

ARD¹



Deutschlandradio |||

Stellungnahme zur Fortentwicklung des Telemedienauftrags

A. Vorbemerkung

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben den zurzeit gültigen Telemedienauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit der Unterzeichnung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages im Dezember 2008 beschlossen. Inzwischen sind fast zehn Jahre vergangen. Die Dynamik der Medienentwicklung ist ungebrochen und stellt auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor immer neue Herausforderungen: Die Vermischung von Massenkommunikation mit neuen Formen der Individualkommunikation gehört ebenso dazu wie die durch die Digitalisierung ausgelöste Integration linearer und non-linearer Inhalte. Immer deutlicher verändert sich auch das Mediennutzungsverhalten. Das Wissenschaftliche Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung „Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 2013 und 2016“¹ nennt vor allem drei Entwicklungen: Die Nutzung von Instant Messaging-Diensten, die mobile Internetnutzung und den Abruf von Bewegtbildangeboten über das Internet. Nutzerinnen und Nutzer erwarten, zeitsouverän und mobil auf die für sie interessanten Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugreifen zu können. Das Gutachten weist auch darauf hin, dass die Erweiterung des Medienangebots den verschiedenen Zielgruppen differenzierte Nutzungsmuster erlaubt. Um seine Integrationsfunktion weiter erfüllen zu können, braucht der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Möglichkeit, alle Gruppen in der Bevölkerung mit Inhalten ansprechen zu können, die zielgruppengerecht sind und den spezifischen Anforderungen des jeweiligen Mediums entsprechen.

Eine Vielzahl von Erwartungen, Bewertungen und Feststellungen des Gesetzgebers aus der Begründung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages im Jahre 2008 hat sich erfüllt. In einigen Punkten besteht aber ein ebenso klarer Korrekturbedarf, der nun im Rahmen der Aktivitäten der Länder zur Fortentwicklung des Telemedienauftrags zu leisten ist. Dafür hat bereits die Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem Jungen Angebot „funk“ (§ 11g RStV) für die jungen Zielgruppen wichtige Impulse geliefert. Das oben genannte Gutachten benennt mehrere Herausforderungen der Zukunft, zum Beispiel den Einfluss, den Algorithmen in medienge-

¹ Hans-Bredow-Institut, Hamburg, Februar 2017

stützten Prozessen auf die Herstellung von Öffentlichkeit und sozialer Wirklichkeit haben und haben dürfen.

Wertvolle Hinweise für die künftige Beauftragung hat auch das vom ZDF in Auftrag gegebene Gutachten „Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud“ (Dieter Dörr, Bernd Holznagel, Arnold Picot, Frankfurt 2016) gegeben. Vor allem in den Thesen 16a-d, 17 und 18 werden die Handlungsfelder für eine Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer nicht-linearen Medienwelt sehr konkret und wohldurchdacht beschrieben. Darauf wird in der nachfolgenden Stellungnahme noch zurückzukommen sein.

Letztlich ist es bei aller notwendigen theoretischen Durchdringung rundfunkrechtlicher Normen vor allem aber auch die klare und eindeutige Publikumserwartung, die es bei der Fortentwicklung des Telemedienauftrags zu berücksichtigen gilt. So ist es für viele Nutzerinnen und Nutzer öffentlich-rechtlicher Mediatheken immer weniger nachvollziehbar, dass Ihnen zum Beispiel angekaufte Spielfilme und Serien in den Mediatheken grundsätzlich nicht zur Verfügung gestellt werden dürfen, obwohl die Rundfunkanstalten über entsprechende Abrufrechte verfügen.

Den ausdrücklich an ARD, ZDF und Deutschlandradio herangetragenen Wunsch, abzuschätzen, ob mit der geplanten Änderung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags absehbare Kostensteigerungen entstehen, die Auswirkungen auf die Höhe des Rundfunkbeitrags haben könnten, wird im Rahmen dieser Stellungnahme entsprochen. Unsere Einschätzung dazu finden Sie bei den jeweils relevanten Themenfeldern in der nachfolgenden Stellungnahme. In diesem Zusammenhang sind uns noch zwei Hinweise wichtig: Zum einen findet künftig bei allen neuen Angeboten und bei wesentlichen Änderungen bestehender Angebote eine Prüfung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen des dafür nun stets notwendigen Dreistufentests statt. Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass es sich auf die Höhe des Rundfunkbeitrags natürlich auch positiv auswirken kann, wenn im Verwertungsbereich die Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht erschwert werden. Dazu zählt zum Beispiel das nach der Entwurfsvorlage immer noch bestehende Verbot im Rahmen der Negativliste, auf Kaufaufforderungen der eigenen Töchter verlinken zu dürfen.

Vor diesem Hintergrund nehmen ARD, ZDF und Deutschlandradio zu den Eckpunkten des Vorschlags für eine Fortentwicklung des Telemedienauftrags wie folgt Stellung:

B. Rahmenbedingungen für einen zeitgemäßen Telemedienauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Der Auftrag zum Angebot von Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde schon im 12. RÄStV 2009 anspruchsvoll und offen formuliert: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglichen, Orientierungshilfe bieten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten fördern. Die Entwicklung der Medien seither hat gezeigt, dass diese Auftragserfüllung für die Gesellschaft immer wichtiger geworden ist. Von Anfang an stand diese zeitgemäße Auf-

tragsformulierung aber in einem Spannungsfeld zu Regelungen im RStV, die Ausgestaltung und Entwicklung der Telemedien von ARD, ZDF und Deutschlandradio an direkte Verbote und analoge Kriterien wie Verweildauern gebunden haben. Dieses Spannungsfeld hat sich verstärkt und damit die Herausforderung der Sicherung der publizistischen Qualität, der Meinungsvielfalt und der Meinungsbildung für den einzelnen und die Gesellschaft.

Nicht nur Mediennutzung, Informationsbeschaffung und Kommunikation, sondern auch Handel, Dienstleistungen und Produktion haben sich grundlegend mit der Digitalisierung und Vernetzung verändert. Internetkonzerne wie Amazon, Facebook und Google haben bisher gültige Grenzen zwischen Medien und Dienstleistern aufgehoben und sich verstärkt als Inhaltenanbieter positioniert. Sie haben ihre Marktstellung noch weiter ausgebaut, die Zahl der Menschen, die regelmäßig ihre Dienste und Inhalte nutzen, ist weiter angestiegen. Nach Angaben von Facebook waren im ersten Quartal 2017 in Deutschland mehr als 30 Millionen Menschen jeden Monat auf der Plattform aktiv, davon 21 Millionen täglich. Die Menschen leben mit dem Smartphone in der Hand. Die Zahl der Onlinenutzerinnen und -nutzer in Deutschland liegt im Jahr 2016 bei mittlerweile 58 Millionen. Das entspricht einem Anteil von 83,8 Prozent an der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren. Die ARD/ZDF-Onlinestudie belegt: Zum ersten Mal verbringen die Menschen in Deutschland mehr als zwei Stunden pro Tag online.

Eines oder mehrere Abonnements von Streaming-Diensten gehört zum Alltag von immer mehr Menschen in Deutschland. Laut einer Goldmedia-Erhebung von 2016 nutzen 43 Prozent aller Onlinerinnen und Onliner in Deutschland kostenpflichtige VoD-Angebote, das sind rund 24 Millionen Nutzerinnen und Nutzer. Damit verschärft sich für ARD, ZDF und Deutschlandradio die Konkurrenzsituation. Immer mehr Anbieter konkurrieren um das Zeitbudget der Nutzerinnen und Nutzer. Die Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender sind hier durch Verweildauerfristen und das Verbot, angekaufte Serien und Filme zeigen zu dürfen, vom Gesetzgeber eingeschränkt.

Längst ist die anfängliche utopische Einschätzung ad acta gelegt, dass die Kommunikation über Social Media eine Agora für einen gleichberechtigten gesellschaftlichen Diskurs bietet. Die Zukunft der Netzwerke ist nicht nur sozial, sondern von Algorithmen und Marktmechanismen bestimmt. Die Grenzen zwischen Information, Werbung, Product-Placement und persönlichen Momenten und Inhalten verschwimmen. Die Verantwortung der großen Social-Media-Plattformen für das Löschen zum Beispiel von beleidigenden oder hasserfüllten Kommentaren rückte mit dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) in die politische Debatte.

Die Digitalisierung der Medien sowie der darauf abgebildeten öffentlichen und privaten Kommunikation ist sehr viel schneller als der Prozess, dazu die entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu schaffen. Dörr, Holznagel und Picot haben in dem bereits genannten Gutachten darauf hingewiesen, dass es für die Auftragserfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wichtiger wird, selbst Plattformfunktionen zu übernehmen. In den Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten könnten auch Inhalte Dritter gebündelt werden, sie könnten insbesondere eine Plattformfunktion für andere Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen wahrnehmen. So könnte ein nationaler öffentlicher Kommunikationsraum, ein Public Open Space entstehen.

Mit der intensiven Nutzung des Internets steigt gleichzeitig die Menge der anfallenden Nutzungsdaten. Jede Minute werden Hunderttausende von Google-Anfragen, Facebook-Posts und WhatsApp-Nachrichten gesendet. Das Spannungsverhältnis zwischen Datensensibilität und Datenschutz und der wachsenden Nutzung von Diensten, deren Geschäftsmodell auf der Auswertung dieser Daten beruht, hat sich verschärft. Gegenstände und Geräte aus dem Alltag werden mit dem „Internet der Dinge“ verbunden, alles wird smart. Algorithmen erkennen aus der Menge der anfallenden Daten selbstständig Schrift, Sprache und Muster. Sie beschreiben Inhalte von Fotos und Videos. Algorithmen erzeugen automatisiert Texte von hoher Qualität auf Basis von Datenbanken.

In der Praxis stoßen also die Telemedien von ARD, ZDF und Deutschlandradio immer wieder an rechtliche Grenzen aus der analogen Welt, wenn sie angesichts dieser Entwicklungen neue Formen der Teilhabe oder Kommunikation in einem nicht-kommerziellen Umfeld anbieten wollen: Zum Beispiel Inhalte aus Archiven digital zugänglich machen, Plattformen und Angebote öffnen für Inhalte und Kommunikation mit den Nutzerinnen und Nutzern, Inhalte Dritten – zum Beispiel Kultureinrichtungen und NGOs – für deren Plattformen zur Verfügung stellen oder Inhalte mit einer Creative-Commons-Lizenz anbieten. Viele Chancen der Partizipation und des Austausches mit den Nutzerinnen und Nutzern scheitern immer noch an der Vorschrift, dass jeder Inhalt außerhalb eines Archivs eine begrenzte Verweildauer hat und zu einem bestimmten Zeitpunkt verschwinden muss. Das obligatorische Verfallsdatum an jedem einzelnen Inhalt schränkt grundsätzlich die Möglichkeit der Partizipation ein.

C. Zu den Eckpunkten der Fortentwicklung

I. § 11d Abs. 1 RStV

1. Hierarchie der Begrifflichkeiten

Die Rundfunkanstalten begrüßen sehr, dass mit dem vorliegenden Entwurf für einen fortentwickelten Telemedienauftrag auch die Hierarchie der Begrifflichkeiten im RStV geordnet und klarer fixiert wurde. Dies gilt vor allem für den Begriff „Angebot“, der nun Angebote nach § 11a RStV (Hörfunkprogramme, Fernsehprogramme, Telemedienangebote) unterscheidet und für die „Telemedienangebote“ nach § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV nun klar definiert, dass es sich dabei um Telemedien handelt, die ein nach § 11f Abs. 4 RStV durchgeführtes Verfahren durchlaufen haben. Damit ist auch klargestellt, dass die Prüfung der Presseähnlichkeit (§ 11d Abs. 7 RStV) auf Telemedienangebote bezogen ist, für die ein Dreistufentestverfahren durchgeführt wurde.

2. Telemedien nach § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV

Mit der in § 11d Abs. 1 RStV beschriebenen Beauftragung von ARD, ZDF und Deutschlandradio mit Telemedien nach § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV beschreibt die dort enthaltene Legaldefinition nun sehr klar die einzelnen Elemente dieser Beauftragung. ARD, ZDF und Deutschlandradio begrüßen die damit verbun-

dene Klarstellung, dass alle dort genannten Elemente zur Erfüllung des Telemedienauftrags erforderlich sein können. Zwar entfällt nach der neuen Konstruktion die früher enthaltene direkte Beauftragung mit einzelnen Angebotsformen. Nachdem jedoch von Anfang an klar war, dass es sich bei der früher in § 11d Abs. 2 RStV enthaltenen Strukturierung öffentlich-rechtlicher Telemedien eben gerade nicht um „typisierbare Angebotsformen“ gehandelt hat, die sich „in der Praxis der Rundfunkanstalten differenzieren lassen“ (so die Begründung zum 12. RÄStV), war es folgerichtig, diese Unterscheidung nun aufzugeben. Dies hat zwar zur Folge, dass nun für jedes neue Angebot und jede wesentliche Änderung ein Dreistufentest durchzuführen ist. Dies lässt sich aber vor allem vor dem Hintergrund vertreten, dass künftig für wesentliche Änderungen nicht mehr das ganze Angebot erneut in einem Dreistufentestverfahren überprüft werden muss, sondern nur die Änderungen (§ 11f Abs. 4 RStV). Dies macht es möglich, in der engeren Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit Telemedien auf den „Sendungsbezug“ zu verzichten (vgl. dazu auch unter V.). Es wird damit auch klar, dass die früher einmal gehegte Vorstellung, bei den öffentlich-rechtlichen Telemedien handele es sich allein um auf Hörfunk und Fernsehen bezogene „programmbegleitende“ Angebote nun endgültig ad acta gelegt werden kann. Eine solche Vorstellung entspräche heute auch weder der Bedeutung von Telemedien als eigenständig genutztes Medium, noch wäre dies mit dem sich stark wandelnden Nutzerverhalten in Einklang zu bringen. Dem entspricht nun auch die folgerichtige Beauftragung mit „eigenständigen audiovisuellen Inhalten“ nach § 11d Abs. 2 Nr. 1 RStV.

II. § 11d Abs. 2 RStV

1. Ein zeitgemäßer Telemedienauftrag muss Lizenznutzungen umfassen

Nach geltendem Rundfunkstaatsvertrag ist es ARD und ZDF gegenwärtig untersagt, angekaufte Spielfilme sowie angekaufte Folgen von Fernsehserien in ihrem Telemedienangebot bereitzustellen. § 11d Abs. 2 Ziff. 1 i. V. m. Abs. 5 Ziff. 2 des im Rahmen des Konsultationsverfahrens vorgelegten Entwurfs hält einerseits zunächst selbst daran fest, sieht andererseits aber wohl auch einen Anpassungsbedarf der Vorschrift an geänderte Nutzungsgewohnheiten. Vor diesem Hintergrund wird offenkundig der in Klammern gesetzte Kompromissvorschlag formuliert.

Dies wird dem Erfordernis der Anpassung des öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots an die digitale Medienwelt nicht gerecht. ARD und ZDF haben ihren verfassungsrechtlich vorgegebenen Auftrag auch in der digitalen Medienwelt zu erfüllen und müssen in diesem Zusammenhang ihre Angebote verstärkt auf neue technische Möglichkeiten und Nutzungserwartungen ausrichten können.

Die daraus resultierende Notwendigkeit zur Anpassung des Funktionsauftrages wurde erst kürzlich in dem bereits zitierten Gutachten der Professoren Arnold Picot, Dieter Dörr und Bernd Holznagel zu „Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud“, eindrücklich festge-

stellt. Sie ergibt sich zudem aus der Publikumserwartung sowie aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im publizistischen Wettbewerb.

Da zur Erfüllung des Funktionsauftrags nutzerfreundliche Telemedienangebote unerlässlich sind, fordern ARD und ZDF, das Verbot zur Nutzung angekaufter Lizenzen und Serien grundsätzlich abzuschaffen.

a) Empfehlung der Gutachter

In dem zitierten Gutachten wird ausgeführt, dass die digitale Welt durch eine Verschmelzung von linearen und nicht-linearen Angeboten, einer Fragmentierung des Sehverhaltens sowie der zunehmenden Kommunikation in geschlossenen Gruppen gekennzeichnet ist. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sei daher ein entsprechender Handlungsspielraum zu schaffen. Um im publizistischen Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben zu können, müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk gerade das jüngere Publikum dort erreichen, wo es sich aufhalte, nämlich im Internet. Wörtlich heißt es in dem Gutachten hierzu:

„Um eine Funktionserfüllung unter den Bedingungen einer Cloud-Medienwelt zu gewährleisten, muss das öffentlich-rechtliche Fernsehen seine Angebote verstärkt auf die neuen technischen Möglichkeiten und Nutzungserwartungen ausrichten“ (Gutachten, S. 94). Es sei den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern nicht zu vermitteln – so die Gutachter – warum die mit den Rundfunkbeiträgen produzierten Sendungen nicht unabhängig vom Sendetermin der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen sollten. Es sei vorstellbar, das grundsätzliche Verbot des Verfügbarmachens von angekauften Angeboten in Mediatheken aufzuheben, aber in Anlehnung an das BBC-Modell eine zwingende Höchstverweildauer von 30 Tagen vorzusehen.

b) Publikumserwartung

Das Verbot, Lizenzen und angekaufte Serien in die Mediatheken einzustellen, entspricht in keiner Weise der Publikumserwartung. Sind einzelne Programme in den Mediatheken nicht verfügbar, so widerspricht dies gelernten Nutzungsmustern, die vor allem von amerikanischen VoD-Diensten mitgeprägt wurden. Die Erwartung der insbesondere jungen Nutzerinnen und Nutzer heutzutage ist, jederzeit auf die gewünschten Inhalte zugreifen zu können. Gelingt das nicht über die Plattform des Anbieters, werden alternative Möglichkeiten genutzt, etwa über nicht autorisierte Uploads bei YouTube.

Bei Fernsehformaten betrifft dies beispielsweise den Wunsch der Nutzerinnen und Nutzer, verpasste Folgen zeitunabhängig oder alle Folgen einer Serienstaffel hintereinander anzuschauen. Wird ein solcher Service durch gesetzliche Regelungen verhindert, schafft dies ein Wettbewerbshemmnis für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und senkt die Akzeptanz der Beitragsfinanzierung. Tägliche Beschwerden über die fehlende Abrufmöglichkeit in den Mediatheken von ARD und ZDF belegen das Bedürfnis der Zuschauerinnen und Zuschauer eindrücklich. Die spezifischen Rahmenbedingungen der

Programmherstellung sind den Zuschauerinnen und Zuschauern naturgemäß nicht bekannt, eine Unterscheidung der fertigen Programme ist faktisch nicht möglich – und für die Nutzungsbedürfnisse des Publikums auch nicht relevant. Zuschauerinnen und Zuschauer können oft nicht nachvollziehen, warum die Verfügbarkeit von hochwertigen Produktionen auf einen Erstausstrahlungstermin und wenige Wiederholungstermine im linearen Rundfunkangebot begrenzt sein sollen. Sie wünschen sich ausdrücklich eine Verfügbarkeit in den Mediatheken.

Europäische Lizenzprogramme unterscheiden sich von Koproduktionen, die gemeinsam mit europäischen Sender- und/oder Produzentenpartnern entstanden sind, vor allem durch den Zeitpunkt der Entscheidung zum Beispiel über Rechteaufteilung und Verwertungsmöglichkeiten und die dadurch bedingte redaktionelle Gestaltungsmöglichkeit. Im Falle einer Koproduktion erfolgt eine frühzeitige Vereinbarung unter den Koproduzenten. Die Modelle der Zusammenarbeit, die Federführerschaft sowie der Grad der Individualisierung für einzelne Märkte sind dabei äußerst vielfältig. ARD und ZDF beteiligen sich an Produktionen, die federführend von anderen Sendern entwickelt oder initiiert werden, gemeinsam mit europäischen Partnern. Häufig findet eine Zusammenarbeit mit anderen europäischen öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern wie BBC, ORF, SRF, France Télévision, SVT oder DR statt. Im Lizenzhandel europäischer Programme erfolgt die Einigung über einen Lizenzwerb, im Gegensatz zu amerikanischen Programmen, meist nach Fertigstellung der Produktion. Auch hier sind oftmals die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter die Partner von ARD und ZDF. Die fertiggestellten fiktionalen Programme, die als europäische Koproduktion oder Lizenzprogramme hergestellt bzw. eingekauft wurden, werden auf den gleichen Sendeplätzen ausgestrahlt. Auch hieraus ergibt sich also für die Zuschauerinnen und Zuschauer kein nachvollziehbares Kriterium, warum bestimmte hochwertige Produktionen in den Mediatheken fehlen.

c) Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im publizistischen Wettbewerb

Die Notwendigkeit zur Anpassung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergibt sich nicht nur aus den Empfehlungen des bereits erwähnten Gutachtens sowie den bestehenden Publikumserwartungen. Vielmehr hat auch das BVerfG diese Notwendigkeit ausdrücklich bestätigt. So hat es zuletzt im März 2014 im Urteil zur Ausgestaltung der ZDF-Gremien die besondere Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Welt hervorgehoben und sich dahingehend eingelassen, dass ARD und ZDF unverzichtbar seien, da sie ein Programm anbieten, das einer Entscheidungsrationale abseits von Marktmechanismen folgt. Aufgabe der Öffentlich-Rechtlichen ist die inhaltliche Vielfaltssicherung, die der freie Markt – auch im Hinblick auf erhebliche Konzentrationstendenzen und die damit verbundenen Risiken der Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung – nicht gewährleistet.

Das Gericht betont ausdrücklich, dass sich der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keineswegs auf eine Mindestversorgung oder ein Ausfüllen von Nischen beschränkt, die kommerzielle Anbieter nicht bedienen können oder wollen, sondern die gesamte Bandbreite von Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur umfasst. Damit hat das Gericht die aus früheren Entscheidungen bekannten Grundsätze ausdrücklich in die Zeit der Konvergenz der Medien fortgeschrieben und den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der neuen Medien nochmals untermauert.

Die Möglichkeit der non-linearen Nutzung angekaufter Lizenzen und Serienstunden mithin im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung, der Publikumserwartung und den Erfordernissen der Entwicklung der digitalen Welt.

Daraus würden auch weder Nachteile für die Produzenten als Vertragspartner von ARD und ZDF entstehen, noch sind nennenswert höhere Kosten bei der Anmeldung zum Rundfunkbeitrag zu erwarten. Dies gilt umso mehr für den in dem Entwurf zum Konsultationsverfahren enthaltenen Alternativvorschlag gemäß § 11d Abs. 2 Ziff. 2 i. V. m. Abs. 5 Ziff. 2 nebst Klammertext, der eine Beschränkung auf europäische Produktionen bis zu 30 Tagen nach Ausstrahlung vorsieht.

2. Keine nachteiligen Auswirkungen auf die Produzenten

Die in diesem Zusammenhang von der Allianz Deutscher Produzenten vorgebrachten Argumente sind aus Sicht von ARD und ZDF nicht stichhaltig. Auch bei einer Aufhebung des Verbots werden die Interessen der Produzentinnen und Produzenten ausreichend berücksichtigt, was im Folgenden dargestellt werden soll. Dabei soll angesichts der Kritik der Produzentinnen und Produzenten auch auf die Berücksichtigung von Produzenteninteressen bei Auftragsproduktionen und Koproduktionen eingegangen werden, auch wenn diese nicht Gegenstand der Gesetzesnovellierung sind. Im Übrigen bestehen bereits heute für die verschiedenen Produktionsarten voll- und teilfinanzierte Auftragsproduktionen, Koproduktionen und Lizenzen unterschiedliche gesetzliche Vorgaben und vertragliche Regelungen bzw. Terms of Trade, die einen Interessenausgleich herstellen.

a) Voll- und teilfinanzierte Auftragsproduktionen

Der Bereich der voll- und teilfinanzierten Auftragsproduktionen ist nicht Gegenstand der Verbotsregelung und der vorgeschlagenen Erweiterung. Deren Zurverfügungstellung im Telemedienangebot ist daher heute schon zulässig.

Unabhängig davon weisen ARD und ZDF ausdrücklich darauf hin, dass die von ARD und ZDF mit der Produzentenallianz jeweils separat verhandelten aktuellen Terms of Trade (für das ZDF gelten aktuell seit dem 01.01.2017 die Rahmenbedingung einer fairen Zusammenarbeit zwischen dem ZDF und den Fernsehproduzenten) selbst für vollfinanzierte Auftragsproduktionen einen Onlinezuschlag für Produzentinnen und Produzenten enthalten, obwohl bei Voll-

finanzierungen grundsätzlich zunächst alle Rechte beim Sender verbleiben. Zentrales Element der Neuregelung beim ZDF ist dabei ein gesondertes Vergütungselement für die eigene Online-Nutzung im hoheitlichen Bereich (vgl. Ziff. 6 der ZDF-Rahmenbedingungen mit einem erhöhten Gewinnaufschlag bei längerer Onlinenutzung). Die Allianz Deutscher Produzenten hat diese Verbesserungen der Rahmenbedingungen für eine faire Zusammenarbeit mit Produzenten im Dezember 2016 kommentiert unter der Überschrift: „Ein kraftvoller Schritt“.

Teilfinanzierte Auftragsproduktionen (mit oder ohne Länderförderung) haben individuelle vertragliche Regelungen zum Gegenstand. Analog der Behandlung vollfinanzierter Auftragsproduktionen kann ggf. auch hier ein Onlinezuschlag erfolgen, soweit der Rundfunkanstalt die Rechte überhaupt eingeräumt sind. Auch insoweit besteht Verhandlungsbereitschaft.

Die von der ARD vorgelegten Eckpunkte 2.0 für ausgewogene Vertragsbedingungen und eine faire Aufteilung der Verwertungsrechte finden seit dem 01.01.2016 auf vollfinanzierte und teilfinanzierte Auftragsproduktionen der ARD-Landesrundfunkanstalten Anwendung.

Für den gesamten Bereich der Auftragsproduktionen ist eine erhebliche finanzielle Verbesserung für Auftragsproduzenten durch die neu verhandelten Terms of Trade von ARD und ZDF zu verzeichnen.

Mehrkosten sind finanziert durch die zweckgebundenen KEF-Zuweisungen (für Produzenten und Urheber bei ARD und ZDF für die Jahre 2017-2020 insgesamt 245 Mio. Euro). Den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern wäre nicht zu erklären, dass einerseits diese Mittel zur Verbesserung der finanziellen Situation von Auftragsproduzenten aufgewandt werden, sie aber andererseits keinen angemessenen Online-Zugang zu diesen Produktionen haben.

Zusätzlich werden die Produzentinnen und Produzenten an Gewinnen aus nachfolgenden kommerziellen Verwertungen dieser Produktionen hälftig beteiligt.

b) Kino-Koproduktionen

Den Auswertungsinteressen der Produzentinnen und Produzenten von Kino-Koproduktionen werden zum einen durch Regelungen des FFG sowie der Landesfilmförderungen Rechnung getragen und zum anderen durch Terms of Trade zwischen Sendern und Produzentinnen/ Produzenten.

- Die Auswertungskette für Kino-Koproduktionen ist im FFG geregelt unter Berücksichtigung und Wahrung der Interessen der an der Auswertungskette wirtschaftlich Beteiligten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht hierbei ohnehin in der Auswertungskette am Ende. Bevor diese Produktionen im Free-TV ausgestrahlt werden, wurden andere Stationen der Auswertungskette ausgeschöpft, auch vorlaufende VoD-

Nutzungen. Insoweit bedarf es nicht einer nochmaligen Berücksichtigung von Produzenteninteressen.

- Auswertungsinteressen von Koproduzenten werden darüber hinaus berücksichtigt durch Vereinbarungen von Geo-Blocking, soweit europäische oder weltweite Koproduktionen betroffen sind.
- Auch die EU-Kommission betont (zuletzt in dem Abschlussbericht über die Sektoruntersuchung zum elektronischen Handel, COM 2017, 229) die Zulässigkeit von Geoblocking-Vereinbarungen auch unter dem neuen Copyrightpaket. Der Vorschlag für die sogenannte Geoblocking-Verordnung (COM 2017,229) schließt deswegen audiovisuelle Mediendienste aus dem Anwendungsbereich ausdrücklich aus. Außerdem bestätigt Erwägungsgrund 11 des Vorschlags für die sogenannte Rundfunkverordnung (COM 2016, 594) final die Geltung des Grundsatzes der Vertragsfreiheit und damit die Zulässigkeit der Einschränkung der Verwertung der Rechte, insbesondere was bestimmte Übertragungstechniken oder Sprachfassungen anbelangt. Auch im Rahmen der aktuellen wettbewerbsrechtlichen Untersuchungen² geht es nicht um ein Verbot der Territorialität.
- Die im Jahr 2015 von ARD, ZDF und der Produzentenallianz abgeschlossenen Terms of Trade bzw. Eckpunkte über die vertragliche Zusammenarbeit bei Film-/ Fernsehgemeinschaftsproduktionen und vergleichbaren Kino-Koproduktionen sehen in § 4 explizit die Anwendung von Geolocation vor.
- Seit vielen Jahren verfügen ARD und ZDF bei Kino-Koproduktionen über Regelungen zu angemessenen Vertragsbedingungen, sogenannten Terms of Trade, zuletzt abgeschlossen in der vorgenannten Eckpunktevereinbarung von Oktober 2015. Das FFG greift diese auch auf und stellt sicher, dass von diesen zum Nachteil der Produzentin/ des Produzenten nicht abgewichen werden darf, § 67 Abs. 9 FFG. Die Kündigung nach nur einem Jahr Vertragslaufzeit durch die Produzentinnen und Produzenten lässt auf die Taktik schließen, im Gesetzgebungsverfahren behaupten zu können, dass Terms of Trade nicht vorliegen.

ARD und ZDF wenden die Terms of Trade ungeachtet der Kündigung weiter an, da sie als angemessener Branchenstandard vereinbart sind.

Zudem versuchen die Sender seit Oktober 2016 mit Kino-Koproduzentinnen und Kino-Koproduzenten reklamierte Änderungen der Terms of Trade zu verhandeln. Diese Verhandlungen werden seitens der Kinoproduzentenverbände, insbesondere der Produzentenallianz, verzögert, Konkretisierungen unterblei-

² Die Europäische Kommission untersucht in verschiedenen vertraglichen Vereinbarungen zwischen sechs großen US-amerikanischen Filmstudios Disney, NBC Universal, Paramount Pictures, Sony, Twentieth Century Fox und Warner Bros und europäischen Pay-TV Anbietern.

ben, Terminangebote werden nicht angenommen und zugesagte Positionierungen nicht übermittelt. Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass seitens der Allianz Deutscher Produzenten nachgefragte Finanzierungsanteile bei Koproduktionen keine Verhandlungsvoraussetzungen sind, da Differenzierungen der Rechteeinräumung im Verhältnis zum Finanzierungsanteil bereits bisher vereinbart sind. Sie werden aber dennoch zur Verfügung gestellt.

ARD und ZDF erklären hiermit ausdrücklich weiterhin ihre Bereitschaft zum kurzfristigen Abschluss neuer Terms of Trade. Dabei wurde den Produzentenverbänden bereits signalisiert, dass verbesserte Online-Nutzungsmöglichkeiten eine Kompensation durch weitere Zugeständnisse bei den VoD-Verwertungsmöglichkeiten für Produzentinnen und Produzenten erfahren können. Auch hier wurden Differenzierungsmöglichkeiten nach Finanzierungsanteilen vorgeschlagen. Zugeständnisse wurden auch für erweiterte Pay-TV-Auswertungsmöglichkeiten der Produzentin/ des Produzenten avisiert.

c) Lizenzen

Auch hier sind keine Nachteile für Produzentinnen und Produzenten zu erwarten. Es gilt der Grundsatz der Vertragsfreiheit, kein Lizenzgeber ist gezwungen Onlinerechte den Rundfunkanstalten einzuräumen. ARD/ZDF verfügen bereits heute in vielen Fällen über VoD-Rechte für eigene Mediatheken, weil diese automatisch in Rechtepaketen als europäischer Standard mit erworben wurden.

Die Besorgnis der deutschen Film- und Fernsehwirtschaft, finanzielle Nachteile durch eine Liberalisierung zu erfahren, ist unberechtigt. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten würden auf dem Lizenzmarkt für Onlinerechte europäischer Produktionen (dem sogenannten „Independent Markt“) als zusätzlicher Wettbewerber auf der Lizenznehmerseite auftreten. Dieser Markt war in den vergangenen Jahren durch starke Zurückhaltung der privatwirtschaftlichen Fernsehveranstalter in Deutschland geprägt. Von sinkenden Preisen für die gehandelten Produkte auf Seiten der Produzenten und Rechthändler durch eine öffentlich-rechtliche Nachfrage ist daher keinesfalls auszugehen. Im Bereich der europäischen Koproduktion erfolgen bereits bislang projektindividuelle Finanzierungs- und Rechtaufteilungsgespräche mit allen beteiligten Koproduktionspartnern, einschließlich der Produzentinnen und Produzenten. Eine angemessene Beteiligung von ihnen ließe sich auch zukünftig projektindividuell gewährleisten.

Gleichzeitig verfügen ARD und ZDF bereits jetzt über einen Rechtstock, der derzeit ungenutzt bleiben muss. Mit dem Erwerb von europäischen Lizenzprogrammen erhalten ARD und ZDF, analog der Beteiligung an Koproduktionen, im Regelfall übliche Nutzungsrechte für die Bundesrepublik Deutschland. Darin enthalten sind die sogenannten Free-TV-Rechte zur Ausstrahlung im Fernsehen sowie die anschließende Möglichkeit zur Zugänglichmachung in den Mediatheken (Free-VoD-Rechte). Die Onlinenutzung ist dabei marktüblich begrenzt, meist auf einen Zeitraum von bis zu 30 Tagen nach der jeweiligen TV-Ausstrahlung. Diese Rechte stehen bei geänderter Gesetzeslage ohne Mehr-

kosten zur Verfügung und würden die Attraktivität der Mediatheken von ARD und ZDF deutlich erhöhen.

In den vergleichsweise wenigen Fällen, in denen Onlinerechte bislang nicht mit erworben werden, würde dies in der Zukunft ebenfalls unterbleiben, jedenfalls soweit dies mit erheblichem zusätzlichem finanziellen Aufwand verbunden wäre. Etwaige zusätzliche Kosten könnten innerhalb des vorhandenen Budgets zum Ankauf fiktionaler Lizenzprogramme gedeckt werden. Zudem liegt der Schwerpunkt der Nutzung von Fernsehproduktionen, trotz steigender Nutzung im VoD-Bereich, nach wie vor auf der linearen Ausstrahlung im TV. Dies spiegelt sich auch in den unterschiedlichen Lizenzsummen für TV- und Onlinerechte wieder, sofern diese gesondert bewertet werden. Mehrbelastungen der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler auf diesem Feld sind daher auszuschließen.

Die Behauptung der privatwirtschaftlich organisierten Fernsehveranstalter in Deutschland, die Möglichkeiten der Onlinenutzung fiktionaler Lizenzprogramme würden zu einer Wettbewerbsverzerrung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten führen, kann widerlegt werden. So verfügen die beiden großen Sendergruppen ProSiebenSat.1 und die Mediengruppe RTL über Output-Verträge mit sämtlichen international tätigen amerikanischen Konzernen, die als marktbeherrschend einzuschätzen sind. Output-Verträge garantieren den Fernsehveranstaltern den Zugriff auf sämtliche Filme und Serien der Produktionsstudios bereits im Voraus und schließen zunehmend Onlinerechte mit ein. So verfügt die Mediengruppe RTL über eine vertragliche Beziehung dieser Form mit Sony und NBC Universal und hat jüngst durch ein höheres Angebot bisherige parallele Vertragsbeziehungen zwischen dem ZDF und NBC Universal abgelöst. ProSiebenSat.1 verfügt über Output-Verträge u. a. mit Warner Bros., Paramount, Disney, Fox. Ein Zugang der öffentlich-rechtlichen Sender zu diesen Hollywood-Produktionen, unabhängig von programmlichen Aspekten, wäre bei derzeitiger Marktlage daher ohnehin nur in sehr begrenztem Umfang möglich. Auch in diesen Output-Verträgen werden lineare Senderechte mit non-linearen Abrufrechten verknüpft und nicht separat gehandelt.

3. Stellungnahme zum Kompromissvorschlag der Länder

Wie bereits eingangs festgehalten, sprechen sich ARD und ZDF prinzipiell dafür aus, das Verbot als solches ganz fallen zu lassen.

Jedenfalls ist aber die Öffnung des Telemedienauftrags um die Nutzung europäischer Lizenzen unabdingbar, um im publizistischen Wettbewerb bestehen zu können. Gerade dort verfügt der öffentlich-rechtliche Rundfunk bereits heute zumeist über Onlinerechte, die standardmäßig mit eingeräumt werden. Ein Verbot führt hier nicht zu Kosteneinsparungen, sondern nur dazu, dass den Nutzungsgewohnheiten der Zuschauerinnen und Zuschauer nicht entsprochen werden kann, vorhandene Abrufrechte bleiben schlicht ungenutzt. Die noch in der Gesetzesbegründung zum 12. RÄStV geäußerte Befürchtung, „...dass bei den Rundfunkanstalten hohe Rechtenkosten für den Erwerb von Abrufrechten entstehen...“, erweist sich daher als unbegründet.

Europäische Produktionen sollen zudem nach der AVMD-Richtlinie und den Staatsvertragsvorgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verstärkt genutzt werden. § 6 Abs. 1 RStV gibt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk den Auftrag, zur Sicherung von europäischen Film- und Fernsehproduktionen beizutragen. Sie werden als Kulturgut bezeichnet und als Teil des audiovisuellen Erbes. Nach Absatz 2 muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Hauptteil seiner Angebote europäischen Werken vorbehalten. Diese dann von einer Nutzung in Mediatheken auszuschließen, ist nicht nur im Hinblick auf die Rundfunkbeiträge der Zuschauerinnen und Zuschauer unverständlich, sondern nachgerade widersprüchlich zu diesen Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags und des europäischen Rechts.

Bei einer Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten auf europäische Werke ist angesichts aktueller europäischer Entwicklungen (Brexit) der Definition besondere Aufmerksamkeit zu widmen (§ 11d Abs. 2 Nr. 2).

Die Definition europäischer Werke ist in Art. 1 Abs. 1 lit. n) i) der AVMD-Richtlinie (2010/13/EU) niedergelegt.³

Die Definition muss sicherstellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk angekaufte Werke aus Ländern, die zwar rein geografisch, nicht jedoch politisch als Mitgliedstaat der EU zu Europa gehören, in seinen Mediatheken einstellen kann. Vor dem Hintergrund, dass Großbritannien aufgrund des Brexit ggf. aus der Europäischen Union ausscheiden wird, sollte klargestellt werden, dass die Definition der AVMD-Richtlinie auch insoweit gilt, da diese ausreichend breit formuliert ist.

³ Danach sind „europäische Werke“ Werke aus den Mitgliedstaaten sowie gemäß Unterpunkt ii) Werke aus europäischen Drittländern, die Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen des Europarats sind, sofern diese wiederum die Voraussetzungen des Abs. 3 der Norm erfüllen, nämlich diese von einem oder mehreren Herstellern (Autoren und Arbeitnehmer) aus EU-Ländern oder europäischen Drittländern (1) das Werk geschaffen wurden oder (2) in ihrer Herstellung überwacht und tatsächlich kontrolliert werden oder aber (3) der Beitrag der Koproduzenten mehr als die Hälfte der Gesamtproduktionskosten beträgt und die Koproduktion nicht von einem außerhalb dieser Staaten niedergelassenen Hersteller kontrolliert wird.

Weiterhin gehören zu den europäischen Werken gemäß Art. 1 lit. n) iii) Werke, die im Rahmen der zwischen der Union und Drittländern im audiovisuellen Bereich geschlossenen Abkommen in Koproduktion hergestellt werden und diesen Abkommen entsprechen.

Schließlich werden gemäß Art. 1 Abs. 4 Werke, die keine europäischen Werke im Sinne der Legaldefinition sind, dennoch als solche betrachtet, sofern sie im Rahmen von bilateralen Koproduktionsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern hergestellt werden und die europäischen Koproduzenten den mehrheitlichen Anteil der Gesamtproduktionskosten tragen und die Herstellung nicht von einem Hersteller aus einem Drittstaat kontrolliert wird.

4. Sonstige Marktauswirkungen

a) Vertragsdimension

Da die hier relevanten Inhalte aufgrund ihres relativen Alters von zwei oder mehr Jahren in der Verwertungskette bereits komplett ausgewertet worden sind, sind potentielle Nachteile für andere VoD-Angebote aufgrund des Alters der bislang eingekauften Rechte nicht zu befürchten. In der Regel sind die im Bereich der Kaufproduktionen relevanten Inhalte bereits relativ alt, wenn sie vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk erworben werden. Sie befinden sich meist schon zwei oder mehrere Jahre in der Auswertung und haben damit alle Verwertungsstufen durchlaufen. Potentielle Nachteile für andere VoD-Angebote sind damit aufgrund des Alters der bislang eingekauften Rechte nicht zu befürchten.

b) Vergleichsmarktdimension

Eine Online-Bereitstellung von angekauften Spielfilmen und Folgen von Serien, erzeugt keine erkennbaren negativen Auswirkungen auf andere VoD-Anbieter. Bei den angekauften Produktionen handelt es sich in der Regel nicht um aktuelle Blockbuster in Erstausstrahlung, sondern um Re-Runs und Nischeninhalte, die für VoD-Anbieter nur eine sehr geringe ökonomische Relevanz besitzen. Aus früheren wettbewerbsökonomischen Gutachten (zum Beispiel 2016 für den BR bzw. die ARD zur "Angleichung der Verweildauern für fiktionale Formatkategorien auf DasErste.de an das ARD-Verweildauerkonzept") ist bekannt und empirisch belegt, dass die tatsächlichen marktlichen Auswirkungen von geänderten (erweiterten) Verweildauerkonzepten in öffentlich-rechtlichen Mediatheken auf den Wettbewerb marginal sind.

c) Marketingdimension

Die Präsenz in öffentlich-rechtlichen Mediatheken sowie die Präsentation im linearen Programm generiert einen Marketingeffekt im Onlinemarkt, der eine spätere Verwertung auf DVD/Blu-Ray oder in anderen VoD-Plattformen sogar befördern kann. Hinzu kommt, dass gerade europäische Werke bislang nur etwa zur Hälfte überhaupt in VoD-Angeboten präsentiert werden und damit viele Filme und Serien, vor allem Independent- und Arthouse-Filme, bislang keinen Zugang zu dieser Verwertungsstufe haben. Mit einer möglichen Neuregelung der Verweildauer würde die Präsenz von europäischen Werken in den Mediatheken verbessert und damit die kulturelle Vielfalt erhöht.

5. Sendungen auf Abruf von Großereignissen nach § 4 Abs. 2 RStV sowie Spielen der Fußball-Bundesliga

Der Änderungsvorschlag der Bundesländer sieht eine Verlängerung der Verweildauer bei Sendungen auf Abruf von Großereignissen im Sinne des § 4 RStV vor. Eine solche Änderung ist im Sinne der Zuschauerinnen und Zuschauer, hat praktisch keine Marktauswirkungen und führt zu keinerlei Mehrkosten.

Der Sportrechtemarkt hat sich in den vergangenen Jahren ganz erheblich verändert. Als die Begrenzung der Verweildauer für Sportgroßereignisse auf 24 Stunden durch den Gesetzgeber eingeführt wurde, bestand ein national geprägter Bieterwettkampf um die attraktiven Sportübertragungsrechte. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass nationale Rundfunkanbieter oftmals nicht mehr finanzstark genug sind, um „Premium-Sportrechte“ zu erwerben. Neue Player, allen voran amerikanische Großkonzerne, investieren erhebliche Geldsummen, um ihre Pay-Produkte am Markt zu platzieren. Vor diesem Hintergrund sind Marktauswirkungen und Schutzbedürftigkeit Dritter neu zu bewerten.

Sportrechte, vor allem „Premium-Sportrechte“ von Großereignissen, werden heute praktisch ausnahmslos im Paket gehandelt. In diesen Paketen sind stets auch umfangreiche Onlinerechte enthalten, die zeitlich weit über die heute geltende 24-Stunden Grenze des § 11d Abs. 2 RStV hinausgehen.

Aufgrund der derzeitigen gesetzlichen Regelung müssen entsprechende Abrufinhalte nach 24 Stunden wieder depubliziert werden. Bei Fußball-Welt- und Europameisterschaften führt dies zu dem paradoxen Ergebnis, dass Spiele ohne deutsche Beteiligung (weil nicht Bestandteil der Großereignisliste) über mehrere Tage in der Mediathek verfügbar sind, während die (fürs Publikum besonders interessanten) Spiele der deutschen Nationalmannschaft (weil Bestandteil der Großereignisliste) nach einem Tag wieder depubliziert werden müssen.

Aufgrund der beschriebenen Paketierung sind auch keine Kostenvorteile mit der Begrenzung gegeben. Folglich werden auch keine Mehrkosten bei der vorgesehenen Erweiterung anfallen. Da die Rechtepakete grundsätzlich eine exklusive Verwertung vorsehen, sind auch keine Marktauswirkungen zu erwarten.

Dies alles führt im Ergebnis dazu, dass auch eine Ausweitung auf 30 Tage keine Kosten- und Marktauswirkungen haben würde. ARD, ZDF und Deutschlandradio sprechen sich daher für eine längere Verweildauer aus.

III. § 11d Abs. 3 RStV (Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation)

Die neue Formulierung in § 11d Satz 3 hält fest, dass es zur zeitgemäßen Gestaltung von Telemedienangeboten gehört, Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation anzubieten. Seit der Verabschiedung des 12. RÄStV war vor allem die Entwicklung von interaktiven Kommunikationsangeboten von besonderer Dynamik.

Die Vermittlung von Information, Bildung, Wissen und Unterhaltung erfordert heute Dialogkommunikation. Medien müssen einen dauerhaften, interaktiven Austausch mit ihren Nutzerinnen und Nutzern aufbauen und unterhalten. Dies gilt für die direkte interaktive Kommunikation zwischen den Nutzerinnen und

Nutzern und den Medien auf ihren eigenen Plattformen und über Drittplattformen wie Soziale Netzwerke. ARD, ZDF und Deutschlandradio müssen ihre Nutzerinnen und Nutzer dort ansprechen, wo diese kommunizieren. Sie müssen in der Kommunikationsumgebung präsent sein, denen die Nutzerinnen und Nutzer viel Aufmerksamkeit und Zeit geben. Dies gilt nicht nur für den direkten individualkommunikativen Austausch, sondern insbesondere für die Vermittlung von Informationen.

Die „Reuters Digital News Survey 2017“⁴ zeigt, dass die am weitesten verbreitete Nachrichtenquelle das Fernsehen ist. Noch spielen die sozialen Medien im Kontext der Nachrichtennutzung eine vergleichsweise geringe Rolle. Betrachtet man alle Altersgruppen, so liest oder schaut jeder Vierte auf facebook Nachrichten. Der Anteil der Onlinerinnen und Onliner zwischen 18 und 24, die soziale Medien und Blogs als Hauptquelle nutzen, ist aber binnen eines Jahres von 16 auf 23 Prozent gestiegen. Das Wissenschaftliche Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung „Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 2013 und 2016“ kommt zu dem Ergebnis, das bei Jüngeren in der Mediennutzung deutliche Funktionsverschiebungen zu beobachten sind. Für sie würden Online-Angebote zu Hauptnachrichtenquellen. Dabei hätten die Angebote traditioneller journalistischer Medien das größte Gewicht, aber auch Social Media und Blogs gewannen an Bedeutung.

Vor dem Hintergrund der noch bestehenden Bedeutung der traditionellen Marken ist es zu begrüßen, dass nun die interaktiven Kommunikationsangebote aufgenommen wurden. Damit besteht die Möglichkeit, diese dialogischen Angebotsformen mit den Marken von ARD, ZDF und Deutschlandradio zu verbinden. Dies ist insbesondere im Hinblick auf einen weiteren Befund des Gutachtens von Bedeutung: Die Konzentrationsentwicklung hin zu wenigen zentralen Intermediären.

Interaktive Kommunikation ist dann relevant, wenn sie die Zielgruppen mit plattformgerechten Formaten ansprechen kann. Dies gilt zum Beispiel für die Kommunikation auf Instagram und Snapchat. In Deutschland nutzen neun Millionen Menschen die Plattform Instagram, die dem Konzern facebook gehört. 35 Prozent der unter 19-jährigen nutzen Instagram, in den USA sind es nur 19 Prozent.⁵ Schätzungen gehen dahin, dass es 2021 über 16 Millionen Nutzer in Deutschland sein werden.⁶ Snapchat hat weltweit rund 100 Millionen aktive Nutzer pro Tag. Diese Plattformen, die zum Beispiel aus Austauschplattformen für Fotos oder Videos gestartet sind, werden immer häufiger auch zur Informationsvermittlung genutzt. Derzeit testen viele Medien den Einsatz so genannter Chatbots zur Nachrichtenvermittlung. Das ARD/ZDF-Angebot „funk“ hat dazu einen Bot „Novi“ gestartet. Im Bereich interaktive Kommunikation etablieren sich derzeit Sprachassistenzsysteme. Die großen IT-Konzerne und

⁴ Reuters Institute, Hans-Bredow-Institut, Ergebnisse für Deutschland, Hamburg, Juni 2017

⁵ Quelle: ComputerBild/ Statista

⁶ Quelle: eMarketer

kleinere Anbieter verfügen über Systeme, die Texte, Audios und Videos auswerten können. Auf künstlicher Intelligenz basierte Systeme lösen ältere digitale Strukturen ab. Der Leiter des Deutschen Forschungszentrums für Künstliche Intelligenz, Wolfgang Wahlster, geht davon aus, dass der nächste Entwicklungsschritt des Fernsehens das semantische Fernsehen ist – also ein interaktives Kommunikationsangebot enthält.⁷ Diese Entwicklungen werden von ARD, ZDF und Deutschlandradio beobachtet, analysiert und strategisch bewertet.

Interaktive Kommunikation gibt den Medien vor allem aber auch die Möglichkeit, besser zuzuhören. Themen lösen in Sozialen Netzwerken häufig unerwartete Diskussionen aus. So können ARD, ZDF und Deutschlandradio besser erfahren, was Menschen beschäftigt. Interaktive, plattformsspezifische Kommunikation ist auch ein Mittel, um Fakten zu transportieren. Formatgerechte Rechercheergebnisse können in Diskussionen in sozialen Netzwerken gepostet werden.

Für die derzeitigen Chats und Foren von ARD, ZDF und Deutschlandradio gibt es nicht nur die jeweils veröffentlichte Netiquette und eine darauf basierende Moderation. Es gibt auch ausführliche Social Media Guidelines für die Redaktionen. Diese werden kontinuierlich weiter entwickelt, um den Nutzerinnen und Nutzern eine sichere Kommunikationsumgebung zu gewährleisten.

IV. § 11d Abs. 4 RStV (Telemedien auf Drittplattformen)

Der Änderungsvorschlag der Bundesländer sieht in § 11d Abs. 4 vor, dass die Inhalte der Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch außerhalb der eigenen Portale verbreitet werden dürfen.

ARD, ZDF und Deutschlandradio begrüßen, dass der Gesetzgeber damit auf die geänderten Nutzungsgewohnheiten der Zuschauerinnen und Zuschauer reagiert und eine zeitgemäße Verbreitung der Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks möglich macht. Derzeit nutzen die Rundfunkanstalten Drittplattformen vor allem, um dort zum Beispiel ihre Mediatheken über eine Präsenz in den jeweiligen App-Stores oder mit HbbTV-Applikationen verfügbar zu machen. Dabei handelt es sich um Verlinkungen von Angeboten von ARD, ZDF und Deutschlandradio, die audiovisuellen Inhalte verbleiben auf den Servern der Rundfunkanstalten.

Es ist Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die gesamte Gesellschaft mit seinen Angeboten zu erreichen. Lineare Rundfunkprogramme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten wie privater Sendeunternehmen erreichen im Durchschnitt ein eher älteres Publikum. Jüngere Zielgruppen werden eher durch die zeitsouverän nutzbaren Mediatheken der Telemedienangebote angesprochen. Aber auch hier ist zunehmend zu beobachten, dass eine Verfügbarkeit der Inhalte allein in den Mediatheken nicht mehr der Mediennutzung

⁷ Vgl. Keynote zu den Münchner Medientagen 2016

der jüngeren Generation gerecht wird. Es bedarf neuer Inhalte, Formate, Darstellungsformen und Ausspielwege.

ARD und ZDF haben bei der Beauftragung des Jungen Angebots bereits nachgewiesen, dass die Altersgruppe zwischen 14 und 29 Jahren mit klassischen Portal-Angeboten kaum mehr erreicht werden kann. Folglich hat der Gesetzgeber eine entsprechende Öffnung für Drittplattformen – die oftmals einen wesentlichen Teil des Medienkonsums in dieser Altersgruppe ausmachen – für das Junge Angebot vorgesehen. Die Nutzungszahlen von „funk“ zeigen, dass sich die Analyse bestätigt hat und die Inhalte vor allem über Drittplattformen abgerufen werden. Die Bedeutung großer interaktiver Drittplattformen bestätigt auch die ARD/ZDF Onlinestudie 2016, die bei den 14-29-Jährigen eine Nutzung beispielsweise der Plattform YouTube von 94 Prozent feststellt, bei den Mediatheken von 49 Prozent.⁸

Bereits heute werden durch die Rundfunkanstalten Drittplattformen im eingeschränkten Umfang genutzt, um jüngeres Publikum auf die Sendermarken und Telemedienangebote aufmerksam zu machen. Die Nutzerinnen und Nutzer erwarten aber zunehmend plattformsspezifische Inhalte, die sie nutzen können, ohne diese Plattformen zu verlassen.

Um auch weiterhin alle Bevölkerungsgruppen mit Inhalten zu erreichen, ist es daher unerlässlich, dass eine Öffnung für die Verbreitung ausgewählter Inhalte analog zum Jungen Angebot auch für die Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio erfolgt.

Schon aus Gründen der Rechteverfügbarkeit ist allerdings nicht damit zu rechnen, dass sämtliche Inhalte über Drittplattformen verbreitet werden. Dies würde auch die eigenen Portale schwächen, woran naturgemäß kein Interesse besteht.

Die Nutzung der Drittplattformen als zusätzlichen Verbreitungsweg wird durch den Vorschlag der Länder der Gremienkontrolle im Rahmen des § 11f RStV unterstellt. ARD, ZDF und Deutschlandradio begrüßen eine Einbindung der Gremien, denn seitens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nicht beabsichtigt, die Inhalte der Telemedienangebote vollständig auf Drittplattformen hochzuladen. Vielmehr wäre die Nutzung von journalistisch-redaktionellen Konzepten abhängig und würde die Zielgruppen bei der Auswahl der Inhalte berücksichtigen.

Im Rahmen der Gremienbefassung würden auch etwaige Marktauswirkungen betrachtet. Hier kann auf die Erfahrungen beim Jungen Angebot „funk“ zurückgegriffen werden. Dort haben die Gremien von ARD und ZDF entsprechend § 11g RStV gleichlautende Regeln für die Nutzung von Drittplattformen erlassen. Dort wurden entsprechende Detailregelungen mit Blick auf die Inhaltskategorien, die Werbefreiheit, den Jugendmedienschutz und den Datenschutz getroffen. Eine solche gesonderte Richtlinie hat sich bewährt, da so durch die Gremien kurzfristig auf die sehr dynamische Entwicklung der Dritt-

⁸ Kupferschmitt, Media Perspektiven 2016, 448, 450

plattformen reagiert werden kann. Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung und effektiveren Kontrolle durch die Gremien schlagen ARD, ZDF und Deutschlandradio daher vor, analog zur Regelung beim Jungen Angebot die Verbreitung auf Drittplattformen nicht § 11f RStV zu unterwerfen, sondern – wie bei „funk“ – gesonderte Richtlinien für die Verbreitung auf Drittplattformen vorzusehen. Dies wäre auch ein ökonomischer Weg für alle bereits bestehenden Angebote, ohne jeweils aufwändige Verfahren nur für dieses Detail starten zu müssen.

Durch die Öffnung einer Verbreitung auf Drittplattformen sind keine erheblichen Mehrkosten zu erwarten. Bereits heute sind die eingeschränkten Aktivitäten auf Drittplattformen budgetgesteuert. Soweit Rechtemehrkosten entstehen, wird dieser Mehrbetrag ggf. durch Umschichtungen abgedeckt oder auf die Einstellung auf Drittplattformen verzichtet. Bereits heute sind die technischen Ausspielsysteme multiplattformfähig. Damit können Online-Redakteure in einem Arbeitsschritt sowohl das eigene Portal, wie auch die Drittplattformen bestücken. Es ist somit nicht mit einem erheblichen personellen Mehraufwand zu rechnen. Eine Erhöhung des Aufwands ist dadurch möglich, dass Drittplattformen erheblich mehr Feedbackmöglichkeiten für die Benutzer vorsehen (interaktive Kommunikation). Bereits in den letzten Jahren haben ARD, ZDF und Deutschlandradio jedoch den Dialog mit den Zuschauerinnen und Zuschauern intensiviert, sodass dies bereits teilweise heute durch die programmlich tätigen Kolleginnen und Kollegen abgedeckt wird.

Ein Vorteil ist, dass durch den Upload von Inhalten auf Drittplattformen keine zusätzlichen Streamingkosten entstehen. Im Übrigen obliegt die Kostenkontrolle auch dem Dreistufentest durch die Gremien.

V. § 11d Abs. 7 RStV (Presseähnlichkeit und Sendungsbezug)

Die Aufhebung der Unterscheidung zwischen sendungsbezogenen Telemedienangeboten einerseits und Telemedienangeboten ohne Sendungsbezug andererseits ist ein zeitgemäßer Fortschritt im Vorschlag der Länder (§ 11d Abs. 1 RStV i. V. m. § 2 Nr. 19 RStV). Die Loslösung der nicht-linearen Telemedien von linearen Programmen und ihren Formaten und Darstellungsformen führt zur Flexibilisierung des Auftrags. Dies entspricht den Gewohnheiten der Nutzerinnen und Nutzer. Sie erwarten *on demand* ganz selbstverständlich andere Inhalte und Formate als nur die Spiegelung und Begleitung von Beiträgen aus Fernsehen und Radio durch Videos, Audios oder Manuskripte. An solche nicht an Sendungen geknüpfte Telemedien strengere regulatorische Anforderungen zu stellen, scheint angesichts der Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer nicht sachgerecht zu sein.

Mittelfristig wird man gewiss noch über weitere Schritte hin zu einer vollständig konvergenten Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nachdenken müssen. Schon heute ist erkennbar, dass auch die Unterscheidung zwischen linearen und nicht-linearen Medien in Zukunft schwieriger wird.

Aber auch künftig werden Angebote, die eine Sendung abbilden und sie be-

gleiten, ein ganz wichtiger Teil des öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots bleiben. Das gilt für das Fernsehen, ganz besonders aber für den Hörfunk. Diese Sendungsbegleitung folgt den Gesetzmäßigkeiten des Netzes. Die Nutzerinnen und Nutzer erwarten im Internet die schnellstmögliche Information, eine internetgerechte Begleitung und Aufbereitung der Sendung gehört selbstverständlich dazu. Das Ziel der konvergenten und multimedialen Berichterstattung ist eine Versorgung mit Informationen rund um die Uhr. Nur so ist es angesichts der geänderten Mediennutzungsformen heute noch möglich, einen umfassenden, ausgewogenen und aktuellen Überblick über das internationale, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben.

Die journalistisch-redaktionelle Arbeit trennt nicht mehr zwischen der Sendung und dem Abrufangebot. Die Berichterstattung von tagesschau.de etwa steht nun in einem inhaltlichen Bezug zu tagesschau24 und den tagesschau-Ausgaben in den TV-Programmen. Die Redaktionen der „tagesschau“ und „heute“ planen und publizieren sowohl medienübergreifend als auch medien-spezifisch.

Die Sendetermine in den linearen Programmen bleiben dennoch wichtige Bezugspunkte bei der redaktionellen Bearbeitung und Betreuung von Themen. Hier finden das Live-Gespräch mit den Korrespondentinnen und Korrespondenten oder die Erstausstrahlung eines aufwändigen Hintergrundbeitrages nach wie vor ihren Platz. Der Bezug zu einer Sendung ist im Kontext der 24/7-Berichterstattung aber kein Abschluss der redaktionellen Arbeit, sondern eine Etappe.

Die Verfügbarkeit von Sendungen auf Abruf als ein Bestandteil dieses Angebots führt nicht nur zu einer besseren Nutzbarkeit, sondern auch zu mehr Transparenz.

Die vorgeschlagene neue Form der Beauftragung in § 11d Abs. 1 RStV erlaubt all dies, ohne wie bisher den Sendungsbezug noch zu erwähnen. Gleichwohl möchte der Gesetzgeber auf den Begriff des Sendungsbezugs nicht ganz verzichten. Der Grund dafür liegt in dem Festhalten der Länder an dem Verbot presseähnlicher Angebote in § 11d Abs. 7 RStV i. V. m. § 2 Nr. 20 RStV. Nach dem Vorschlag der Länder sind presseähnliche Telemedienangebote solche, die nach Art und Gestaltung gedruckten Zeitungen entsprechen. Sie entsprechen gedruckten Zeitungen und Zeitschriften dann, wenn Telemedien mit Text und stehendem Bild in einem Telemedienangebot überwiegen.

Stünde dieses Verbot allein, so würden auch bisher nicht zu beanstandende sendungsbezogene Telemedienangebote untersagt. Denn das Verbot erfasste dann sämtliche Telemedienangebote. Schon die schlichte Verschriftung eines Fernseh- oder Hörfunkinterviews etwa, die mit einer Überschrift, einem Foto und mit vertiefenden Texten auf der Website erscheint, könnte zur Presseähnlichkeit führen. Es kann indessen kein Anliegen sein, das Abbilden einer Rundfunksendung in Gestalt eines Manuskripts – auch im Sinne der Barrierefreiheit – zu unterbinden. Vielen Nutzerinnen und Nutzern ermöglicht

oder erleichtert die Aufbereitung von Gesendetem oder zu Sendendem die Wahrnehmung der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, viele Bürgerinnen und Bürger schätzen die Vertiefung, viele werden sogar erst auf bestimmte Sendungen im linearen Programm aufmerksam. Dies entspricht dem Kern des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen und Orientierungshilfe zu bieten. Deshalb begrüßen ARD, ZDF und Deutschlandradio, dass der Vorschlag der Länder die „Telemedien (...), die einen Bezug zu einer Sendung aufweisen“, von dem Verbot weiter ausnimmt (§ 11d Abs. 7 Satz 2 Nr. 1 RStV).

Der Sache nach entspricht diese Einschränkung des Verbots der Presseähnlichkeit der aktuellen Rechtslage. Gemäß dem heutigen § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, 3. Hs. RStV sind auch heute schon nur „nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote (...) nicht zulässig“. Geändert hat sich nur die systematische Einordnung der Regelung, und das liegt am nun geänderten Auftrag in § 11d Abs. 1 RStV.

Den einstweiligen Fortbestand des Verbots der Presseähnlichkeit bedauern ARD, ZDF und Deutschlandradio. Dies gilt ganz unabhängig von der Vereinbarkeit eines solchen Verbots mit der Gewährleistung einer freien Berichterstattung des Rundfunks und auch ungeachtet seiner fragwürdigen Eignung zur Sicherung der wirtschaftlichen Grundlage des für das Gemeinwesen höchst wichtigen vielfältigen Angebots an Zeitungen und Zeitschriften. Vielmehr gilt:

„Die Onlineangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio leisten einen signifikanten Beitrag zum publizistischen Wettbewerb, sie nehmen jedoch in keinem Fall eine so dominante Position ein, dass kommerzielle Wettbewerber am Markteintritt gehindert oder vom Markt gedrängt würden. Nutzerbefragungen haben unter anderem ergeben, dass bei einem Marktaustritt einzelner öffentlich-rechtlicher Telemedien ein großer Teil der Nutzer zu anderen öffentlich-rechtlichen Angeboten wechseln würde. (.....) Die Gutachten liefern daher keinen Beleg für eine wettbewerbsverzerrende oder -behindernde Wirkung öffentlich-rechtlicher Onlineangebote.“⁹

Darüber hinaus ist es auch methodisch höchst zweifelhaft, ob sich die vielgestaltigen und immer wieder erneuernden Erscheinungsformen digitaler, multi-medialer, interaktiver und sich ständig aktualisierender Medien mit einem analogen und statischen Druckerzeugnis überhaupt vergleichen lassen.

ARD, ZDF und Deutschlandradio erwarten von der jetzt von den Ländern vorgeschlagenen neuen Regelung zur Bestimmung der Presseähnlichkeit in § 11d Abs. 7 Satz 3 RStV allerdings mehr Verlässlichkeit. Bislang verzichtet der Rundfunkstaatsvertrag auf eine Erläuterung, wie die Presseähnlichkeit eines Angebots festzustellen ist. Dieser Verzicht hat zu wettbewerbsrechtlichen

⁹ Woldt, Öffentlich-rechtliche Onlineangebote: Keine Gefahr für den Wettbewerb, Erkenntnisse aus den Marktgutachten im Rahmen der Drei-Stufen-Tests, in: Media Perspektiven 2011, S. 66 ff.

Auseinandersetzungen geführt und für Unsicherheit in den Redaktionen über den publizistischen Spielraum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesorgt. Das neue Modell ist insoweit präziser. Es unterscheidet nun zwischen zwei Gruppen. Auf der einen Seite finden sich Telemedien mit überwiegend Text und Standbild. Ihnen gegenüber stehen solche Telemedien, bei denen unter anderem "Ton, Bewegtbild oder internetspezifische Gestaltungsmittel" überwiegen (§ 11d Abs. 7 Satz 2 Nr. 2 RStV). Wenn erstgenannte Telemedien in einem Telemedienangebot die zweite Gruppe insgesamt überwiegen, greift das Verbot der Presseähnlichkeit. Es wird ein quantitativ angelegter Vergleich eingeführt, der, so die Hoffnung, ARD, ZDF und Deutschlandradio die rechtliche sichere Gestaltung ihrer Telemedienangebote in der Praxis erleichtern wird.

Die vorgeschlagene Fassung des Sendungsbezugs in § 11d Abs. 7 Satz 3 RStV bedarf nach Auffassung von ARD, ZDF und Deutschlandradio allerdings in zwei wichtigen Punkten einer Korrektur.

Zum einen betrifft dies die Bestimmung des Begriffs des Sendungsbezugs in § 11d Abs. 7 Satz 3, 1. Hs RStV. Danach sind nur solche Telemedien vom Verbot der Presseähnlichkeit ausgenommen, „soweit dabei auf für diese Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen (...) wird.“ Dieser Wortlaut berücksichtigt nicht, dass nach § 11d Abs. 7 Satz 3 RStV Sendungsbezug auch bei „Aktualisierung“ einer bestimmten Sendung besteht. Er schließt daher einen Sendungsbezug schon aus, wenn die Online-Berichterstattung eine aktuelle Entwicklung zum Thema aufgreift, die es bei der Ausstrahlung noch nicht gab, die journalistisch aber zum Kontext gehört. Einer solchen ergänzenden Berichterstattung liegt stets neues Material oder eine neue Quelle zugrunde, die für die Sendung noch nicht genutzt werden konnte. Das darf nicht zur Presseähnlichkeit führen. Der Bezug zu einer Sendung – häufig auch zu mehreren Sendungen – ist in der digitalen Medienwelt dynamisch. Den Redaktionen muss es aus journalistischen Gründen stets möglich sein, auf die jeweils besten und aktuellsten Quellen zurückzugreifen, ohne sich dabei vorher über die Grenzen zu einer etwaigen Presseähnlichkeit Gedanken machen zu müssen. Der Sendungsbezug darf deshalb nicht auf solche Materialien und Quellen beschränkt werden, die bereits zum Sende-termin vorlagen. ARD, ZDF und Deutschlandradio schlagen daher vor, 11d Abs. 7 Satz 3 RStV wie folgt zu formulieren: „...„soweit dabei auch auf für diese Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen (...) wird“.

Ferner sehen ARD, ZDF und Deutschlandradio beim Ausweis des Sendungsbezugs in § 11d Abs. 7 Satz 3, 2. Hs RStV keinen Sinn darin, den Bezug zu einer Sendung „im Einzelfall“ auszuweisen. Wird der Sendungsbezug ausgewiesen, bezieht er sich immer auf einen „Einzelfall“. Diese Formulierung ist daher überflüssig und könnte missverstanden werden. Man könnte sie so verstehen, dass nur einzelne sendungsbezogene Telemedien auf bestimmte Sendungen verweisen müssen. Das ist weder gemeint noch der Privilegierung sendungsbezogener Telemedien in der Sache dienlich.

Schließlich ist die bisher in § 11d Abs. 2, Ziffer 2, letzter Hs RStV enthaltene

Vorschrift „Vorankündigungen sind zulässig“ ersatzlos entfallen. Der Regelungsgehalt dieser Vorschrift hatte zum Gegenstand, dass die Rundfunkanstalten losgelöst von den Voraussetzungen für sendungsbezogene Telemedien (die im Rahmen der Regelung zur Presseähnlichkeit erhalten geblieben sind) „vorankündigen“ dürfen. Dies betrifft insbesondere den „breaking news“-Fall, in dem aus journalistischen Gründen, aber auch um den Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer zu entsprechen Online über aktuelle Entwicklungen unverzüglich berichtet werden muss, auch wenn noch keine Bewegtbilder für eine Nachrichtensendung vorliegen. Anders ausgedrückt: Auch bei einer „Vorankündigung“ ist der Sendungsbezug gegeben. Es ist daher kein Grund ersichtlich, diesen Halbsatz einfach entfallen zu lassen. Er könnte an die Regelung zum Sendungsbezug in § 11d Abs. 7 Satz 3 RStV angehängt werden: „.....eindeutig und leicht auffindbar ausweist; Vorankündigungen sind zulässig“.

VI. § 11f RStV (Änderung bestehender Telemedienkonzepte)

Durch den weitgehenden Verzicht auf unmittelbare gesetzliche Beauftragungen mit starr vorgegebenen Verweildauern, kommt § 11f RStV in der Änderungsfassung als Verfahrensnorm eine noch zentralere Rolle bei der Beauftragung der Telemedienangebote zu. Denn die Steuerung von Verweildauern erfolgt nunmehr allein durch den Dreistufentest der zuständigen Gremien. Aus Sicht von ARD, ZDF und Deutschlandradio ist dies eine sachgerechte Lösung, welche bereits in den genehmigten Telemedienkonzepten weitgehend angelegt ist.

Durch diese Verlagerung ist es jedoch zugleich erforderlich, dass bei Veränderungen des Angebots Anpassungen der Telemedienkonzepte mit einem noch verhältnismäßigen Aufwand möglich sind. Dieser Anforderung wird der Änderungsvorschlag gerecht, indem er zunächst die bestehenden Konzepte im Wege einer Übergangsvorschrift fortgelten lässt und zugleich bei „wesentlichen Änderungen“ an diesen, nur diese Änderungen dem Dreistufentestverfahren unterzieht. Dies ist eine sachgerechte Lösung, die auch den berechtigten Interessen Dritter gerecht wird. So wäre es beispielsweise bei einer teilweisen Veränderung der bestehenden Mediatheken unverhältnismäßig, in der Folge das gesamte Angebot erneut das Verfahren des § 11f RStV durchlaufen zu lassen. Denn eventuelle neue Marktauswirkungen ergeben sich allein durch den veränderten Teil. Daher begrüßen ARD, ZDF und Deutschlandradio diese Verwaltungsvereinfachung.

Erfahrungsgemäß stellen Dreistufentests einen nicht unerheblichen Zeit- und Kostenaufwand dar. Die Kosten entstehen dabei maßgeblich durch die obligatorische Beauftragung eines Gutachters gem. § 11f Abs. 5 S. 3 letzter Hs. RStV. Diese Norm findet sich gleichlautend in dem Änderungsvorschlag. Hier wäre es sachgerecht, bei „wesentlichen Änderungen“ die Gutachterbeauftragung lediglich fakultativ auszugestalten (wobei selbstverständlich die Anhörungsverpflichtung Dritter bestehen bleibt). Dies würde der Beschleunigung des Verfahrens dienen und Kosten sparen. Da nur einzelne Änderungen und nicht das gesamte Angebot Betrachtungsgegenstand sind, ist auch davon

auszugehen, dass eine gutachterliche Befassung zur Beurteilung der Marktauswirkung durch die Gremien jedenfalls nicht zwingend in jedem Fall erforderlich ist. ARD, ZDF und Deutschlandradio bitten daher um eine Anpassung in diesem Punkt.

VII. Negativliste (Nr. 12 Verlinkung auf Kaufaufforderungen)

In der Ziffer 12 der Negativliste ist folgendes Verbot enthalten: Verlinkungen dürfen nicht unmittelbar zu Kaufaufforderungen führen. Dieser Grundsatz soll auch fortbestehen und wird von ARD, ZDF und Deutschlandradio nicht in Frage gestellt. Den Rundfunkanstalten geht es vielmehr darum, eine Ausnahme zuzulassen, wenn die Verlinkung zu Kaufaufforderungen der eigenen Tochterunternehmen führt. Bleibt es bei dem generellen Verbot, so führt dies zu paradoxen Ergebnissen.

Im Vordergrund des Interesses der Rundfunkanstalten stehen dabei nicht kommerzielle Absichten. Es geht vielmehr darum, den Nutzerinnen und Nutzern auf derselben Ansicht Inhalte aus dem Auftragsbereich und Inhalte, die sich bereits in der Verwertung befinden, anbieten zu können. Durch die Verpflichtung, für sämtliche Inhalte differenzierte Befristungen für die Verweildauer vorzunehmen (§ 11f Abs. 1, Satz 2 Ziffer 3, 2. Hs RStV; § 11f Abs. 1, Satz 2 Entwurf), sind Inhalte nach Ablauf der Verweildauer zu depublizieren. Dies soll an einem Beispiel demonstriert werden: Die Sendung mit der Maus ist entsprechend dem Verweildauerkonzept zu depublizieren. Damit ist sie auf den Mediatheken der Rundfunkanstalten nicht mehr auffindbar. Zum Teil werden Produktionen allerdings über die Verwertung den Nutzerinnen und Nutzern auf kommerzieller Basis wieder zur Verfügung gestellt. Gerade für starke Marken wie die „Sendung mit der Maus“, dem „Tatort“ oder „TerraX“ haben die Nutzerinnen und Nutzer ein sehr großes Interesse daran, über eine Plattform alle Inhalte des gleichen Formats finden zu können, völlig unabhängig davon, ob der Inhalt noch im Auftragsbereich zur Verfügung steht oder bereits im Rahmen der Verwertung dem Nutzer angeboten wird. Daran sind ARD, ZDF und Deutschlandradio derzeit aber gehindert, weil eine Verlinkung in den Bereich der Verwertung zu einer Kaufaufforderung führen würde und damit verboten wäre.

Es ist paradox, dass genau diese Darstellungsform anderen Plattformbetreibern, wie iTunes oder Entertain TV plus, möglich ist und davon auch ausgiebig Gebrauch gemacht wird, während diejenigen, von denen der Inhalt eigentlich stammt, durch die Ziffer 12 der Negativliste daran gehindert sind. Beispielhaft kann man das sehen an dem Format „Sendung mit der Maus“ bei Apple iTunes:

Apple iTunes

„Die Sendung mit der Maus“

The screenshot shows the iTunes application window with the 'Podcasts' section selected. A table lists various podcast episodes from 'Westdeutscher Rundfunk'. A callout box highlights that video-podcasts are available without extra costs for users. Below this, the 'TV-Staffeln' section displays six different TV episodes with their respective prices. A second callout box indicates that these TV episodes are subject to mandatory content regulations.

NAME	ANBIETER	PODCASTS	LÄNGE	BELEIERTHEIT	PREIS
1 Sachgeschichte Hausstaub (...	Westdeutscher Rundfunk	Die Sendung mit der Maus	7:03	■■■■■	Laden
2 Sachgeschichte Sonne und...	Westdeutscher Rundfunk	Die Sendung mit der Maus	27:58	■■■■■	Laden
3 Sachgeschichte Hausstaub	Westdeutscher Rundfunk	Die Sendung mit der Maus	7:03	■■■■■	Laden
4 Sachgeschichte Sonne und...	Westdeutscher Rundfunk	Die Sendung mit der Maus	27:58	■■■■■	Laden
5 Die Sendung mit der Maus...	Westdeutscher Rundfunk	Die Sendung mit der Maus	28:59	■■■■■	Laden
6 Sachgeschichte London	Westdeutscher Rundfunk	Die Sendung mit der Maus	28:10	■■■■■	Laden
7 Sachgeschichte Handewäsch...	Westdeutscher Rundfunk	Die Sendung mit der Maus	6:45	■■■■■	Laden
8 Eis am Stiel	Westdeutscher Rundfunk	Die Sendung mit der Maus	8:36	■■■■■	Laden
9 Sachgeschichte Handewaschen	Westdeutscher Rundfunk	Die Sendung mit der Maus	6:50	■■■■■	Laden
10 Sachgeschichte Mälerfale	Westdeutscher Rundfunk	Die Sendung mit der Maus	8:06	■■■■■	Laden

Video-Podcasts – Ohne Zusatzkosten für die Nutzer

TV-Staffeln

NAME	STAFFEL	LÄNGE	BELEIERTHEIT	PREIS
Die Sendung mit der Maus Natur pur mit der Ma...	Die Sendung mit der Maus	14:56	■■■■■	2,48 €
Die Sendung mit der Maus Winterspaß mit der...	Die Sendung mit der Maus	17:06	■■■■■	2,48 €
Die Sendung mit der Maus Gesund und lecker mit...	Die Sendung mit der Maus	14:53	■■■■■	2,48 €
Die Sendung mit der Maus Feiern und Vergnügen...	Die Sendung mit der Maus	14:55	■■■■■	2,48 €
Die Sendung mit der Maus Ah! haben zusammen...	Die Sendung mit der Maus			
Die Sendung mit der Maus Sockentanz mit der M...	Die Sendung mit der Maus			

Kostenpflichtige Inhalte aus dem Verwertungsbereich

In der gleichen Form lassen sich viele Beispiele auf anderen Plattformen finden (Tatort, Dokumentationen, u.s.w.), die bei Bedarf gerne vorgelegt werden können. Nach dem Verständnis von ARD, ZDF und Deutschlandradio kann die Konsequenz des Verbots der Verlinkung zu Kaufaufforderungen in der Negativliste nicht sein, die Nutzerinnen und Nutzer auf eine Reise zu verschiedenen Drittplattformen zu schicken – die genau dies anbieten dürfen – um die gewünschten Inhalte zu suchen. Durch eine eng begrenzte Erlaubnis, auf Inhalte der Rundfunkanstalten in der Verwertung verlinken zu dürfen, würde auch der Sinn und Zweck der Negativliste nicht tangiert. In der amtlichen Begründung zur Negativliste wurde damals ausgeführt, dass die Negativliste insbesondere solche Angebote enthält, die „für Erwerbszwecke kommerzieller Anbieter relevant sind“. Wie gezeigt, sind „Erwerbszwecke Dritter“ hier überhaupt nicht tangiert. Es besteht eher umgekehrt eine Ungleichbehandlung, für die eine sachliche Begründung nicht ersichtlich ist.

Die Rundfunkanstalten schlagen daher vor, Ziffer 12 der Negativliste wie folgt zu fassen:

„Verlinkungen ohne redaktionelle Prüfung und Verlinkungen, die unmittelbar zu Kaufaufforderungen führen mit Ausnahme von Verlinkungen zu Angeboten der eigenen Tochterunternehmen“.

Abschließend sei zur Negativliste noch rein redaktionell angemerkt, dass die Terminologie im Blick auf den Sendungsbezug Unterschiede aufweist, für die ein Grund nicht ersichtlich ist (ohne Bezug zu einer Sendung, ohne Bezug zu Sendungen).

C. Schlussbemerkung

ARD, ZDF und Deutschlandradio hätten sich durchaus vorstellen können, bereits jetzt eine nicht mehr nach Ausspielwegen getrennte, integrierte Beauftragung in den Blick zu nehmen. So befinden sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereits seit geraumer Zeit in einem Reorganisations- und Modernisierungsprozess, der eine Organisation getrennt nach Ausspielwegen zunehmend hinter sich lässt. Sie verstehen daher den vorliegenden Entwurf für eine Fortentwicklung des Telemedienauftrags als wichtige Zwischentappe auf dem Weg dorthin. Mit dieser Stellungnahme sollte verdeutlicht werden, dass fast zehn Jahre nach der Ausgestaltung des heute noch geltenden Telemedienauftrags dringender Handlungsbedarf besteht. Noch nie gab es eine derart von Medienkonzentration gekennzeichnete Entwicklung. Gerade deshalb hat die Ausgestaltung der Rundfunkordnung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Gegengewicht in erster Linie der Förderung des publizistischen Wettbewerbs zur Stärkung der Meinungsvielfalt zu dienen. ARD, ZDF und Deutschlandradio sind sich sicher, dass der Gesetzgeber sich dieser Verantwortung auch bewusst ist.