerber eingeführten Begrenzungen (Verweildauerschranken, Sendungsbezug, befristete fiktionale Inhalte etc.) – Mitte 2016 starten soll.

Aus Sicht des VPRT ist gerade vor diesem Hintergrund und dem Ergebnis der VPRT-Beihilfebeschwerde **ein Drei-Stufen-Testverfahren oder jedoch eine detaillierte Beauftragung** (s. unter „Auftragsdefinition“) zwingend notwendig, um die Auswirkungen auf den publizistischen und ökonomischen Wettbewerb exakt bestimmen zu können. Der VPRT hat in der Vergangenheit des Öfteren angeregt, den Drei-Stufen-Test effizienter zu gestalten, um auf diese Weise ein echtes Balancing, d. h. einen veritablen Wettbewerbsabgleich, zu ermöglichen und einen unüberschaubaren administrativen Aufwand zu vermeiden.

Eine direkte Beauftragung eines wesentlich neuen Angebots darf zudem nicht zur Folge haben, dass eine marktliche Begutachtung der potenziellen Wettbewerbsauswirkungen, die sowohl nach der Rundfunkmitteilung als auch nach dem Drei-Stufen-Test vorzunehmen wäre, entfällt.

**Nach Auffassung des VPRT stellt die Folge eines Verzichts auf einen Drei-Stufen-Test weitaus höhere Anforderungen an die Ausgestaltung der Auftragsnorm, die Beschreibung des Online-Jugendangebots sowie die Verankerung weiterer Faktoren zur Konkretisierung des Auftrags (wie z. B. Verweildauer, Negativliste etc.).** Die Entwürfe von Normtext und Konzept wurden gleichzeitig in die Anhörung gegeben, ohne dass jedoch ihr Bezug erkennbar wird. Fraglich ist, ob das Konzept zum Jugendangebot wie die Telemedienkonzepte einer **rechtsaufsichtlichen Bestätigung** bedarf.

Die Anstalten plädieren dafür, dass das Konzept flexibel sein und sich auf „**mittlerem Abstraktionsniveau**“ befinden müsse. Das Jugendangebot soll über mehrere Phasen entwickelt werden, ohne dass hierfür die einzelnen Entwicklungsschritte (*Anm.: mit Ausnahme der Startphase*) und Zeiträume definiert werden („Laborcharakter“, s. Konzept S. 3, 14). Unter dieser Voraussetzung

können die Wettbewerber die Marktauswirkungen nicht valide bestimmen. Gerade deshalb sind die im Beihilfekompromiss festgelegten Grenzen zwingend einzuhalten.

Die Beschreibung für das Jugendangebot von ARD und ZDF erinnert zwar in Grundzügen an die im Rahmen der Bestands-Drei-Stufen-Tests vorgelegten Telemedienkonzepte. **Sie stellt jedoch ein deutliches Minus gegenüber den damals schon ungenauen Telemedienkonzepten dar** und ist mit dem VPRT-Beihilfekompromiss nicht vereinbar. Die Digitalkanalkonzepte wurden von der EU-Kommission seinerzeit als unzureichend beurteilt, weil sich aus ihnen nicht der Umfang der Dienste für Dritte und der gemeinschaftliche Mehrwert vorhersehen ließen.

Um sowohl publizistische als auch marktliche Auswirkungen auf die Angebote Dritter analysieren zu können, bedarf es einer konkreten **qualitativen** (Format, Genre, Thema, Inhalt, Aufwand) und **quantitativen** (Umfang, Anzahl, Output pro Tag) **Erläuterung der Inhalte, Angaben zur Verweildauer, zu den Nutzungsdaten sowie einer detaillierten Aufschlüsselung der Kostenfaktoren** (z. B. Technik/Streaming, Redaktion, Lizenzen, anteilige Lizenzen, Marketing, Cross-Promotion, Overhead, etc.). Diese finden sich in dem Konzept bei Weitem nicht.

Schon bei dem Versuch, den publizistischen Mehrwert des Jugendangebots zu erfassen, machen sich Mängel bemerkbar. Die bloße Behauptung (s. Konzept S. 15), keines der publizistisch konkurrierenden Angebote leiste einen Beitrag zur Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft, ohne jedoch die vergleichend herangezogenen kommerziellen Angebote im Jugendsegment (14-29 Jahre) zu benennen, ist nicht zielführend. Die **Betonung der Werbefreiheit** (s. Konzept S. 3, 10, 15) **und der Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen** begründet ebenfalls keinen besonderen publizistischen Mehrwert. Es ist auf § 11 d Abs. 5 S. 1 RStV zurückzuführen, dass die Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keine Werbung und kein Sponsoring enthalten dürfen. Im Übrigen setzen sich ARD und ZDF mit dieser Argumentation in Widerspruch zu ihrer Forderung nach Beibehaltung von Werbung und Sponsoring in TV und Radio.

Das Argument wiegt außerdem umso weniger, je mehr öffentlich-rechtliche Inhalte in kommerzielle Umfelder von Drittplattformen eingebettet werden. Im Übrigen wirkt sich auch die Nutzung werbefreier Angebote auf die Nutzungs- und Zugriffszahlen werbefinanzierter Angebote aus und greift damit unmittelbar in den Werbemarkt ein.

Ein **Verweildauerkonzept** wie in den früheren Drei-Stufen-Tests gibt es nicht. Hierzu wird sich am Anfang des Konzepts (s. Konzept S. 3) auf die Entscheidung der Ministerpräsidenten bezogen, die Begrenzungen fallen zu lassen.

Aufgrund der auch äußerst **rudimentären Angaben zur finanziellen Ausstattung** und Verwendung der 45 Millionen Euro (s. Konzept S. 19 f.) im Einzelnen lassen sich in Summe auch die marktlichen Konsequenzen für Angebote privater Anbieter nicht ableiten. Zudem ist nicht zu erkennen, ob Lizenzen/Programme, die

von den Anstalten bezogen werden, in voller Höhe und zu marktgerechten Preisen budgetwirksam angerechnet werden.

**Der VPRT sieht das Konzept daher als nicht geeignet an, um auf dessen Basis eine seriöse Bewertung abgeben zu können. Es obliegt daher den Ländern, ihren Vorschlag einer Auftragsnorm anzupassen bzw. zu konkretisieren.**

## **2. Verhältnis Auftrag und Finanzierung**

⇒ **Erst Definition des auftragsgemäßen Angebots, dann Finanzierung**

Gerade im Hinblick auf Finanzierung des Jugendangebots unterlag das Beauftragungsverfahren aus Sicht des VPRT von Anfang an einem Szenario, das gegen das Wettbewerbsrecht verstößt. **Das Konzept für das unmittelbar im RStV zu beauftragende Jugendangebot wurde erst erarbeitet, als seine Finanzierung schon „genehmigt“ war.**

Bereits 2012 machte das ZDF deutlich, dass für einen Jugendkanal mindestens 50 Millionen Euro erforderlich seien. Der finanzielle Rahmen für das Projekt wurde somit frühzeitig vor der eigentlichen Entscheidung über die Beauftragung durch die Ministerpräsidenten im Oktober 2014 abgesteckt. Zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine konkrete Idee für das Jugendangebot. Im Gegenteil: Nachdem die Vorlage zweier Konzepte zunächst nicht die Zustimmung der Ministerpräsidenten fand, wurde das nachgebesserte Konzept, das jedoch auf der Idee eines linearen Jugendkanals inklusive Online-Angebot basierte, am 17. Oktober 2014 genehmigt. Die Entscheidung fiel jedoch allein für ein rein onlinebasiertes Jugendangebot ohne ein eigenes Programm aus. Dennoch wurde die Finanzierung iHv. 45 Millionen Euro jährlich bis 2020 eins zu eins in Aussicht gestellt. Für diese sollen ARD und ZDF eine Selbstverpflichtungserklärung abgeben, wonach das Angebot nicht über die vereinbarten 45 Millionen Euro hinausgehen darf.

**Dieses Vorgehen widerspricht den Grundsätzen EU-rechtlicher und rundfunkstaatsvertraglicher Vorgaben.**

Aus dem **Amsterdamer Protokoll, der Rundfunkmitteilung sowie den sog. Altmark-Trans-Kriterien der EuGH-Rechtsprechung** geht hervor, dass die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Angebote zunächst eine tatsächliche und hinreichend klare Definition des Angebots voraussetzt, um dann im zweiten Schritt die Parameter zur Berechnung des Ausgleichs objektiv und transparent festzulegen. Dabei darf drittens der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten für die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu decken. Viertens ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die einem durchschnittlichen, gut geführten Unternehmen, das so angemessen ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der Verpflichtungen entstanden wären.

Auch die **Prüfschritte im Drei-Stufen-Testverfahren nach RStV** entsprechen dieser Reihenfolge: **Erst Definition des auftragsgemäßen Angebots, dann Klärung**

**der Finanzierung.** Diese Maßgabe wurde bei der bevorstehenden Beauftragung des Jugendangebots ins Gegenteil verkehrt, **indem der Gesamtetat schon vor der direkten Beauftragung und Vorlage des eigentlichen Konzepts zum reinen Online-Angebot feststand.** Hierin ist ein besonders **hohes Risiko für Überkompensationen** begründet.

Es wäre daher zu erwarten und erforderlich gewesen, dass das Konzept eine detaillierte Aufschlüsselung des Einsatzes der 45. Millionen Euro aufweist. Das Kapitel 6 „Organisationsmodell und Finanzierung“ ist damit ebenfalls ungeeignet, Aussagen zu den Auswirkungen für die Wettbewerber treffen zu können.

## II. Materielle Voraussetzungen

### 1. Auftragsdefinition:

Zu §§ 11 g Abs. 1, 2 RStV-E

Zu Konzept: 2. Angebotsbeschreibung

⇒ **Keine hinreichend konkrete Beauftragung des Jugendangebots**

Die Auftragsnorm enthält nur wenige Anhaltspunkte zur Ausrichtung des Jugendangebots. Inhaltliche Schwerpunkte werden nicht genannt, obwohl es sich um eine Beauftragung im sog. „geschlossenen“ System, also unmittelbar im RStV, handelt. Somit müssen – unter Wahrung der Programmfreiheit – gesteigerte Anforderungen gelten. Eine bloße Zielvorgabe, dass das Jugendangebot inhaltlich die Lebenswirklichkeit und die Interessen junger Menschen als Zielgruppe in den Mittelpunkt stellen soll, § 11 g Abs. 1 S. 1-3 RStV-E, kann nicht als hinreichend konkrete Beauftragung verstanden werden, zumal es wie bei den Digitalkanälen wohl keine Verknüpfung zwischen Norm und Konzept geben wird („als Zusatzangebot nach Maßgabe der als Anlage beigefügten Konzepte“). Der RStV hat u. a. die Kategorien Information, Bildung und Kultur in § 2 Abs. 2 Nr. 15-17 RStV definiert, auf die problemlos in der Auftragsnorm Bezug genommen werden könnte, ohne dass dies mit einem Eingriff in die Programmfreiheit gleichzusetzen wäre.

Die EU-Kommission hatte im VPRT-Beihilfenkompromiss eine alleinige Schwerpunktsetzung der Digitalkanäle auf Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung ohne weitere Definition und Konkretisierung durch Konzepte kritisiert.

Der Normvorschlag sieht keine auf das Jugendangebot bezogene inhaltliche Beschreibung vor, sondern setzt eher Rahmenbedingungen wie die Herstellung von Inhalten, den Erwerb von Nutzungsrechten, die Bereitstellung von nutzer-generierten und interaktiven Angeboten und die Entwicklungsoffenheit fest. Sie verweist lediglich auf die besondere Leistungserbringung zur Erfüllung des „allgemeinen“ Auftrags gem. § 11 Abs. 1 RStV, der seinerseits aus Sicht des VPRT schon zu weit gefasst ist. Wie die besondere Leistungserbringung definiert sein soll, geht aus der Bestimmung nicht hervor.

⇒ **Fokussierung auf Information, Bildung und Kultur/Vorbeugung negativer Auswirkungen auf den Beschaffungsmarkt**

Kerngenres gemäß Konzept (s. Konzept S. 6) sollen Musik/Jugendkultur, Wissen (Service), Information, Comedy/Unterhaltung/Fun, Film/Serien und Sport, Events (Musik, Sport, Information) sein. Comedy und Gaming sollen dabei auch als Mittler für Information fungieren (s. Konzept S. 6). Mit diesen Rubriken würde das Jugendangebot **in unmittelbarem Wettbewerb mit den auf Kinder und Jugendliche ausgerichteten Angeboten und Online/Mobile-Portalen privater (Sparten-)Sender** treten. Die Inhalte des Jugendangebots sollen aus einem Mix aus Eigen-, Ko-, Kaufproduktionen und Lizenzankäufen bestehen (s. Konzept S. 19). Das Konzept vermittelt den Anschein, dass das Jugendangebot als Vollprogramm ausgestaltet wird, ohne dass eine Gewichtung der einzelnen Kategorien erkennbar wird. Seinen Schwerpunkt – unter **Verwendung eines weiten Kulturbegriffs** – scheint das Jugendangebot jedoch auf **Unterhaltung** in Form von Serien, Comedy, Fun, Musikfestivals, Events zu legen. Zur Profilierung soll laut Presseberichten<sup>1</sup> auf Kooperationen mit Youtube-Stars und Multi-Channel-Networks gesetzt werden. Für die Mitglieder des VPRT stellen sich als **sensibelste Bereiche u. a. Fremdproduktionen/Lizenzware und Musik dar** (s. auch Auswirkungen für Radio), da sie **auf dem Beschaffungsmarkt für diese Inhalte mit den beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konkurrieren**.

Im Online-Bereich gibt es bereits eine Vielzahl an professionell produzierten unterhaltenden Bewegtbildinhalten privater Anbieter für Jugendliche, so dass kaum Bedarf und Rechtfertigung für ein Unterhaltungsangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und ein Marktversagen bestehen.<sup>2</sup> Das Argument, Jugendliche würden insbesondere durch Unterhaltung und Sport zu den anderen Inhalten wie z. B. Nachrichten herangeführt (**sog. Lead-in-Effekt/Audience-Flow**) **muss in der Online-Welt hinterfragt werden, da der Lead-in-Effekt durch die vermehrte Nutzung von Mediatheken allmählich abnimmt**, der Nachrichtenkonsum durch die steigende Nutzung der non-linearen Medien vom Programmschema entkoppelt wird.<sup>3</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung und eines ausreichenden Unterhaltungs-, Social Media- und User Generated Content-Angebots sollte das Jugendangebot **seinen Fokus auf die Komponenten Information, Bildung und Kultur** haben. Damit wird **nicht per se ein unterhaltender Charakter ausgeschlossen**. Nach § 11 Abs. 1 RStV haben die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Unterhaltung

<sup>1</sup> <http://www.spiegel.de/kultur/tv/youtube-stars-ard-und-zdf-suchen-hilfe-bei-lefloid-und-co-a-1023432.html>;  
<http://www.welt.de/kultur/article138725476/So-wollen-ARD-und-ZDF-sich-junge-Zuschauer-angeln.html>

<sup>2</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, „Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung“, S. 31,  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?blob=publicationFile&v=5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?blob=publicationFile&v=5)

<sup>3</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, „Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung“, S. 26,  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?blob=publicationFile&v=5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2014-12-15-gutachten-medien.pdf?blob=publicationFile&v=5)

soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen, wobei bis heute unklar ist, was hierunter zu verstehen ist. **Gem. § 11 Abs. 1. S. 5 RStV hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk Beiträge insbesondere zur Kultur zur Verfügung zu stellen. Daran muss sich auch das Jugendonline-Angebot orientieren.** In der Pressemitteilung<sup>4</sup> des MPK-Vorsitzlandes Brandenburg vom 17. Oktober 2014 wird zum Ausdruck gebracht, dass „mit dem Beschluss zur Beauftragung eines gemeinsamen neuen Online-Angebots ARD und ZDF die Chance haben, im Internet Inhalte zu gestalten, die für junge Menschen relevant sind und den öffentlich-rechtlichen Auftrag *mit Information, Bildung und Kultur* in moderner Form präsentieren.“

Damit sich diese Bestandteile die Waage halten, sollte über eine **Quotelung z. B. je 30% Information, Bildung und Kultur** nachgedacht werden. Dass solche Vorgaben nicht ausgeschlossen bzw. per se problematisch und EU-rechtswidrig sind, zeigt sich am Beispiel der österreichischen Rechtsprechung, die eine Festlegung von angemessenen Anteilen zur Erfüllung des Programmauftrags zulässt.<sup>5</sup> Für das Jugendangebot sollte folglich von vornherein eine anteilige und gleichmäßige Verteilung der Inhalte auf die verschiedenen Bereiche Information, Bildung und Kultur in Betracht gezogen werden. Da das Konzept die weiteren Entwicklungsschritte nicht näher skizziert, besteht zumindest auf diesem Wege eine gewisse **Überprüfbarkeit**. Werden **Unterhaltung und Sport** trotz eines umfangreichen Angebots auf kommerzieller Seite als zwingende Bestandteile des Jugend-Onlineangebots für erforderlich gehalten, sollte deren **Anteil bei ≤ 10%** liegen. Dieser sollte zudem für das Online-Jugendangebot **eigenproduziert** bzw. **von ARD und ZDF gemeinsam produziert** sein oder sich **akzessorisch z. B. durch Verlinkung mit dem außerhalb des Jugendangebots bestehenden Unterhaltungsangebot in den öffentlich-rechtlichen Telemedien** zusammensetzen. Auf diese Weise könnte eine weitere Ausdehnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf dem Beschaffungsmarkt für attraktive Inhalte verhindert werden. Um die Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich zu halten, sollte das Jugendangebot daher, auch nicht über die Anstalten (s. Absatz zur Finanzierung), in die Lage versetzt werden, exklusive Inhalte/Senderechte für z. B. Live-Musik-/Sportevents und Fremdproduktionen erwerben zu können. **In Folge dessen sollte § 11 g Abs. 1 S. 3, letzter Hs.RStV-E, der den Erwerb von Nutzungsrechten an Inhalten zulassen würde, gestrichen werden. Daneben muss das Auswertungsverbot für Fremdproduktionen gem. § 11 d Abs. 5 S. 2 RStV auch für das Jugendangebot gelten.**

Zu § 11 g Abs. 5 S. 2 RStV-E

Zu Konzept: 2. Angebotsbeschreibung

⇒ **Kommerzielle Drittplattformen als Verbreitungsweg im Widerspruch zum Integrationsauftrag**

<sup>4</sup> <http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=bb1.c.379974.de>

<sup>5</sup> <https://www.vwgh.gv.at/aktuelles/pressemitteilungen/2015/2013030064.pdf?4ufrk5>

Das Konzept (s. Konzept S. 10 f.) erweckt den Eindruck, dass in erster Linie eigens konfektionierte Inhalte für kommerzielle Drittplattformen produziert werden sollen, um dort die jungen User abzuholen. Die Landingpage des Jugendangebots hat zu Beginn eher eine untergeordnete Bedeutung. Gemäß Konzept soll es zwar auch eine Web- bzw. App-Präsenz des jungen Angebots geben, von einem eigenen Label bzw. dem von ARD und ZDF für die produzierten Inhalte soll jedoch (zunächst) abgesehen werden und sich die Akzeptanz über einzelne Formate und Personalities entwickeln (s. Konzept S. 11).

**Die Auftragsnorm hingegen stellt in ihren ersten vier Absätzen die Eigenständigkeit und inhaltliche Ausgestaltung des Jugendangebots an sich in den Vordergrund**, geht dann auf die Vernetzung mit den übrigen öffentlich-rechtlichen Angeboten ein und formuliert erst in § 11 g Abs. 5 S. 2, 3 die Möglichkeit der Verbreitung des Jugendangebots außerhalb des eigenen Portals. Für die Verbreitung auf Drittplattformen müssen eigens übereinstimmende Richtlinien, insbesondere zum Jugendmedien- und Datenschutz, erlassen werden. Sie erfordert eine gesonderte Darstellung in der Berichtspflicht gem. §§ 11 e Abs. 2 iVm. 11 g Abs. 6 S. 1 d RStV-E. Der Gesetzgeber bringt damit im Gegensatz zum Konzept zum Ausdruck, dass der Schwerpunkt des Jugendangebots auf ihm selbst bzw. seinem Portal liegen muss.

**Der VPRT setzt sich dafür ein, dass der Auftrag des Jugendangebots sich nicht auf die Produktion von Inhalten für Drittplattformen erstrecken darf, sondern nur die Produktion für das eigene Jugendangebot umfassen soll.** Eine andere Herangehensweise würde dem Integrationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks widersprechen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist aus sich heraus und finanziell in der Lage, seine Nutzerschaft auf dem eigenen Portal zu erreichen. Er ist somit nicht darauf angewiesen, seine Inhalte auf kommerzielle Plattformen einzustellen. Die im Konzept beschriebene systematische Zulieferung eigener Inhalte auf kommerziellen Drittplattformen, darunter monopolartigen Plattformen wie Facebook, Google etc., hätte für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk den **Verlust über die redaktionelle Hoheit sowie die entstehenden Nutzerdaten** und eine **Zersplitterung der Reichweiten** zur Folge.

**Außerdem ist die ökonomische Transparenz nicht ausreichend.** Auch das Konzept gibt hierüber keinen Aufschluss. Es ist unklar, ob die Rundfunkanstalten für die Platzierung der von den Beitragszahlern finanzierten Inhalte von den Plattformen einen finanziellen Gegenwert erhalten, also z. B. an Werbeerlösen partizipieren oder ob die Anstalten sogar dafür bezahlen müssen, um auf der Plattform präsent zu sein. Ebenfalls nicht bekannt ist, inwiefern die Inhalte des Jugendangebots dort exklusiv oder nicht-exklusiv abrufbar sind.

Um beitragsfinanzierte Videos/Audios dem potentiellen User zugänglich zu machen, ist die Platzierung auf zusätzlichen, externen Plattformen, möglicherweise sogar ohne Kenntlichmachung als öffentlich-rechtlicher Content (s. Konzept S. 11), nicht notwendig und würde die **Solidarfinanzierung für originäre Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frage stellen**. Im offenen Internet sind

die öffentlich-rechtlichen Inhalte jederzeit auf deren eigenen Plattformen auffindbar.

⇒ **Öffentlich-rechtliche Inhalte auf Drittplattformen nur zu Marketingzwecken**

Zudem ist langfristig zu erwarten, dass **junge User auf den Drittplattformen verbleiben und nicht zum eigentlichen Jugendangebot wechseln**. Davon ist insbesondere dann auszugehen, wenn Überlegungen bestehen sollten, **Komplettformate wie Serien und Festivals** abrufbar zu machen. Dies muss von vornherein **von Gesetzes wegen oder über die Negativliste ausgeschlossen** werden. Als Ausnahme denkbar ist allein, dass das Jugendangebot **aus Marketingzwecken sog. „Teaser“ oder „Appetizer“**, **jedenfalls aber keinen Longform-Content**, auf Drittplattformen einstellt, die auf die eigenproduzierten Inhalte des Jugendangebots und deren Abrufbarkeit dort aufmerksam machen.

⇒ **Individualisierte und personalisierte Dienste im Widerspruch zum Gesamtauftrag**

Neben der Verbreitung der Inhalte des Jugendangebots auf Drittplattformen stellt das Konzept auf die mobile Verbreitung, Einzelformate von Protagonisten, mit denen die User eine personalisierte Beziehung aufbauen, die Integration von User Generated Content, Interaktivität sowie personalisierte Funktionalitäten ab. Dem VPRT ist sehr wohl bewusst, dass die Individualisierung und die Personalisierung zu den wesentlichen Charakteristika des Internets – wie der Digitalisierung insgesamt – gehören.

Jedoch stellt sich in dem Zusammenhang dieselbe Frage wie bei den Drittplattformen, ob individualisierte und personalisierte Angebote zum gesamtgesellschaftlichen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören. Der Gesetzgeber – ebenso wie die EU-Kommission – stellten hinsichtlich der Beauftragung bislang auf die Erfüllung ausschließlich gesellschaftlicher und nicht individualisierter Bedürfnisse ab, an denen sich das gesamte beitragsfinanzierte Angebot zu orientieren hat.

Der Normentwurf des § 11 g RStV-E verfolgt auch in dieser Hinsicht einen neuen Ansatz. Er beseitigt nicht nur die bisherigen Schranken wie z. B. Sendungsbezug und Aufgabe der Verweildauerfristen. Er würde darüber hinaus die bisherige Auftragsdefinition im Onlinebereich erweitern. Nicht mehr allein journalistisch-redaktionelle Inhalte, sondern darüber hinaus interaktive Angebotsformen und User Generated Content würden explizit beauftragt.

Der Gesetzgeber befördert damit aus Sicht des VPRT die ohnehin zunehmende Fragmentierung des öffentlich-rechtlichen Gesamtangebots und legitimiert diese auch innerhalb des Jugendangebots.

**Personalisierungsfunktionen und individualisierte Dienste dürfen daher nur unter der Einhaltung strenger (Datenschutz-)Auflagen möglich sein.**

## 2. Zusätzliche Maßnahmen zur Auftragskonkretisierung

### a. Verweildauerfristen

Zu § 11 g Abs. 3 S. 2 RStV-E/§ 11 g Abs. 4 RStV-E

Zu Konzept: 1. Auftrag und Ziel des Jugendangebots

⇒ **Keine Aufgabe der Verweildauerfristen und des Abrufverbots von Fremdproduktionen**

Die Auftragsnorm gibt in § 11 g Abs. 4 RStV-E lediglich vor, dass die Verweildauern der Inhalte des Jugendangebots so zu bemessen sind, dass sie die Lebenswirklichkeit und die Interessen junger Menschen abbilden und die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der jeweils zur Zielgruppe gehörenden Generationen erfüllen. Dies soll regelmäßig von ARD und ZDF geprüft werden. Unter Bezugnahme auf den Beschluss der Ministerpräsidenten wird in der Beschreibung (s. Konzept S. 3) des Jugendangebots gänzlich auf ein eigenes Verweildauerkonzept verzichtet. Wettbewerber können folglich nicht erkennen, ob und an welche Inhalte sich welche Verweildauerfristen anknüpfen. Es stellt sich z. B. die Frage, ob hierzu auf valide Ergebnisse der Mediennutzungsforschung zurückgegriffen wird.

**Der VPRT lehnt eine Aufgabe der Verweildauerfristen, insbesondere der 7-Tage- und 24-Stunden-Verfügbarkeit, grundsätzlich ohne eine faktenbasierte Analyse und das Bestehen eines tatsächlichen Defizits ab.** Die geltenden Regeln und inhaltlichen Begrenzungen setzen beihilferechtliche Vorgaben der EU-Kommission um und berücksichtigen die Interessen der Beitragszahler sowie Auswirkungen auf den privaten Medienmarkt. Die Argumentation „Die Inhalte seien ohnehin hergestellt und bezahlt“ überzeugt im Fall der Verwendung öffentlicher Gelder nicht. Öffentlich-rechtliche Angebote gibt es nur, soweit der Auftrag reicht und dieser ist begrenzt. Der Beitragszahler bezahlt heute lediglich insoweit, als der öffentlich-rechtliche Rundfunk zum Erwerb der Rechte berechtigt ist.

Die 7-Tage-Regel ist faktisch schon heute nicht die Regel, vor allem bezogen auf eigenproduzierte Inhalte, da über die Telemedienkonzepte in den Drei-Stufen-Testverfahren zahlreiche Ausnahmen genehmigt wurden. Eine Verlängerung der Auswertung von Sportsendungen oder der Abruf angekaufter Serien oder Spielfilme ist hingegen nicht erlaubt. **Diese Regelung wurde im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Auftrag, zusätzliche Rechtenkosten, den Erhalt eines privaten Wettbewerbs sowie das Gesamtangebot im Markt getroffen.** Hier darf es nicht zu einem Bieterwettbewerb um kommerziell relevante Lizenzware mit Rundfunkbeiträgen kommen. Eine Ausweitung des Auftrags öffentlich-rechtlicher Telemedien in den Sport- und Lizenzmarkt für Spielfilme und Serien würde die Entwicklung des VoD-Marktes erheblich beeinträchtigen.

Europaweit und international haben sich teilweise vergleichbare Fristen bei der Auswertung von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten („Seven Days Catch-up“) etabliert. Sieben Tage lang kann der Nutzer den Inhalt online umsonst kon-

sumieren. Wenn dieser Inhalt vorher oder nachher zur Verfügung gestellt wird, muss bezahlt werden. Nur so kann überhaupt ein Markt entstehen.

⇒ **Kein Umgehungspotenzial der Verwertungsschranken durch das Jugendangebot**

**Das Jugendangebot sollte insbesondere im Hinblick auf Fremdproduktionen/ Lizenzware (z. B. Serien) sowie Abruffristen nicht vom Status Quo abweichen.** Fraglich ist darüber hinaus, wie vermieden wird, dass ein Wegfall der Verweildauerfristen beim Jugendangebot zu einem **Umgehungspotenzial** bei den Einstellfristen der ARD- und ZDF-Mediatheken führt. Hier scheint der Gesetzgeber insoweit Vorsorge treffen zu wollen, dass bei der Einbindung eines eigenständigen Inhalts des Jugendangebots in einem anderen Angebot von ARD oder ZDF die Bestimmungen für letzteres inklusive eines eventuellen Telemedienkonzepts zu gelten haben (§ 11 g Abs. 3 RStV-E).

**Es ist zu begrüßen**, dass der Gesetzgeber auf diese Weise festlegen will, **dass über das Jugendangebot die Verweildauerfristen des übrigen öffentlich-rechtlichen Onlineangebots nicht ausgehebelt werden. Allerdings fehlt in dem genannten Absatz eine Regelung zum umgekehrten Fall der Einbindung von ARD- und ZDF-Inhalten in das Jugendangebot.** Von Seiten der Befürworter längerer Abruffristen und des Erwerbs von Kaufproduktionen wird vorgetragen, dass das Budget des Jugendangebots nicht ausreiche, um Rechte an zahlreichen attraktiven Serien erwerben zu können. Unterstellt dies trifft zu, so besteht diese Sorge bei ARD und ZDF jedoch nicht. Aus deren Etats könnten zum einen **Eigenproduktionen** hergestellt und **Sport-Großereignisse** eingekauft werden, die **im Online-Jugendangebot dann über die 24-Stunden-, 7-Tage-Regel und verabschiedeten Telemedienkonzepte hinaus länger abrufbar** wären; zum anderen **Fremdproduktionen** erworben werden, die letztlich **entgegen des Auswertungsverbots gem. § 11 d Abs. 5 S. 2 RStV beim Jugendangebot eingestellt** werden könnten, würde für dieses nicht auch die Unzulässigkeit des Abrufs von angekauften Spielfilmen und Serien gelten.

**Auch diese Konstellationen muss der Gesetzgeber eindeutig ausklammern.**

## **b. Negativliste**

**Zu § 11 g Abs. 5 S. 1 RStV-E + Anlage:**

⇒ **Ergänzung der nicht abschließenden „Negativliste“**

Die bereits bestehende Negativliste öffentlich-rechtlicher Telemedien als Anhang zu § 11 d Abs. 5 S. 4 RStV geht auf die Entscheidung der EU-Kommission im Beihilfverfahren zurück. **Der VPRT wertet die Existenz einer solchen Liste für das Jugendangebot positiv. Sie sollte jedoch um weitere Bereiche ergänzt werden.** Durch die fast vollständige Übernahme der jetzigen Negativliste lässt sie die spezifischen Marktauswirkungen des Jugendangebots außer Acht. Solange die einzelnen Entwicklungsphasen des Jugendangebots nicht konkret definiert sind, **sollte sie als nicht abschließend gestaltet werden.** Dies könnte durch den Zusatz „insbesondere“ klargestellt werden.

Der VPRT schlägt vor, in der Negativliste folgende Angebotsformen zu addieren:

Grundsätzlich sollte es **keine Ermächtigung zu spartenbezogenen Portalen und Unterrubriken vor allem in den Bereichen Fiktion/Dokumentationen/Sport/Musik** geben. Schon heute zeichnet sich das öffentlich-rechtliche Onlineangebot durch eine umfangreiche Verspartung und Diversifizierung aus, obwohl auf dem Markt ein ausreichendes privates Angebot vorhanden ist. Die zunehmende Bündelung von beitragsfinanzierten Themenportalen im Internet mit immer weiter spezialisierten Inhaltsbereichen für immer kleinteiligere Zielgruppen gefährdet den Bestand und die Entwicklung kommerzieller Angebote. Nicht zu vernachlässigen sind die **negativen Auswirkungen auf die privaten Sparten- und Zielgruppenprogramme im Rundfunk- und Telemedienbereich**, die der Staatsvertrag ausdrücklich im Wege der Negativliste minimieren muss.

In den Ziffern 6 (Ratgeberportale), 14 (Spielangebote), 15 (Fotodownload) und 16 (Veranstaltungskalender) wird der Ausschluss von Inhalten „ohne Sendungsbezug“ durch die Formulierung „ohne Jugendangebotsbezug“ ersetzt. **Durch die Bezugnahme auf das „Angebot“ wird die Begrenzung jedoch wesentlich weiter gefasst** als zuvor bei der Unterscheidung „mit“ und „ohne Sendungsbezug“. Im Zuge dessen macht sich der Wegfall der sonst für öffentlich-rechtliche Telemedien geltenden Begrenzungen noch einmal besonders bemerkbar, indem z. B. jegliches Ratgeberformat mit irgendeinem Bezug zum Jugendangebot innerhalb eines spezifischen Portals unbefristet abrufbar wäre. **Bestimmte Angebote, die von der Negativliste nicht ausgeschlossen werden, sollten daher neben einem Bezug zum Jugendangebot auch einen konkreten Informationsauftrag haben, um der Gefahr einer kommerziellen Ausrichtung zu begegnen.**

Da sich aus dem Konzept aufgrund seiner Unbestimmtheit nicht ermitteln lässt, wie das Jugendangebot am Ende tatsächlich aussehen wird, muss die Negativliste **nach einem Jahr einer Evaluierung** unterzogen werden.

Bei der Verlinkung (Nr. 12) sollte wie in der ersten Negativliste erklärt werden, welches Ziel mit der Verlinkung (unmittelbare Ergänzung, Vertiefung oder Erläuterung eines Eigeninhalts) verfolgt wird.

Der **Musikdownload als Audio- und Videodownload** sollte **insgesamt ausgeschlossen** werden. Die Beschränkung auf „kommerzielle Fremdproduktionen“ (Nr. 13) reicht insoweit nicht aus, als z. B. Sendungsausschnitte aus Eigen- oder Auftragsproduktionen, in denen Künstler auftreten, sowie aus der Übertragung ganzer Musikfestivals, angeboten werden könnten, sofern die entsprechenden Rechte beitragsfinanziert eingeholt wurden. Damit würde wettbewerbswidrig in den Markt eingegriffen. Aus diesem Grund sollte die Negativliste auch **Musikstreaming in Form eines eigenen Sub-Angebots** erfassen.

**Spieleangebote** sollte es, wie im Konzept (s. Konzept S. 6, 9) angelegt, nur zur Vermittlung von Wissen und Information geben können (Nr. 14).

Bei **Foren und Chats** (Nr. 17) wurde eine Ersetzung des „ohne Sendungsbezug“ durch „ohne Jugendangebotsbezug“ nicht vorgenommen. Zumindest diese Ergänzung sollte es in der o. g. Form geben.

### c. Verbreitung

#### Zu § 11 g Abs. 5 S. 4 RStV-E:

##### ⇒ Keine Verbreitung über Rundfunkfrequenzen und geschlossene IP-Netze

Die Ministerpräsidenten haben sich bewusst gegen einen linearen Jugendkanal und für ein reines Online-Angebot mit linearen und non-linearen Elementen entschieden. Umso erstaunlicher ist, dass § 11g Abs. 1 S. 1 RStV-E von einem Jugendangebot spricht, das **Rundfunk und Telemedien** umfasst.

#### **§ 11g Abs. 1 S. 1 RStV ist so zu fassen, dass ARD und ZDF gemeinsam ein Jugendangebot anbieten, das ausschließlich Telemedien beinhaltet.**

Immerhin entspricht es der Intention der Ministerpräsidenten, dass das Jugendangebot nicht über Rundfunkfrequenzen wie Kabel, Satellit und Terrestrik verbreitet werden darf. Allerdings wäre demnach noch eine Zugänglichmachung über IP-TV möglich, die das Jugendangebot dem Konzept nach (s. Konzept S. 10) auch nutzen möchte. Hierzu wird erläutert, dass das Angebot von Serienstaffeln auf der zentralen Startseite sowie Livestreams zu Eventanlässen den Darreichungsformen des klassischen Fernsehens am ehesten entspreche. Letztlich käme die **IP-TV-Verbreitung** doch – entgegen des Beschlusses der Ministerpräsidenten – einer linearen Ausspielung des Jugendangebots gleich. Insofern muss **auch dieser Übertragungsweg in § 11 g Abs. 5 S. 4 RStV-E von der Auflistung umfasst werden**. Die heutige Rundfunkdefinition ist ebenfalls technologieneutral gehalten und nicht auf Kabel/Satellit/Terrestrik beschränkt.

### d. Werbung/kommerzielle Angebote/Datenschutz

Das Jugendangebot soll werbe- und sponsoringfrei sein. Für Drittplattformen wird auf die Trennung von Werbung und redaktionellen Inhalt abgestellt. Für diese sollen die datenschutzrelevanten AGBs transparent gemacht werden. Außerdem wird die Bedeutung von Personalisierungsfunktionen betont.

#### Zu § 11 g Abs. 5 S. 1-3 RStV-E

#### **Zu Konzept: 5. Beitrag zum publizistischen Wettbewerb (Kommerzielle Kommunikation/Trennung von Werbung und redaktionellen Inhalt)**

##### ⇒ Gebot der Werbe- und Sponsoringfreiheit auch auf Drittplattformen

Das Konzept (s. Konzept S. 3, 10, 15, 19) hebt an mehreren Stellen die Werbefreiheit und Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen zur Begründung eines besonderen publizistischen Mehrwertes hervor. Diese lassen sich jedoch im Wesentlichen auf die gesetzlichen Grundlagen zurückführen. § 11 g Abs. 5 S. 1 RStV-E regelt, dass Werbung und Sponsoring im Jugendangebot unzulässig sein sollen. Die Norm greift somit das Werbe- und Sponsoringverbot öffentlich-rechtlicher Telemedien aus § 11 d Abs. 5 S. 1 RStV auf.

Wie dieses allerdings konsequent auf Drittplattformen, die zur Steigerung des Bekanntheitsgrades des Jugendangebots dienen sollen, umgesetzt wird, bleibt aus Sicht des VPRT unklar. Die Weiterverbreitung über Drittplattformen birgt ein

hohes Risiko, dass sich öffentlich-rechtliche Inhalte künftig vermehrt in kommerziellen Umfeldern von Werbung, Sponsoring und Gewinnspielen bewegen und dabei selbst kommerzialisiert werden. **Werbefreiheit auf Drittplattformen wäre nur gewährleistet, wenn keine Werbung im Umfeld vermarktet und auch keinerlei bei der Nutzung entstehenden Daten zur Werbemittelauslieferung oder anderweitiger Kommerzialisierung genutzt werden.**

Wird öffentlich-rechtliches Bildmaterial mit Werbung versehen, ist dieser Umstand als ein Verstoß gegen das Werbeverbot in Telemedien zu werten. Der Grundsatz der Werbefreiheit öffentlich-rechtlicher Inhalte im Internet wird umgangen, wenn ein konkreter Beitrag mit Werbung verbunden bzw. das Player-Fenster vollständig in das Werbeumfeld des kommerziellen Portals eingefügt wird. Auf diese Weise wird unmittelbar in den Wettbewerb um die Bewegtbild-Vermarktung eingegriffen.

Vor dem Hintergrund des Beihilfenrechts ist es kritisch zu sehen, wenn die Anstalten entweder passgenaue Formate nur für kommerzielle Drittplattformen produzieren oder ihre Inhalte dort einstellen. Zum einen werden die **Drittplattformen mit Beitragsgeldern subventioniert**; zum anderen stellt die Präsenz auf den intermediären Plattformen einen **wettbewerbsverzerrenden Eingriff in den Onlinewerbemarkt mit dem Risiko des Entstehens einer Überkompensation** dar – selbst wenn die meisten Channels bzw. Accounts selbst werbefrei sind. Bereits die Nutzung werbefreier Angebote hat massive Auswirkungen auf die Nutzungs- und Zugriffszahlen werbefinanzierter Angebote. Die externen Plattformen können ihren Content-Umfang mit bekannten Medienmarken erhöhen und damit die Anzahl der Zugriffe auf die Plattform steigern, was sich wiederum auf die kommerzielle Attraktivität der Werbeflächen insgesamt auswirkt. Zugleich lassen sich neue Usergruppen erschließen, die im Vertrauen auf die ihnen bekannte öffentlich-rechtliche Marke die intermediären Plattformen erstmals oder intensiver nutzen. **Der Zugewinn an Nutzern und Nutzung kann die Vermarktungsqualität der Onlineplattform steigern und damit zu höheren Marktanteilen am Werbemarkt zu Lasten der Mitbewerber führen.** Inwiefern die öffentlich-rechtlichen Anstalten dabei z. B. an Werbeeinnahmen beteiligt werden und es zu Überkompensationen kommen kann, ist zu hinterfragen.

Um das Werbe- und Sponsoringverbot in Telemedien in seinem Kern und seiner Intention zu erhalten und eine Überkompensation auszuschließen, muss **nicht nur das Jugendangebot frei von kommerzieller Kommunikation sein.** Die Verantwortlichen des Jugendangebots haben auch Sorge dafür zu tragen, dass öffentlich-rechtliche Inhalte auf Drittplattformen in einem werbefreien Umfeld erscheinen. Die alleinige Bemühung, wie im Konzept angekündigt (s. Konzept S. 19), auf eine ausreichende und erkennbare Trennung der redaktionellen Inhalte des Jugendangebots zu achten, ist nicht ausreichend. Gesetzliche Erleichterungen für eine Einbettung öffentlich-rechtlicher Inhalte in ein werbefinanziertes Umfeld auf Drittplattformen sind gerade vor dem Hintergrund der kritischen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Unterscheidbarkeit öffentlich-rechtlicher von werbefinanzierten Inhalten (BVerfGE 119, 181, 219 f.) als höchst problematisch anzusehen. Das Werberecht ist daher nicht der geeignete gesetz-

liche Anknüpfungspunkt, um die Auffindbarkeit öffentlich-rechtlicher Inhalte im Internet zu gewährleisten.

**Der Gesetzgeber muss daher anstelle des jetzt vorgesehenen Wortlauts „... sind die Einhaltung der Bedingungen des Satzes 1 anzustreben ...“ ein deutliches Verbot von Werbung und Sponsoring im Umfeld von sämtlichen öffentlich-rechtlichen Inhalten auf Drittplattformen in den RStV-Text aufnehmen.** Zusätzlich sollten die zu erstellenden Datenschutzrichtlinien für das Jugendangebot vorsehen, dass die gesammelten Daten nicht durch die Drittplattformen genutzt werden dürfen.

Der VPRT hat in der Vergangenheit wiederholt auf die **verschiedenen Varianten einer Umgehung des Telemedienwerbeverbots**, zuletzt im Hinblick auf die beiden gestarteten WDR mediagroup-Portale „*Drinnen und Draußen*“ sowie „*Rat und Tat*“ hingewiesen. In einem Video der WDR mediagroup zur Vorstellung des Portals „*Drinnen und Draußen*“ wird explizit damit „geworben“, dass „*hier erstmals WDR-Inhalte werblich buchbar sind, denn das lineare Programm und die WDR Mediathek sind werbefrei*“.<sup>6</sup> **Um diese Entwicklungen aufzuhalten, muss die Novellierung des RStV folglich auch zum Anlass genommen werden, die Lücken im Bereich der kommerziellen Aktivitäten zu schließen.**

#### ⇒ **Einschränkung der Eigenwerbung/Crosspromotion**

Zum Bedauern des VPRT findet sich im Normvorschlag der Länder keine Beschränkung der Eigenwerbung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Am Beispiel des Jugendangebots wird deutlich, welche Möglichkeiten der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Eigenwerbung/Crosspromotion ausschöpfen kann. Im Abschnitt „Verbreitung und Darbietung“ (s. Konzept S. 11) heißt es, dass die unterschiedlichen Formate des Jugendangebots wiedererkennbar und untereinander verbunden sein müssten. Sie müssten über alle Plattformen und Ausspielwege wiederzufinden sein. Mithilfe der Content-Netzwerk-Strategie sei das Angebot plattformunabhängig, zugleich aber auch eine unabhängige Plattform. Zudem seien für das Gesamtangebot auch die jungen Hörfunkprogramme der ARD wichtig (s. Exkurs „*Auswirkungen Radio*“).

Es ist offensichtlich, dass ARD und ZDF zur gegenseitigen Reichweitensteigerung von TV, Radio, Online und Mobile – und nicht allein bezogen auf das Jugendangebot – auf Eigenwerbung in Form der Crosspromotion setzen. Dabei spielt die Crosspromotion über Drittplattformen hinweg eine entscheidende Rolle.

**Der private Rundfunk ist im Gegensatz dazu mangels eines gattungsübergreifenden Verbunds privater Sender rein faktisch, darüber hinaus regulatorisch (u. a. nach den DLM-Werberichtlinien und unter Berücksichtigung des Medienkonzentrationsrechts) stark eingeschränkt.** Ziffer 9 Abs. 1 der DLM-WerbeRL sieht einen restriktiven Einsatz der Eigenpromotion durch private Veranstalter vor. Deren Eigenwerbung darf sich lediglich auf das Gesamtprogramm/Sendungen/Programme, die dem Veranstalter gem. § 28 RStV zuzurechnen sind,

<sup>6</sup> <http://wdr-mediagroup.com/werbung/online/portfolio/drinnen-und-draussen/>

sowie ausschließlich auf Online-Angebote des Veranstalters zur zeitunabhängigen Nutzung beziehen. Folglich existiert schon heute eine **Schiefelage zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**, der in seinen Programmen wie selbstverständlich auf Google, Youtube, Facebook, aber auch auf andere Programme im öffentlich-rechtlichen Gesamtangebot hinweisen kann. **Insbesondere die Kombination der Effekte aus crossmedialer Bewerbung und non-linearer, zeitunabhängiger Ausstrahlung führt beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk dazu, dass die Marktauswirkungen exponentiell steigen.** Inhalte von ARD und ZDF werden über mehrere öffentlich-rechtliche und Drittplattformen an mehreren Tagen zugänglich gemacht, so dass sich die Mediennutzung zunehmend auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verlagern kann.

**Um gleiche Wettbewerbsverhältnisse zu schaffen, muss daher entweder in § 11 g Abs. 5 RStV-E oder in § 16 Abs. 4 RStV eine einschränkende Regelung der crossmedialen Eigenwerbung implementiert werden.** § 14 ORF-G<sup>7</sup> z. B. verbietet eine Bewerbung von Hörfunkprogrammen in TV-Programmen und umgekehrt – mit einer Ausnahme für Hinweise auf einzelne Sendungsinhalte. **Angesichts der mittlerweile bestehenden Konvergenz muss sich die Begrenzung im Falle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch auf online, mobile sowie Drittplattformen erstrecken.**

**Zu § 11 g Abs. 5 S. 3 RStV-E**

**Zu Konzept: 5. Beitrag zum publizistischen Wettbewerb (Datenschutz)**

⇒ **Grundsatz der Datensparsamkeit**

Für die Verbreitung auf Drittplattformen sollen gem. § 11 g Abs. 5 S. 3 RStV-E eigens übereinstimmende Richtlinien, insbesondere zum Jugendmedien- und Datenschutz erlassen werden.

Das Konzept enthält einen eigenen Abschnitt zum Datenschutz (s. Konzept S. 17 f). In diesem wird die Wichtigkeit personalisierter Funktionalitäten (Merklisten, Playlists, Empfehlungen, Push-Nachrichten, Social-Media-Einbindung etc.) dargestellt und für das Jugendangebot in Aussicht gestellt. Die hierfür erforderlichen Daten sollen nicht zu kommerziellen Zwecken eingesetzt werden und es soll die Option bestehen, sich von Nutzungsmessungen und Personalisierungsfunktionen abmelden zu können.

Das Angebot von personalisierten/individualisierten Funktionalitäten beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist zu hinterfragen. Die Befriedigung rein individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse gehört nach Auffassung des VPRT nicht zum originären Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Ein besonderes Augenmerk muss auf dem Umgang mit Daten auf Drittplattformen liegen. Das Konzept enthält diesbezüglich nur die Aussage, dass den Nutzern im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten transparent aufgezeigt wird,

---

<sup>7</sup> <https://www.rtr.at/de/m/ORFG#p14>: (7) Die Bewerbung von Hörfunkprogrammen des Österreichischen Rundfunks in Fernsehprogrammen des Österreichischen Rundfunks (§ 3) und umgekehrt ist, sofern es sich nicht um Hinweise auf einzelne Sendungsinhalte handelt, unzulässig.

welche datenschutzrelevanten AGBs für die Nutzung der jeweiligen Plattform gelten. **Inwiefern die bei der Nutzung entstehenden Daten zur Werbemittel- auslieferung oder anderweitiger Kommerzialisierung genutzt werden, wird nicht erwähnt.** So können z. B. auch auf werbefreien Youtube-Channels die Daten gesammelt und für die Werbevermarktung genutzt werden. Das Jugendangebot muss daher auf Drittplattformen das **gleiche Datenschutzniveau** und die **gleiche Datensparsamkeit** vorsehen **wie bei den eigenen Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die durch die Drittplattformen gesammelten Daten dürfen weder durch diese noch durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk genutzt werden.** Nur dann dürfen Inhalte auf Fremdplattformen eingestellt werden. **Diese Datenschutzerfordernisse sollten in der Richtlinie verankert werden.**

### 3. Finanzierung

#### Zu Konzept: 6. Organisationsmodell und Finanzierung

Dem Jugendangebot soll ein Budget von jährlich maximal 45 Millionen Euro zur Verfügung stehen. Außer der Grobaufteilung zwischen ARD (30 Mio. €) und ZDF (15 Mio. €) und dass die Finanzierung bis zum Jahr 2020 durch Umschichtungen im Bestand sichergestellt werden soll, finden sich im Konzept (s. Konzept S. 19 f.) keine weiteren Angaben zu den Kosten. Die Gesamtsumme soll teilweise durch eine Einstellung der beiden Digitalkanäle ZDFkultur und EinsPlus aufgebracht werden. Laut Aussagen in der Presse<sup>8</sup> wird die ARD nun 850.000 Euro weniger als die zunächst versprochenen 30 Millionen Euro in die Finanzierung fließen lassen. Gleichmaßen will das ZDF angeblich seinen finanziellen Beitrag reduzieren.

#### ⇒ **Transparenz / Erfordernis der Kostenaufschlüsselung**

Zu Beginn seiner Stellungnahme hat der VPRT darauf hingewiesen, dass bei Verzicht auf einen Drei-Stufen-Test umso höhere Anforderungen an die Beschreibung des Online-Jugendangebots gestellt werden müssen.

Ein zentraler Baustein im üblicherweise durchzuführenden Drei-Stufen-Testverfahren ist die Beschreibung des erforderlichen finanziellen Aufwands für das Angebot, § 11 Abs. 4 Satz 2 Ziffer 3 RStV, um darauf aufbauend die von dem Angebot ausgehenden marktlichen Konsequenzen bestimmen zu können. **Die dritte Stufe dient nach dem Wortlaut des RStV zunächst der Schaffung von Klarheit über die Kosten des zu prüfenden Telemedienangebots.** Es muss der finanzielle Aufwand mit der erforderlichen Exaktheit, Detailliertheit und Transparenz und unter Beachtung vorgegebener Haushaltsgrundsätze dargelegt werden. **Eine nur pauschale Nennung einzelner Kostenposten und -faktoren sowie eine nicht weiter erfolgte Aufschlüsselung oder Differenzierung erfüllen diese Anforderungen nicht.** Der RStV gibt vor, dass der Finanzierungsplan so detailliert aufgeschlüsselt sein muss, dass die KEF darauf basierend die anfallenden

<sup>8</sup> <http://www.horizont.net/medien/nachrichten/Jugendangebot-von-ARDZDF-Politikern-schmeckt-Nachrichtenaufarbeitung-nicht-134630>

Nettokosten berechnen und den Finanzbedarf nachprüfen kann, § 11 f Abs. 2 RStV.

Die o. g. Erfordernisse finden sich nicht annähernd in dem Konzept wieder. Es sind keine Angaben zu Personal-, Technik- und Contentkosten enthalten. Die Information, dass die Bewegtbildinhalte überwiegend nach einem Mengengerüst über die Anstalten nach einem dezentralen Modell und in einem Mix aus Eigen-, Ko-, Kaufproduktionen und Lizenzankäufen zugeliefert werden (s. Konzept S. 19), wird mit keinerlei Zahlen hinterlegt. Zur Organisation des Angebots wird lediglich erwähnt, dass diese mit einer schlanken Struktur ausgestattet sein soll.

Es werden weder übergeordnete Gesamt-/Overheadkosten noch Einzelposten z. B. für die jährlichen Ausgaben der Kerngenres offen gelegt. Zur Vermeidung von negativen Marktauswirkungen ist dies aber gerade in wettbewerbssensiblen Bereichen wie Fiktion, Musik und Sport Transparenz erforderlich. Schon allein um jegliche Quersubventionierung ausschließen zu können, müssen Einzelkostenzuordnungen (z. B. Technik/Streaming, Redaktion, Lizenzen, anteilige Lizenzen, Marketing, Cross-Promotion, Overhead, etc.) vorgenommen werden. Zudem ist davon auszugehen, dass insbesondere im Bereich von Audio- und Videoinhalten, aber auch für die Text- und Bildelemente, erhebliche Verbundvorteile der Anstalten für das Jugendangebot genutzt werden, so dass die Darstellung der gesamten Kosten überhaupt nur auf Basis einer Vollkostenrechnung möglich ist. **Der VPRT hat daher in der Vergangenheit immer wieder eine klare Zuweisung nach Kostenstellen, die Verbuchung von Kosten zu bestimmten Unternehmensteilen sowie die Trennung von Overhead- und Einzelkosten gefordert.**

Das Konzept versagt im Hinblick auf die allgemeinen Grundsätze der Transparenz und die Anforderungen des RStV zum Drei-Stufen-Test. **Es ermöglicht nicht, die Angemessenheit der für das geplante Angebot erforderlichen Ausgaben, die Abwägung von finanziellem Aufwand und publizistischem Mehrwert (2. Prüfabschnitt der dritten Stufe) und die Folgen für den privatwirtschaftlichen Markt beurteilen zu können.** Der VPRT sieht es daher als erforderlich an, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten hierzu weitere Informationen bereitstellen. **Der Gesetzgeber sollte verlangen, dass die Kosten den Kerngenres Information, Kultur, Bildung anteilig in Höhe von je einem Drittel klar zugewiesen werden und die Gesamtausgaben pro Jahr gedeckelt werden.**

Zudem hat der Gesetzgeber sicherzustellen, dass die über die Anstalten zugelieferten Angebotsbestandteile aus dem Gesamtbudget für das Jugendangebot finanziert werden und nicht über zusätzliche Etats der Anstalten dem Jugendangebot zufließen. **Sämtliche von den Anstalten eingebrachten Leistungen** (Lizenzen, Programme, Verlinkungen/Bewerbungen, Personalressourcen, etc.) **müssen zu marktgerechten Preisen budgetwirksam angerechnet werden.** Würden die Anstalten dem Jugendangebot Inhalte unter Marktpreisen zur Nutzung überlassen, müsste dies zu einer entsprechenden Budgetminderung führen. Ansonsten drohen massive und unkalkulierbare Marktauswirkungen.

Die Gesamtsumme von 45 Millionen Euro stellt ein erhebliches Volumen dar, um Bewegtbildinhalte zu produzieren bzw. produzieren zu lassen, welches dem

öffentlich-rechtlichen Jugendangebot erlaubt, alle marktrelevanten Drittplattformen mit Bewegtbildinhalten zu „bespielen“ oder gar selbst in Konkurrenz zu kommerziellen Multi-Channel-Networks ein eigenes Content-Netzwerk aufzubauen (s. Konzept S. 10: „Das Jugendangebot ist deshalb ein Content-Netzwerk“).

Somit stellt die Finanzierung des Jugendangebots in puncto Transparenz, Verwendung der Gelder und Verhinderung von nicht nachvollziehbaren Allokationen eine der größten Herausforderungen dar. **Es sollte z. B. in Anknüpfung an den § 16 a Abs. 1 S. 6 RStV eine Regelung geschaffen werden, die das o. g. Erfordernis einer budgetwirksamen Anrechnung umsetzt.**

#### 4. Binnenplurale Kontrolle

Zu § 11 g Abs. 4 S. 2 RStV-E/ § 11 g Abs. 6 RStV-E

##### ⇒ Eigenes Gremium

Das Jugendangebot sollte zur Überprüfung der Angebotsentwicklung und im Falle von Überschreitungen des Auftrags, rundfunkrechtlicher Bestimmungen sowie interner Richtlinien über **ein effizientes eigenes Gremium verfügen, welches aus Vertretern von ARD und ZDF besteht**. In der Vergangenheit sind immer wieder Defizite in der Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgetreten. Diese sind z. B. bei den Digitalkanälen und den Abweichungen derer von den Programmkonzepten darauf zurückzuführen, dass diese nicht durch eigene Gremien, sondern von den vorhandenen mit Mehraufwand „mitbeaufsichtigt“ werden mussten. Die Praxis belegt zudem, dass sich die Gremien in den seltensten Fällen in Widerspruch zueinander setzen. Mängel in der Effektivität der Aufsicht sind zudem auch im Hinblick auf den Beihilfenkompromiss und die Rundfunkmitteilung der EU-Kommission zu vermeiden: Zur Sicherstellung einer beihilfekonformen Aufsicht über die Erfüllung des gemeinwirtschaftlichen Auftrags muss das Aufsichtsgremium unabhängig und mit hinreichend Ressourcen ausgestattet sein.

Durch ein eigenes Gremium für die Beaufsichtigung des Jugendangebots würden der Abstimmungsbedarf zwischen zwei Gremien entfallen und die gemeinsame Willensbildung erleichtert. Gemeinschaftsangebote von ARD und ZDF müssen daher über eine eigenständige binnenplurale Aufsicht verfügen, damit diese effektiv kontrolliert werden können. Das Federführungsprinzip zweier Gremien reicht dagegen nicht aus.

Gerade im Hinblick auf das Jugendangebot und seine Weiterentwicklung bestehen so viele Ungewissheiten in der inhaltlichen Ausrichtung, dass eine regelmäßige und permanente Kontrolle erforderlich ist. Da das Jugendangebot über eine zentrale Kopfstelle verfügen wird, muss ihr auch eine zentrale Aufsichtsinstanz gegenüber gestellt werden.

Der Entwurf der Auftragsnorm sieht an einigen Stellen Prüfpflichten (Verweildauerfristen, § 11 g Abs. 4 S. 2 RStV-E, Berichtspflicht gem. §§ 11 g Abs. 6, 11 e

Abs. 2 RStV-E) für ARD und ZDF vor, die nicht durch die Anstalten selbst, sondern „unabhängiger“ durch ein eigenes Jugendangebotsgremium wahrzunehmen sind.

## 5. Auswirkungen Radio

Spürbar wird sich das Jugendangebot vor allem für die privaten Radiounternehmen auswirken, zum einen weil sich das Jugendangebot vermehrt im Musikbereich bewegen wird, zum anderen sich hierzu des Netzwerks der jungen ARD-Hörfunkprogramme, ihrer Marken und Veranstalterereigenschaften bei Musikfestivals und -events bedient werden soll.

### a. Zusammenfassung:

Das Angebot von Musik in dem im Konzept beschriebenen Umfang (s. Konzept S. 6, 9, 17) und unter Berücksichtigung des bereits vorhandenen Musikportfolios bei den ARD-Anstalten gehört nicht zum öffentlich-rechtlichen Auftrag.

Es darf kein bundesweites Jugendradioangebot geben, welches über UKW und IP verbreitet wird. Der Grundsatz aus § 11 c Abs. 1 S. 1, 2. Hs. RStV, wonach bei der ARD keine bundesweit ausgerichteten Hörfunkprogramme stattfinden dürfen, muss entsprechend gelten.

Die ARD überträgt die Mehrzahl an Musikfestivals über Radio, TV und online. Sie genießt durch die Möglichkeit kostenloser trimedialer Werbungspakete und Medienpartnerschaften einen erheblichen Vorteil, bei dem fraglich ist, ob er sich an marktkonformen Bedingungen messen lässt. Für private Wettbewerber ist es aufgrund der Konkurrenz öffentlich-rechtlicher Anstalten im Bereich Off-Air-Kooperationen in den letzten Jahren zunehmend unmöglich geworden, Festivals und Musikevents auszurichten.

Die Beauftragung des Jugendangebots bietet die Chance, das Ausmaß der kommerziellen Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu überprüfen und im RStV zu justieren. Hierzu gehört zumindest für den o. g. Bereich, die Crosspromotion über sämtliche Verbreitungswege/Plattformen zu begrenzen.

### b. Im Einzelnen:

#### 1. Auftrag

⇒ **Fokus des Auftrags auf Information, Bildung und Kultur/kein Schwerpunkt auf Musik**

Die ARD-Landes-Hörfunkwellen gelten als wichtiger Träger bei der Etablierung des bundesweiten Jugendangebots (s. Konzept S. 2, 3 11 f., 14). Im Radiobereich der ARD wurden bereits diverse lineare Angebote für Jugendliche etabliert, die wiederum durch Webchannels, Onlineforen, Video- und Musikstreams etc. begleitet werden. Das Konzept zum Jugendangebot lässt keinen Zweifel, dass Musik und Events zu den maßgeblichen Bestandteilen des Jugendangebots zählen und sich hierfür die Kompetenz der Jungen Wellen, auch als Organisatoren zahl-

reicher Konzerte und Festivals, zunutze gemacht werden soll. Das Musikangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks würde über das Jugendangebot eine Erweiterung erfahren. Neben z. B. Video- und Audiomitschnitten würden kommerzielle Fremdproduktionen und thematische Podcasts zur zeitunabhängigen Nutzung von Musikinhalten, für die entsprechende Rechte erworben werden müssen, zum Abruf bereit stehen.

Es stellt sich die Frage, ob ein solch' **umfangreiches Musikangebot** und die z. B. wochenlange **im Voraus stattfindende Vorabpromotion** (in Form von Off Air/On Air-Bewerbungen von Veranstaltungen, Sponsoring, Plakatierung der Stadt mit Eigenwerbung) **für (kommerzielle) Musikevents zum Auftrag der Rundfunkanstalten gehört**. Hiermit wird nicht nur, wie das Konzept glauben machen will (s. Konzept S. 6, 9, 17), Jugendkultur und die kulturelle sowie musikalische Vielfalt gefördert, sondern auch **unter Verständnis eines sehr weiten Kulturbegriffs der Unterhaltungs-/Musikbereich stark ausgebaut**. Es findet sich **keine gleichmäßige Gewichtung der Bestandteile Information, Bildung, Wissen, Kultur**, sondern unter Berücksichtigung der weiter vorgesehenen Unterhaltungsformen wie Comedy, Gaming, Fiktion verschiebt sich das Jugendangebot deutlich in Richtung „Unterhaltung“ (s. auch C. II. 1. Auftrag). Bereits heute wird der regionale Versorgungsauftrag inzwischen durch das Privatrado erfüllt, während sich die werbetragenden ARD-Radios durchgehend kommerzialisiert haben (siehe VPRT-Studie zu den Medientagen 2012).

#### ⇒ **Keine Entstehung eines bundesweiten Jugendradioangebots**

Die Vernetzung mit den jungen ARD-Wellen ist der Grundbaustein für das Jugendangebot. Die Redaktionen sollen laut Konzept ihre Kompetenz bei der Formatentwicklung, der Tonalität und zielgruppengerechten Ansprache einbringen. Im Konzept (s. Konzept S. 12) heißt es: „Das Netzwerk der jungen Hörfunkprogramme über ganz Deutschland hinweg ermöglicht es dem jungen Angebot unter anderem, relevante Themen aus der Perspektive mehrerer Regionen Deutschlands zu beleuchten.“ Darüber hinaus sollen wechselseitig Inhalte des Jugendangebots vom Programmstart an auf den Online- und Social-Media-Plattformen der jungen Wellen verbreitet werden und als Auspielweg zur Reichweitensteigerung dienen (s. Konzept S. 12).

Wie das Deutschlandradio äußerte der VPRT stets seine Befürchtung, dass als Folge der Trimedialität/Crossmedialität und Bündelung der ARD-Programme ein bundesweites Radioangebot entstehen könnte, zu dessen Veranstaltung nur das Deutschlandradio berechtigt ist. Der SWR-Rundfunkrat versuchte in seiner Pressemitteilung vom 21. Mai 2015 demgegenüber klarzustellen, „dass die Zusammenarbeit mit den regionalen jungen Wellen jedoch nicht bedeute, dass hier ein neues nationales Hörfunkprogramm entstehe.“<sup>9</sup>

**Der VPRT plädiert dafür, den Grundsatz aus § 11 c Abs. 1 S. 1, 2. Hs. RStV, dass bei der ARD keine bundesweit ausgerichteten Hörfunkprogramme stattfinden**

<sup>9</sup> <http://www.swr.de/unternehmen/kommunikation/21-swr-rundfunkrat-stimmt-konzept-zum-jungen-angebot-zu/-/id=10563098/did=15562618/nid=10563098/q3pk3y/index.html>

**dürfen, angesichts des wechselseitigen Austauschs von Inhalten und der avisierten Vernetzung entsprechend auf das Jugendangebot anzuwenden.** Schließlich muss entweder im RStV oder zumindest über die Negativliste ausgeschlossen werden, dass über das Jugendangebot eine **Subkategorie „bundesweites Jugendradio“** aufgebaut wird, innerhalb derer die ARD-Jugendradiowellens mit linearen und non-linearen Elementen gebündelt werden. Darüber hinaus darf es **keinen Jugendradio-Stream des Jugendangebots** geben, sei es, dass dieser **eigens aufgesetzt** wird, sei es dass er **aus Sendungen/Formaten der einzelnen Jugendradiowellens konfiguriert** wird.

## 2. Verbreitung

### ⇒ Keine Verbreitung über UKW und IP

Der VPRT begrüßt, dass gem. des Entwurfs der Auftragsnorm das Jugendangebot nicht über Rundfunkfrequenzen verbreitet werden darf. Somit wäre z. B. die o. g. Konstellation ausgeschlossen, dass ein originärer Jugendradio-Stream des Jugendangebots über UKW verbreitet wird. Die Untersagung einer Verbreitung über Rundfunkfrequenzen verhindert jedoch nicht, dass ein Angebot, welches aus den Streams der jungen Wellen und non-linearen Elementen kombiniert wird, anstelle über UKW aggregiert über IP zugänglich gemacht werden könnte. **Der VPRT sieht es folglich auch mit Blick auf Radio als erforderlich an, den Ausschluss der Übertragung über Rundfunkfrequenzen auch auf die IP-Verbreitung zu erstrecken.** Die ARD hat ohnehin teilweise ihre Radiojugendmarken schon ins Fernsehen verlängert.

Zudem sollte der Gesetzgeber im Blick behalten, dass die mit dem Jugendangebot angesteuerte Crossmedialität zwar unter Bündelungs- und Effizienzvorteilen zu betrachten ist, aber gleichzeitig das Risiko einer weiteren „Verdoppelung“ eines ohnehin umfassenden Angebots birgt, gegen dessen Ausweitung die Politik bislang nichts unternommen hat.

## 3. Crossmedialität

### ⇒ Einschränkung der crossmedialen Bewerbung

Durch die Multiplikation der Angebote im Wege eines crossmedialen Konzepts sind insbesondere die Hörfunksender benachteiligt. Schon die heutigen Crossmedia-Vereinbarungen der ARD für Radio, TV und Online verzerren den Wettbewerb im Werbe-, Hörer- und Rechtemarkt, etwa bei der Radioübertragung von Musik- oder sonstigen Off-Air-(Sport)Events.

Die ARD-Radioanstalten richten die Mehrzahl der populärsten Musikfestivals aus, da sich die Veranstalter aufgrund eines kostenlosen trimedialen Bewerbungspakets und attraktiver Medienpartnerschaften v. a. den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Partner suchen. So wird ein Musikevent entweder selbst veranstaltet oder durch exklusive Medien- und Namenspartnerschaften zum „sendereigenen“ Event (z. B. „Rock am Ring“ und SWR, „MDR SPTUTNIK

Spring Break“ und MDR). Über die Veranstaltung wird dann umfassend in TV, Radio und Online berichtet und dabei in den jeweiligen Formaten auf die Programmangebote in den anderen Medien verwiesen. Die Möglichkeit der trimedialen Berichterstattung und Bewerbung „aus einer Hand“ (*Anm.: Eventuell verknüpft mit dem Angebot der ARD, auch die Trägermedien als viertes Medium zu produzieren*) bevorteilt die ARD beim Erwerb von exklusiven Senderechten (von Sport- oder Musikevents) erheblich.

Private Radiounternehmen verfügen nicht über derartige crossmediale Strukturen. Mitbewerber können und dürfen schon wegen werbe- (DLM-WerbeRL) und medienkonzentrationsrechtlicher Schranken diesen hohen Grad an Vernetzung nicht aufbauen. Zudem ist die Refinanzierungsbasis für private Jugendprogramme bekanntlich begrenzt und wird durch die demographische Entwicklung zunehmend erschwert. Die Möglichkeit einer Darstellung der ARD-Jugendradio-Marken in TV und Online würde diesen eine erhebliche Werbewirkung verschaffen. Da Privatradios nicht auf diese Möglichkeit zurückgreifen können, wären die ARD-Radioanstalten hinsichtlich der Wahrnehmung in der Bevölkerung klar im Vorteil. Da nicht auszuschließen ist, dass ARD und ZDF zur gegenseitigen Reichweitensteigerung von TV, Radio und Online verstärkt auf die Eigenwerbung in Form der Crosspromotion zurückgreifen werden, sollte eine Begrenzung in Betracht gezogen werden, um insbesondere die für die kommerziellen Hörfunkunternehmen nachteiligen Folgen wie drohende Reichweitenverluste zu minimieren. § 14 Abs. 7 ORF-G regelt ein Verbot, nach dem die Bewerbung von Hörfunkprogrammen in TV-Programmen und umgekehrt – mit einer Ausnahme für Hinweise auf einzelne Sendungsinhalte – unzulässig ist.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> <https://www.rtr.at/de/m/ORFG#p14>