

## POSITIONSPAPIER

---

# Online-Konsultation zum „Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“

---

Juli 2017

---

11\ÖRR\_Rechtsaufsicht\_Drei-Stufen-Test\Stgn.\_TelemedienauftragÖRR\_Juli '17.doc

### A. Vorbemerkung

Der VPRT bedankt sich für die Gelegenheit, sich zum Vorschlag der Rundfunkreferenten für eine Erneuerung des Telemedienauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks äußern und die Position des privaten Rundfunks einbringen zu können. Die Kritik des VPRT an einer Erweiterung des Online-Auftrags ist den Ländern seit langem bekannt.

Der VPRT begrüßt, dass die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten mit ihrem Beschluss auf der Jahreskonferenz 2016 ihre Reformwartungen gegenüber den Rundfunkanstalten unterstrichen haben. Dies betrifft vor allem die zeitgemäße Ausgestaltung des Auftrags und die Beseitigung von Doppelstrukturen. Der VPRT hält Strukturanpassungen bei der Präzisierung des Funktionsauftrags und der Überprüfung des Gesamtumfangs der Programm- und Onlineangebote für dringend erforderlich. Besonders wettbewerbsrelevant sind für den VPRT Programmzahlausweitungen im Radio sowie Online-Aktivitäten mit kommerzieller Relevanz.

Aus Sicht des VPRT kann eine Erweiterung des (Telemedien-) Auftrags nicht losgelöst von den Überlegungen für eine grundsätzliche Reform von Struktur und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorgenommen werden. Auswirkungen auf den Markt der privaten Medienanbieter sind zu berücksichtigen und einseitige Privilegierungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie z. B. bei der ebenfalls zur Konsultation vorgelegten Betrauungsnorm für Kooperationen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu vermeiden.

### B. Zusammenfassung

- Die vorgeschlagenen Änderungen zur Neugestaltung des Telemedienauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind aus Sicht des VPRT nicht erforderlich. Sie verschärfen nicht nur den Wettbewerb mit allen privaten Anbietern, sondern werden perspektivisch auch die Vielfalt für den Zuschauer reduzieren, wenn die Angebotsvielfalt insgesamt zurückgeht. Die

bestehende Rechtslage ermöglicht den Rundfunkanstalten bereits heute eine erfolgreiche (Über-)Erfüllung ihres Auftrags.

- Insbesondere der avisierte Wegfall bzw. die Ausweitung der bisherigen Abzugsgrenzen für Lizenzproduktionen und Sportereignisse sowie der 7-Tage-Frist und des Sendungsbezugs greifen unverhältnismäßig in den Markt für private Audio- und audiovisuelle Telemedien ein. Die vorgeschlagene Auftragserweiterung führt zu einem Ausbau der öffentlich-rechtlichen Angebote – zu Lasten privater Pay- und Freemium-Modellen sowie von werbefinanzierten Telemedienangeboten.
- Des Weiteren widersprechen die Änderungsvorschläge den politischen Zielen der Beitragsstabilität und Kostenreduzierung, da die Ausschöpfung des neuen Rechtsrahmens durch die Rundfunkanstalten mit Mehrausgaben, z. B. für zusätzliche Onlinelizenzen, verbunden sein werden.
- Dass die Rundfunkanstalten Online-Drittplattformen ihre Inhalte zur Verfügung stellen können, lehnt der VPRT ab. Auf diese Weise wird sowohl in den Beschaffungsmarkt als auch unmittelbar in den Wettbewerb um die Bewegtbild-Vermarktung eingegriffen.
- Der EU-Beihilfekompromiss, welcher dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag zugrundeliegt, hat für den VPRT nach wie vor Gültigkeit. Der Vorschlag der Rundfunkreferenten zielt darauf ab, Regelungen zum Schutz der kommerziellen Mitbewerber abzubauen.
- Bei der Untersuchung, welche Auswirkungen die geplanten Änderungen im RStV auf die privaten Telemedien haben, muss der gesamte Telemedienmarkt, inklusive aller existierenden Pay- und Free-Geschäftsmodelle, in Betracht gezogen werden. Dies muss v. a. bei der Prüfung der Marktauswirkungen im Rahmen der Drei-Stufen-Tests berücksichtigt werden.
- Da künftig durch die Aufgabe rundfunkstaatsvertraglicher Prämissen den Drei-Stufen-Tests eine noch größere Bedeutung zukommen wird, sollte über eine Justierung des Verfahrens im Sinne eines echten „Balancing“ im Markt nachgedacht werden. Darüber hinaus wächst das Erfordernis einer umfassenden rechtsaufsichtlichen Prüfung.

### **C. Im Einzelnen (chronologische Kommentierung)**

#### **I. Abschnitt – Allgemeine Vorschriften**

#### **§ 2 RStV – Begriffsbestimmungen**

#### **Abs. 2 Nr. 19 RStV-E: → Beibehaltung des Sendungsbezugs**

Der vorgesehene Wegfall des Sendungsbezuges und damit der Unterscheidung von sendungs- und nicht-sendungsbezogenen Telemedien stellt eine Kehrtwen-

de dar. Er würde den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einen Spielraum für eine schrankenlose Angebotsexpansion eröffnen. **Diesen Schritt mit der Notwendigkeit einer konvergenten Ausrichtung zu begründen, überzeugt nicht.** Schon heute ist der Telemedienauftrag konvergent konzipiert, indem sendungsbezogene und nicht-sendungsbezogene Telemedien linear und non-linear zulässig sind. **In der Konsequenz wird bei Aufgabe des Sendungsbezugs nur noch eine monetäre Begrenzung des Online-Auftrages von ARD, ZDF und DLR Wirkung zeigen, da eine Beschränkung durch Volumen und Zeit entfällt.**

Ausschließlich bei den presseähnlichen Telemedien (§ 11 d Abs. 7 RStV-E) und in der Negativliste soll ein Sendungsbezug „wieder aufgenommen“ werden. Eine Definition des Sendungsbezugs findet sich lediglich bei der Regelung zur Zulässigkeit von presseähnlichen Telemedien. **Der VPRT kann nicht nachvollziehen, warum die Verlage diesbezüglich im Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk privilegiert werden sollen. Eine Bezugnahme auf Sendungen in der Negativliste ohne eine allgemein gültige Definition kann eine Streichung des Kernprinzips Sendungsbezug nicht kompensieren.**

**Der VPRT lehnt daher eine Aufgabe des Sendungsbezugs ab.** Der Sendungsbezug stellt materiellrechtlich in zweifacher Hinsicht eine Beschränkung dar. **Er begrenzt zum einen den Umfang des inhaltlichen Angebots durch Konzentration auf die Aufbereitung von Inhalten aus einer konkreten Sendung sowie eine unterstützende thematische und inhaltliche Vertiefung/Begleitung.** Durch die gesetzliche Festschreibung, wie viele Programme der öffentlich-rechtliche Rundfunk veranstalten darf, wird mittelbar deren Produktionsvolumen gedeckelt. **Zum anderen limitiert sich das Angebot durch eine natürliche Zeitgrenze bezogen auf ein 24-Stunden-Programm.** Hieran geknüpft ist gem. § 11 d Abs. 2 S. 1 Nr. 2, 3 RStV eine siebentägige Abrufdauer. Darüber hinausgehende Verweildauerfristen und nicht-sendungsbezogene Telemedien müssen nach heutiger Rechtslage einen Drei-Stufen-Test durchlaufen.

Künftig wäre es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber erlaubt, neben dem linearen Angebot beitragsfinanziert **ein neues Inhaltesystem im Internet aufzubauen**, das auf Bild, Ton, Bewegtbild, Text und internetspezifischen Gestaltungsmitteln basiert und diese miteinander verbindet. Was unter Letzteren zu verstehen ist, bleibt offen. § 11 d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 RStV-E unterstreicht, dass neben dem Abruf von Sendungen künftig eigenständige audiovisuelle Inhalte, also originär für das Internet produzierter Online-Content, zulässig sein sollen.

Zwar sollen nach der neuen Systematik alle Telemedien, sendungsbezogen oder nicht, einen Drei-Stufen-Test durchlaufen müssen. Aus Sicht des VPRT kann dieses Konzept aber nur dann funktionieren, **wenn vorher auch der Bestand in diesem Sinne überführt wird.** Schon die Drei-Stufen-Tests der vergangenen Jahre waren dadurch gekennzeichnet, dass sich diese nicht mehr an Einzelangeboten orientiert haben, sondern in ihrem Detaillierungsgrad pauschaler und unbestimmter ausfielen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wich schon dort zunehmend vom rundfunkstaatsvertraglich vorgeschriebenen Prinzip des Sendungsbezugs ab und fühlte sich nicht mehr an die Akzessorietät vorange-

hender Programmangebote gebunden. Dieses Vorgehen sollte nun nicht nachträglich legitimiert werden.

## II. Abschnitt –Vorschriften über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

### § 11 d RStV-E - Telemedienangebote

#### **Abs. 2 Nr. 1: → Keine Ersetzung der 7-Tagefrist durch Verweildauerkonzepte**

Die gängige 7-Tage-Regelung zum Abruf von Sendungen soll abgeschafft werden. Anstatt dessen sollen die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Verweildauerfristen in Eigenregie im Rahmen der Drei-Stufen-Tests differenziert (§ 11 f Abs. 1 S. 2 RStV-E) festlegen. Der Gesetzgeber würde damit nur noch bei der Abrufbarkeit von Sportereignissen und Lizenzproduktionen Vorgaben machen.

**Der VPRT erkennt keine Notwendigkeit, die Verweildauerfristen zu flexibilisieren.** Der im RStV angelegte Regelfall der 7-Tage-Frist wird durch die per Drei-Stufen-Tests genehmigten Verweildauerkonzepte bereits um ein Vielfaches ausgedehnt. Eigenproduzierte Inhalte können teilweise über einen deutlich längeren Zeitraum bis hin zu mehreren Jahren online angeboten werden. Zum Beispiel entschied die ARD Ende 2015, dass die Tatort-Folgen 30 Tage online abrufbar sind (ARD-PM 25.11.2015).

**Essentiell ist, dass es nach wie vor klare Begrenzungen gibt, die einen beihilfe-rechtlichen Eingriff in den Markt verhindern. Die bisherigen Verweildauern sollten bestehen bleiben. Warum diese zu kurz sind, wurde bisher nicht dargelegt. Im Gegenteil: Privatwirtschaftliche Erhebungen gehen davon aus, dass ein Abruf maximal bis nach 48 Stunden erfolgt.**

Dass die öffentlich-rechtlichen Telemedien trotz bestehender gesetzlicher Abruffristen nicht unerfolgreich sind, belegen aktuelle Daten. Das ZDF konnte die Nutzung seiner Online-Angebote von 2015 auf 2016 um 25 Prozent steigern, von durchschnittlich 1,89 Millionen auf 2,33 Millionen Visits pro Tag.<sup>1</sup> Dabei ist die Nutzung über Smartphones, Tablets und Smart-TVs noch nicht erfasst (ZDF-Pressemitteilung vom 27.12.2016). Zuvor hatte sich von 2005 bis 2014 die Zahl der Visits beim ZDF fast verzehnfacht (20. KEF-Bericht, S. 54). In der ARD-Mediathek standen 2016 über 150.000 Video- und Audiobeiträge zum Abruf bereit (ARD Telemedien Bericht 2015/2016 und Leitlinien2017/2018, S. 7). Die Zugriffszahlen auf die ARD-Gemeinschaftsangebote sind laut KEF fast identisch<sup>2</sup>. 2015 lag die monatliche Summe der Page Impressions bei der ARD im Schnitt bei 486,5 Millionen<sup>3</sup>. Laut einer Erhebung der Landesmedienanstalten zum Video-on-Demand-Markt in Deutschland müssen sich die öffentlich-rechtlichen Mediatheken bei der Beliebtheit nur von YouTube knapp geschlagen geben. Die VoD-

<sup>1</sup> ZDF Pressemitteilung vom 27.12.2016. Im Schnitt wurden 1,89 Mio. Visits am Tag erzielt. Höchste Nutzung während der Fußball-EM und der Olympischen Spiele mit 2,33 Mio. Visits pro Tag.

<sup>2</sup> 20. Bericht Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), April 2016, S. 53

<sup>3</sup> Bericht der ARD über die Erfüllung ihres Auftrags, über die Qualität und Quantität ihrer Telemedienangebote sowie über die geplanten Schwerpunkte Bericht 2015/2016 und Leitlinien 2017/2018, S. 7

Portale von ARD und ZDF werden zu 70,4 Prozent regelmäßig genutzt (YouTube = 81 %).<sup>4</sup>

Ein weitreichendes Angebot und eine hohe Nutzung sind also unter den heutigen Rahmenbedingungen möglich.

Dass nun ausdrücklich bisher im RStV nicht geregelte **Previews** zulässig sein sollen, die nach und nach über die Drei-Stufen-Tests akzeptiert wurden, kann der VPRT zwar nachvollziehen. **Aber auch die Abrufmöglichkeit vor Ausstrahlung im Programm wird erheblichen Marktdruck auslösen, da diese Art der Verwertung für kommerzielle Anbieter schwer refinanzierbar und teils nur durch kostenpflichtige Angebote realisiert werden kann.** Durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird auf diese Weise eine Kostenlos-Kultur etabliert, welche die Bedingungen und eine steigende Zahlungsbereitschaft im Wachstumsmarkt der Kultur- und Kreativwirtschaft behindert. **Der Zeitraum für Vorab-Abrufe sollte vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf die Einstell-Fristen angerechnet werden.**

#### **Abs. 2 Nr. 2: → Kein europaweiter Auftrag von ARD und ZDF**

Wohl durch den Klammerzusatz noch zur Diskussion gestellt sollen Sendungen von europäischen Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind, bis zu 30 Tage nach deren Ausstrahlung zum Abruf angeboten werden können. **Der VPRT plädiert dafür, das jetzige Abrufverbot für Lizenzproduktionen in § 11 d Abs. 5 S. 2 RStV beizubehalten.** Es ist zu begrüßen, dass die Regelung hinter der Forderung von ARD und ZDF zurückbleibt, alle Lizenzproduktionen (Filme, Serien) abrufbar zu machen. Neben Sport (s. u.) wäre jedoch mit einer Öffnung des Verbots einer der wettbewerbssensibelsten Bereiche betroffen, wie sich auch den Reaktionen anderer Marktpartner (SPIO, PA) entnehmen lässt. **Das Verbot der Auswertung von Fremd- und Lizenzproduktionen muss, um Wettbewerbsverzerrungen auf dem Beschaffungsmarkt auszuschließen, bestehen bleiben.** Jede Verlängerung öffentlich-rechtlicher Inhalte im kostenfreien Abruf erhöht den VoD-Wettbewerb und erschwert eine Monetarisierung für kommerzielle VoD-Portale. Die Ausdehnung der Verweildauerfristen bedeutet eine massive Auftragsverweigerung und verbessert die Position der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Verhandlungen mit Rechteinhabern und Produzenten. Gleichzeitig erhöht sich der Refinanzierungsdruck für die Produzentenseite. Die Mediathekenverfügbarkeit kannibalisiert jegliche kommerzielle Auswertung und Refinanzierungsmöglichkeit eines Films.

Eine weitergehende Regelung als beim **Jungen Angebot**, die bereits jetzt für Umgehungen im Fall der Serie „Orange Is The New Black“ genutzt wird, lehnt der VPRT ab. Der VPRT hatte § 11 g Abs. 4 S. 3 RStV immer so verstanden, dass

---

<sup>4</sup> Digitalisierungsbericht 2016 - Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation, herausgegeben von die medienanstalten – ALM GbR, S. 48

die Ausnahme allenfalls für funk-eigene Formate gelten kann – aber nicht, dass jetzt alle Serien, die anderswo linear laufen, über „funk“ online eingestellt werden können.

Der Begriff der „**europäischen Werke**“ ist zu unbestimmt und weit auslegbar. Eine Definition existiert nicht. Es ist z. B. nicht auszuschließen, dass auch Produktionen, wie die James Bond-Filme, die in den Londoner Pinewood-Studios entstehen, letztlich unter die Regelung fallen können.

Darüber hinaus muss die Auftragserweiterung an dieser Stelle im Kontext mit aktuellen europäischen Gesetzgebungsverfahren gesehen werden, zum einen mit der sog. **SatKab-Online-VO**, zum anderen mit der **AVMD-RL**. **In der Konsequenz würde der öffentlich-rechtliche Rundfunk in die Lage versetzt, europaweit europäische Werke während 30 Tagen zum Abruf bereitzustellen. Es fände also eine beitragsfinanzierte Auftragserweiterung in Richtung Europa statt. Parallel würde das Ziel der AVMD-RL, europäische Werke zu fördern (Quoten für On-Demand-Dienste und Förderabgaben) konterkariert, da deren Refinanzierung zumindest auf privater Seite nicht mehr möglich wäre.**

Die **SatKab-Online-VO** enthält Vorschriften für die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in Bezug auf bestimmte Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern und die Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen. Während die diskutierten Einschränkungen bei der territorialen Verwertung von Rechten (Auslandsvertrieb) für kommerzielle Anbieter (private Sender, aber auch unabhängige Produzenten) ein immenses (Re-)Finanzierungsproblem mit sich bringen würden, tangiert dies ARD und ZDF de facto nicht. Im Gegenteil fordern ARD und ZDF eine erleichterte Rechtklärung mit negativen Auswirkungen für die Privatwirtschaft in Folge einer Aufgabe der territorialen und exklusiven Rechtevergabe. Die Schieflage im dualen System würde durch einen erleichterten Rechteerwerb für die grenzüberschreitende Online-Übertragung noch verstärkt. Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten könnten eine höhere Reichweite erzielen, ohne auf die Refinanzierung dieser Verbreitung durch Online-Werbung innerhalb der EU angewiesen zu sein. Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sind anders als die privaten Sendeunternehmen auch nicht auf Erlöse aus der Weitersendung ihrer Programme angewiesen, die ebenfalls durch die SatKab-Online-VO gefährdet sein könnten.

Sowohl die Aufweichung des Abrufverbots für Lizenzproduktionen als auch die Aufgabe des Territorialitätsgrundsatzes über die SatKab-VO sollten im Interesse der Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen dualen Rundfunkordnung verhindert werden.

### **Abs. 2 Nr. 3: → Keine längere Abrufbarkeit von Sport-Großereignissen sowie der 1. und 2. Bundesliga wegen Eingriffs in den Rechteerwerb**

Eine Ausdehnung der Abrufbarkeit von Sendungen zu Großereignissen gemäß § 4 Abs. 2 sowie von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga bis zu sieben Tage im Anschluss anstelle der bisher 24 Stunden wird **erhebliche Auswirkungen auf**

**den Erwerb von Sportrechten** haben. Mit der Neuregelung werden ARD und ZDF gegenüber den Sportrechtevermarktern in eine komfortable Ausgangssituation versetzt. Unter Verweis auf die zum Auftrag gehörende siebentägige Abrufbarkeit von Großereignissen und Spielen der 1. und 2. Bundesliga werden sie künftig einen entsprechenden Verhandlungsdruck zum Nachteil kommerzieller Wettbewerber aufbauen können, dass sie diese Rechte (mit)erwerben müssen. Die Tendenz geht jedoch heute zu einer fragmentierten Rechtevergabe bzw. -verwertung. Für die Vermarktbarkeit des Sports werden bewusst unterschiedliche Zeitfenster angeboten. **Die geplante Bestimmung entwertet nicht nur den Erwerb exklusiver Rechte, sondern auch eine Pay-TV-Verwertung und Bezahl-Angebote privater Medienanbieter sowie eine mögliche kommerzielle Zweitverwertung innerhalb der ersten 48 Stunden nach der Live-Ausstrahlung.** Zudem kann der VPRT nicht erkennen, dass ein Marktversagen bei sportlichen Großereignissen oder der Bundesliga und eine Unterversorgung der Zuschauer vorliegt, die einen Eingriff in den TV-Rechtmarkt und die mediale Auswertung rechtfertigen.

On-Demand-Zahlen bei Sportereignissen zeigen, dass nach 24 bis 48 Stunden das Interesse am Abruf deutlich abnimmt. Selbst bei der zeitversetzten Ausstrahlung von Sportereignissen der Olympischen Spiele, die häufig als Grund für eine Verlängerung der Abrufdauer genannt werden, dürfte dies der Fall sein. Im Übrigen könnten die öffentlich-rechtlichen Sender bei historisch bedeutsamen Sportereignissen von ihrer Archiv-Regelung Gebrauch machen. **Von den aktuell geltenden Abruffristen sollte nicht abgewichen werden.**

#### **Abs. 2 Nr. 4: → Keine Umgehung von Verweildauerfristen durch Archive**

Schon die heutige Archivregelung (§ 11 d Abs. 2 Nr. 4 RStV) warf die Frage auf, was unter dem Begriff der „zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalte“ zu verstehen ist, die eine dauerhafte Abrufbarkeit ermöglichen. Nun soll die Regelung insoweit ergänzt bzw. erweitert werden, dass zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien zeitlich unbefristet Bestand haben sollen. Unter Heranziehung der Definition von „Kultur“ in § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 17 RStV könnten somit auch Fernsehspiele und -filme ohne zeitlich Begrenzung zum Abruf bereitgestellt werden. Dasselbe gilt mit Blick auf Inhalte im Bereich Sport, Gesellschaftliche und Service, die unter die Definition der „Information“ (§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 15 RStV) fallen. Verweildauerfristen, die die öffentlich-rechtlichen Anstalten künftig hauptsächlich selbst über die Dreistufen-Tests festlegen können, könnten unter Verweis auf „publizistische Erfordernisse“ obsolet werden, kommerziell interessante Inhalte frei verfügbar sein. **Aus diesem Grund sollte der Gesetzgeber engere Grenzen vorsehen oder zumindest zur jetzigen Bestimmung zurückkehren.** Es besteht ohnehin die Möglichkeit der Auswertung von Archivmaterial im Rahmen der Voraussetzungen für kommerzielle Tätigkeiten nach § 16 ff. RStV, die weiterhin unberührt bleiben soll (§ 11 d Abs. 2 S. 2 RStV).



### **Abs. 3: → Bedeutung einer zeitgemäßen Gestaltung**

Bei Abs. 3 stellt sich die Frage, in welchem Umfang eine Auftragsenerweiterung zusätzlich zu Abs. 4 stattfinden soll. Neben der Verbreitungsmöglichkeit der Inhalte auf Drittplattformen gem. Abs. 4 S. 2 soll der Telemedienauftrag u. a. zeitgemäß gestaltet sein und z. B. Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation umfassen. Die Bedeutung der Zeitgemäßheit erschließt sich nicht. Festzustellen ist, dass nicht nur die bisherigen Schranken wie Sendungsbezug und Verweildauerfristen aufgegeben werden, sondern darüber hinaus interaktive Angebotsformen womöglich inklusive User Generated Content, des Aufbaus von sozialen Netzwerken oder ähnlicher Plattformen beauftragt werden könnten. Eine Fokussierung auf journalistisch-redaktionelle Inhalte wäre somit obsolet.

Dem VPRT ist sehr wohl bewusst, dass die Individualisierung, Interaktion und die Personalisierung zu den wesentlichen Charakteristika des Internets – wie der Digitalisierung insgesamt – gehören. Gleichzeitig befördert der Gesetzgeber damit aber das ohnehin zunehmende Auseinanderdividieren des öffentlich-rechtlichen Gesamtangebots entgegen seiner Integrationsfunktion.

### **Abs. 4 S. 2 iVm. Abs. 6: Beschränkung der Präsenz auf Internetplattformen**

§ 11 d Abs. 4 S. 2 RStV-E soll es nun außerhalb von „funk“ allen öffentlich-rechtlichen Telemedien gestatten, auf Online-Drittplattformen wie z. B. YouTube und abseits öffentlich-rechtlicher Portale präsent zu sein. Mag dies für „funk“ zur Erreichung junger Zielgruppen noch halbwegs nachvollziehbar gewesen sein, **ist eine Ermächtigung darüber hinaus nicht akzeptabel**. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist aus sich heraus und finanziell in der Lage, seine Nutzerschaft auf eigenen Portalen zu erreichen. Er ist somit nicht darauf angewiesen, seine Inhalte auf kommerzielle Internet-Plattformen einzustellen. Im offenen Internet sind die öffentlich-rechtlichen Inhalte jederzeit auf deren eigenen Plattformen/Mediatheken auffindbar. Eine systematische Zulieferung eigener Inhalte auf kommerziellen Drittplattformen, darunter 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. **Zudem widerspricht es aus Sicht des VPRT dem Integrationsauftrag, wenn Inhalte z. B. primär für kommerzielle Onlineplattformen produziert würden**. Diese Plattformen sollten daher nur zu Marketingzwecken über Teaser für die im öffentlich-rechtlichen Rundfunk abrufbaren Eigenproduktionen genutzt werden können. **Die Einstellung sog. Long-Term-Contents z. B. in Form von (eingekauften) Serien sollte im RStV untersagt werden**.

Bei Drittplattformen handelt es sich um unmittelbare Wettbewerber der privatwirtschaftlichen Publisher im Netz.

### **→ Eingriff in den Beschaffungsmarkt**

**Durch die geplante Verbreitung auf Drittplattformen können Verzerrungen auf dem Beschaffungsmarkt drohen**. Stellen die Rundfunkanstalten monopolartigen



Internetplattformen Inhalte kostenlos zur Verfügung, wächst der Druck auf kommerzielle Wettbewerber, diese ebenfalls kostenlos zu überlassen.

#### → Sicherstellung vollständiger Werbe- und Sponsoringfreiheit

**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. Zwar ist das auch für Drittplattformen geplante Werbe- und Sponsoringverbot (Abs. 6 S. 1 iVm. Abs. 5 Nr. 1) in Verbindung mit dem Verbot, Einnahmen durch Werbung und Sponsoring zu erzielen, zu begrüßen. Es sollte sich nicht auf ein „dafür Sorge tragen“ beschränken.** Der VPRT weist jedoch eindringlich darauf hin, dass selbst bei Werbefreiheit im unmittelbaren Umfeld der Angebote nicht sichergestellt werden kann, dass die Klicks nicht doch durch Drittplattformen vermarktet werden. **Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, gehen die entsprechenden Klicks auf Webseiten der privaten Wettbewerber verloren.** Auf diese Weise wird **unmittelbar in den Wettbewerb um die Bewegtbild-Vermarktung eingegriffen.** Gerade bei der Einstellung auftragsferner Inhalte wirkt sich dies in besonderem Maße aus.

Also auch die Nutzung werbefreier Angebote hat massive Auswirkungen auf die Zugriffszahlen werbefinanzierter Angebote. Kommerzielle Anbieter machen mit öffentlich-rechtlichen Beiträgen ihre Websites für die Werbekunden attraktiv und generieren – unter Umgehung der Werbebeschränkungen im Onlineumfeld – die für die Werbevermarktung relevanten Zugriffe. **Im Entwurf muss daher klarer zum Ausdruck kommen, dass auch in der Umgebung öffentlich-rechtlicher Inhalte auf Drittplattformen keine Werbung und kein Sponsoring stattfinden dürfen.** Das Werbe- und Sponsoringverbot auf Drittplattformen ist folglich über die dort befindlichen öffentlich-rechtlichen Angebote und Kanäle hinaus auf alle „Seiten“ mit öffentlich-rechtlichen Inhalten zu erstrecken.

#### → Hohes Datenschutzniveau auf Drittplattformen

Ein besonderes Augenmerk muss auf dem Umgang mit Daten auf Drittplattformen liegen. So können z. B. auch auf werbefreien YouTube-Channels die Daten gesammelt und für die Werbevermarktung genutzt werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss daher auf Drittplattformen das **gleiche Datenschutzniveau** und die **gleiche Datensparsamkeit** vorsehen **wie bei den eigenen Angeboten. 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.

#### **Abs. 4 S. 3: → Keine beliebige Vernetzung**

S. 3 soll ARD, ZDF und DLR ermöglichen, Telemedien, die aus journalistisch-redaktionellen Gründen dafür geeignet sind, z. B. durch „Verlinkung“ miteinander zu vernetzen. Der VPRT kann die Reichweite der Vernetzungsoptionen nicht abschätzen und inwiefern eine Vernetzung jeweils

innerhalb von ARD, ZDF und DLR oder untereinander über die drei Anstalten hinweg, die Bündelung zu einem gemeinsamen Themenportal (z. B. ARD-Radiportal), die Gründung von Plattformen (ggf. mit externen Partnern) oder z. B. die Vernetzung von YouTube-Stars zu einem Multi Channel Network gemeint sind. **Hier bedarf es einer klaren Begrenzung, insbesondere auch damit verbundener Crosspromotion-Aktivitäten.**

#### **Abs. 7: → Durchgängiger Sendungsbezug**

In § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV-E beabsichtigt der Gesetzgeber, künftig auf das Merkmal des „Sendungsbezugs“ zu verzichten, welches eine für die Herstellung von Marktfairness notwendige Marktverhaltensregelung darstellt. In § 11 d Abs. 7 RStV-E soll der Sendungsbezug ein Abgrenzungskriterium zwischen „presseähnlich“ und „nicht presseähnlich“ bleiben. Dieser Umstand stellt eine Ungleichbehandlung der Audio- und audiovisuellen Telemedien gegenüber den textbasierten Telemedienangeboten der Presseverleger dar, s. o.

#### **§ 11 f RStV-E - Telemedienkonzepte**

##### **Abs. 1: → Kombination aus gesetzlicher Beauftragung und ausbalancierenden Drei-Stufen-Testes**

Die Neufassung des § 11 f RStV führt zu einem offensichtlichen Paradigmenwechsel, der den Drei-Stufen-Test (§ 11 f Abs. 4 RStV) vom Prüfverfahren für Zusatzangebote zum Standardfall umwandelt. Die Kombination aus gesetzlicher Beauftragung (z. B. Telemedien mit 7-Tage-Frist und Sendungsbezug) und Drei-Stufen-Tests für darüber hinausgehende Angebote entfiel. Künftig würden also die Rundfunkanstalten im Verbund mit ihren Aufsichtsgremien die Definition ihres gesamten Internetangebots weitgehend allein in der Hand haben. Auch die Bestimmung der Verweildauern läge bis auf wenige gesetzliche Ausnahmen (§ 11 d Abs. 2 Nr. 2, 3 RStV-E) beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. **Je weniger gesetzliche Anker es gibt, umso mehr bedarf es nach Auffassung des VPRT einer profunden und detaillierten rechtsaufsichtlichen Prüfung der anstaltsinternen Drei-Stufen-Test-Ergebnisse.**

Der VPRT verweist auf seine in den bisherigen Drei-Stufen-Tests wiederholt geäußerte Kritik an der Verfahrensdurchführung und dem **hohen Abstraktionsniveau der Telemedienkonzepte**. Die Telemedienangebote waren dabei selten mit einer qualitativen und quantitativen Begrenzung beschrieben. Zudem wurde eine enge Marktbetrachtung bei der Untersuchung der Auswirkung auf die kommerziellen Wettbewerber zugrunde gelegt. Anders als bei den Rundfunkanstalten<sup>5</sup> fällt die Bilanz der privaten Medienanbieter zu den bisherigen Drei-Stufen-Test-Verfahren nicht durchweg positiv aus.

Mit den Drei-Stufen-Tests ging eine schleichende Expansion im Sinne einer

---

<sup>5</sup> Medienkorrespondenz, 24.08.2016 „Drei-Stufen-Tests haben sich aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Sender bewährt“

- Diversifizierung von öffentlich-rechtlichen Inhalten auf externen Onlineportalen
- originären Inhalteproduktion für eigene und z. T. fremde Onlineplattformen
- Fortentwicklung der Mediatheken und Apps sowie neuer Angebotsformen (neue Streams, Web-only-Angebote und UGC)
- Verstärkung der Crossmedialität für TV, Radio, Online und
- Ausweitung der Verweildauerfristen und Onlinepreviews

einher. Diese würde nun mittels allgemeiner gesetzlicher Grundsätze mit dem neuen Telemedienauftrag legitimiert.

Der VPRT hält die aus der Vereinbarung zwischen der EU-Kommission und Deutschland resultierende Überprüfung der Marktauswirkungen in publizistischer und ökonomischer Hinsicht nach wie vor für richtig und erforderlich. Es sollte jedoch überlegt werden, wie etwaige Mängel bei einer Novellierung des RStV behoben werden können.

Statt der geplanten Ausweitung und Aufweichung des gesetzlichen Telemedienauftrags wäre eine **Überarbeitung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens im Sinne eines effizienten „Balancing“** sinnvoll. Dieses musste sich der private Markt in der Zwischenzeit mit den betroffenen Rundfunkgremien weitgehend selbst organisieren. So sehr die Offenheit einzelner Gremien der Anstalten für einen Dialog neben/in den Drei-Stufen-Tests zu begrüßen war, so sehr blieb die private Konkurrenz vom Goodwill der Anstalten im Einzelfall abhängig, weil es keine generelle Regelung gibt.

**Der VPRT plädiert daher dafür, beim Drei-Stufen-Test nachzujustieren und diesem eine stärkere Ausgleichsfunktion zuzuschreiben.** Entsprechende positive Erfahrungen konnte der VPRT mit den öffentlich-rechtlichen Anstalten beim Jungen Angebot und KiKA sammeln.

#### **Abs. 2: → Explizite Aufschlüsselung der Kosten**

Abs. 2 besagt, dass bei der Beschreibung der Telemedienangebote eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF möglich sein muss. Auch bei der Darstellung der Kosten erschöpften sich die Telemedienkonzepte in der Vergangenheit in einer **bloßen Etatnennung ohne Aufschlüsselung** einzelner Bereiche mit dem Risiko von Umschichtungen. **Wenn sich die Medienpolitik tatsächlich auf eine Streichung des Sendungsbezugs einigt, müssen deutlich höhere Anforderung an die Beschreibung der Kosten gestellt werden.** Die finanzielle Begrenzung wäre dann das einzig effiziente Mittel einer Einschränkung des Telemedienangebots.

#### **Abs. 3 S. 1, 2: → Ergänzende Kriterien für die Prüfung „verändertes“ Angebot**

Mit dem neuen Abs. 3 würde der Gesetzgeber die bisherigen Telemedienkonzepte zementieren und die Schwelle, die zu einer erneuten Prüfung verpflichtet, absenken.

Bislang ist ein erneutes Prüfverfahren notwendig, wenn ein „verändertes“ Angebot vorliegt. Nunmehr soll die Neuprüfung erst erforderlich sein, wenn eine „wesentliche Änderung“ gegeben ist (§ 11 f Abs. 3 S. 1, 2 RStV-E). Dem geäußerten Wunsch mancher Anstalt, für kleinere Zusatzangebote und Experimente keinen Drei-Stufen-Test mehr durchzuführen, sollte nicht gefolgt werden. **In der Praxis können bereits kleinere Änderungen Auswirkungen auf den Gesamtmarkt und die privaten Wettbewerber haben.** Zum Beispiel kann ein zusätzlicher Livestream innerhalb einer Sportart auf sportschau.de oder zdfsport.de dazu führen, dass sich am Gesamtangebot **quantitativ nur wenig, aber qualitativ** durch den Einsatz von Bewegtbildern oder Audio viel ändert. **Daher spricht sich der VPRT für die Beibehaltung der bisherigen Regelung aus. Sie sollte zudem um den Aspekt der technischen Veränderung ergänzt werden.**

Eine weitere Lockerung stellt die Streichung der Pflicht zur Anwendung der Kriterien für „wesentlich verändert“/„neu“ bei der Prüfung im Einzelfall dar. Dies darf nicht zum Ergebnis haben, die Anstalten von einer ständigen Beobachtung der Entwicklung ihres Telemedienangebots zu entbinden. **Der VPRT spricht sich für die Beibehaltung des auf den Einzelfall bezogenen Zusatzes aus.**

Die Praxis der bislang ca. 50 durchgeführten Drei-Stufen-Tests hat gezeigt, dass der Kriterienkatalog des § 11 f Abs. 3 S. 2 RStV **dringend um ein quantitatives Element erweitert werden muss.** Eine wesentliche Angebotsänderung kann auch dann vorliegen, wenn die Zielgruppe oder inhaltliche Gesamtausrichtung gleichbleiben, aber **sich der Angebotsumfang durch zusätzliche Inhalte z. B. in Form der Übertragung mehrerer Sportwettkämpfe** (mehr Audios, Videos, Streams, Bilder oder Texte) oder die Vernetzung von Teilangeboten **erweitert.** **Zusätzlich sollte auch der veränderte Finanzbedarf als Kriterium eine Rolle spielen.**

### **Abs. 3 S. 3: → Kein Verzicht auf die Überprüfung des Bestands**

§ 11 f Abs. 3 S. 3 RStV-E, wonach Abweichungen von den bisher veröffentlichten Telemedienkonzepten nur bei wesentlichen Veränderungen zu prüfen wären, würde den bisherigen Telemedienangeboten eine Bestandsgarantie auch innerhalb des neuen Rechtsrahmens verleihen. **Aus Sicht des VPRT wurden die vergangenen Drei-Stufen-Test-Verfahren aber unter anderen rechtlichen Bedingungen durchgeführt.** Angebote, die bislang auf gesetzlicher Ebene im Rahmen des Sendungsbezugs und der 7-Tage-Frist ohne Drei-Stufen-Test legitimiert waren, müssten nun das Drei-Stufen-Test-Verfahren durchlaufen, damit diese künftig nicht unbegrenzt online angeboten werden können. Eine Berufung auf zurückliegende Drei-Stufen-Tests, die diese Angebote in irgendeiner Form umfassen, vermag nicht zu überzeugen.

Zudem stellt sich die grundsätzliche Frage, ob der Gesetzgeber eigentlich auch eine Überprüfung der wettbewerblichen Konsequenzen in Betracht zieht, wenn er Lizenzproduktionen und eine umfangreichere Sportberichterstattung in den Mediatheken von ARD, ZDF und Deutschlandradio im RStV ermächtigt. Diese

werden wesentlich gravierendere Auswirkungen auf kommerzielle Telemediangebote haben.

**Letztlich ist S. 3 zu unpräzise formuliert. Es wird nicht deutlich, auf welchen Zeitraum sich mögliche Abweichungen beziehen. Es sollte nicht auf die „veröffentlichten“, sondern auf die von der Rechtsaufsicht „genehmigten“ Telemediakonzepte abgestellt werden.**

Abschließend hierzu ist festzuhalten, dass für den VPRT nicht immer erkennbar war, wann aus welchen Gründen von der Durchführung eines Drei-Stufen-Tests abgesehen wurde. Auch nicht ersichtlich ist, inwiefern teils veränderte Telemediangebote ‚aus dem Bestand‘ überhaupt einer nachträglichen Kontrolle zugeführt wurden, im Zuge derer die tatsächlichen Auswirkungen auf die privaten Wettbewerber nach Etablierung des öffentlich-rechtlichen Telemediangebots im Markt beurteilt worden sind.

#### **Abs. 4 S. 3: → Umfassende Marktbetrachtung inklusive Pay-Angebote**

Die Vergangenheit der Drei-Stufen-Tests hat gezeigt, dass bei der Untersuchung der marktlichen und publizistischen Auswirkungen der Vergleichsmaßstab „frei zugänglich“ häufig mit „kostenfrei“ gleichgesetzt wurde/wird. **Diese Herangehensweise ist abzulehnen, dass sie nicht alle relevanten im Markt vorhandenen Telemediangebote umfasst. Der RStV-Text sollte dahingehend eine Klarstellung erhalten.**

Im Rahmen der Überprüfung sollten alle Angebote in Betracht gezogen werden, die an die Allgemeinheit gerichtet sind und von dieser (potenziell) genutzt werden können. Bei der freien Zugänglichmachung handelt es sich nicht um ein durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zulässig anzuführendes Alleinstellungs- bzw. Abgrenzungsmerkmal. Selbstverständlich sind private Unternehmen gehalten, ihre jeweiligen Telemediangebote zu refinanzieren. Hier macht es grundsätzlich keinen Unterschied, ob dies werbefinanziert oder etwa durch Abo-/Pay-Modelle erfolgt. Letztere setzen eine bewusste Entscheidung des Nutzers voraus, entweder bestimmte Inhalte einzeln zu bezahlen oder durch Abo-Modelle aus entsprechenden Angebotsportfolien zu wählen. Über den Rundfunkbeitrag sind auch die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (vor-)finanziert. Die Legitimation einer solchen Finanzierung ist gerade Gegenstand des Tests und kann nicht als Argument für die Genehmigung mit Blick auf die bestehende Marktlage herangezogen werden. Vielmehr würde es bedeuten, dass die Zahl der Vergleichsmärkte und der dort angebotenen Produkte künstlich verknappt bzw. sogar auf das öffentlich-rechtliche Angebot – obgleich ebenso wenig „kostenlos“ – beschränkt würden. Die Begründung zum 12. RÄndStV weist im Zusammenhang mit der freien Zugänglichkeit darauf hin, dass in die Betrachtung die „Angebote der privaten Konkurrenz“ einzubeziehen sind. Dies sollte auch im Gesetzeswortlaut zum Ausdruck kommen.

### **Abs. 5 S. 2, 4-6: → Verlängerung der Stellungnahmefrist Dritter und Bewertungsmöglichkeit zu den Marktgutachten**

Abs. 5 regelt, dass Dritten durch die Gremien die Möglichkeit eingeräumt wird, innerhalb von sechs Wochen zu dem neuen oder geänderten Telemedienangebot Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmefrist hat sich häufig als zu kurz erwiesen. Fristverlängerungen wurden durch die Anstalten nur in Ausnahmefällen gewährt. **Der VPRT fordert, die Frist auf mindestens zehn Wochen auszudehnen, um eine gewisse Chancengleichheit zu den Stellungnahmemöglichkeiten der Anstalten und der Intendanz herzustellen. Zudem sollten private Wettbewerber immer auch die Gelegenheit erhalten, zu eingeholten Gutachten, z. B. Marktgutachten, eine Bewertung abzugeben.**

### **Abs. 7 S. 2: → Veröffentlichung in den Amtsblättern**

Gem. S. 2 soll nach der Prüfung der für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörde auf eine Veröffentlichung des genehmigten neuen oder veränderten Telemedienangebots in den amtlichen Verkündungsblättern der betroffenen Länder verzichtet werden. Der VPRT fragt sich, ob hiermit eine rechtlich andere Qualifikation der Prüfentscheidung der Rechtsaufsicht einhergeht. **Aus Gründen größtmöglicher Transparenz scheint eine Veröffentlichung sowohl in den amtlichen Verkündungsblättern als auch im Internetauftritt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sinnvoll. Entsprechendes sollte für § 11 e RStV-E hinsichtlich der Veröffentlichung der Satzungen und Richtlinien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gelten.**

### **Anlage 4 – Negativliste**

Die Negativliste wird an die für das Junge Angebot angepasst. Zum Sendungsbezug hat sich der VPRT am Anfang seiner Stellungnahme geäußert. Der VPRT begrüßt, dass es bei der Negativliste eine Einbeziehung des Sendungsbezugs gibt. Dieser muss jedoch zur Erfüllung des Zwecks eindeutig definiert sein und sollte ohnehin wieder als Grundpfeiler aufgenommen werden.

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

Grundsätzlich sollte es **keine Ermächtigung zu spartenbezogene 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.



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

Der **Musikdownload als Audio- und Videodownloads** 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 nur zur Vermittlung von Wissen und Information geben können (Nr. 14).