

**Verband Deutscher Zeitschriftenverleger  
Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger****Gemeinsame Stellungnahme  
zum  
Vorschlag der Rundfunkreferenten  
zur  
Novellierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags  
vom 17. Mai 2017**

Stand: 7. Juli 2017

Der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. (VDZ) ist der Dachverband der deutschen Zeitschriftenverlage. Die Mitgliedsverlage des VDZ geben insgesamt über 3000 Zeitschriftentitel in klassischer Form und digitalen Varianten heraus und verkörpern damit rund 90 % des deutschen Zeitschriftenmarktes. Über 95 % der VDZ-Mitglieder sind kleine oder mittlere Unternehmen.

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV) ist die Spitzenorganisation der Zeitungsverlage in Deutschland. Über seine elf Landesverbände sind dem BDZV mehr als 300 Tageszeitungen sowie 14 Wochenzeitungen einschließlich der zugehörigen Onlineangebote angeschlossen. Gemessen am Umsatz repräsentieren die BDZV-Mitgliedsverlage 85 % des deutschen Zeitungsmarktes.

**I. Einleitung**

Angesichts der sehr eingeschränkten Möglichkeiten, mit journalistischen Onlineangeboten Werbeerlöse zu erzielen, sind Vertriebslöse für die Finanzierung der digitalen Presse existenziell. Der zunehmende Rückgang gedruckter Presseprodukte und die wachsende digitale Nutzung von Verlagsangeboten werden dazu führen, dass digitale Vertriebslöse schon mittelfristig über die Existenz der Presselandschaft in Deutschland entscheiden. Digitale Vertriebslöse aber werden durch abgabenfinanzierte Angebote der Rundfunkanstalten beeinträchtigt. Es ist daher dringend notwendig, dass die Textangebote der Rundfunkanstalten und der Presseverlage für die Leser unterscheidbar sind. Mit staatlichen Beihilfen finanzierte Textangebote der Rundfunkanstalten dürfen nicht weiter die Nutzung von Verlagsangeboten substituieren.

Der Gesetzgeber hat dieses Problem bereits vor einigen Jahren erkannt und sich mit dem 12. RÄndStV bewusst entschieden, zum Schutz der Presse nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu verbieten. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die Rundfunkanstalten bei sendungsbezogenen Telemedienangeboten den Schwerpunkt ohnehin nicht in Texten setzen würden. Es war damals nicht absehbar, dass unter dem „Deckmantel“ des Sendungsbezuges umfangreiche Textportale (teilweise ohne ein einziges Video oder Audio) entstehen würden.

Heute sind öffentlich-rechtliche Textangebote (mit oder ohne Sendungsbezug) von privaten Textangeboten nicht mehr zu unterscheiden. Die Novellierung des Telemedienauftrags im RStV sollte dazu genutzt werden, den verfassungsrechtlich garantierten Schutz der Presse sicherzustellen.

Hierfür ist ein grundsätzliches Verbot öffentlich-rechtlicher presseähnlicher Telemedienangebote unabhängig vom – für den Wettbewerb irrelevanten – Sendungsbezug dringend notwendig und längst überfällig. Stattdessen bleibt die Neuformulierung für ein Verbot presseähnlicher Angebote sogar noch hinter dem aktuellen Schutzniveau zurück und schreibt restriktive Auslegungsvarianten fest, die Optionen für eine aus verfassungsrechtlicher Sicht notwendige wettbewerbsschützende Auslegung teilweise abschneiden (siehe hierzu Ziffer II.).

Ferner muss ein effektiver Wettbewerbsschutz auch auf Drittplattformen gewährleistet werden. Hier bleibt der Vorschlag unklar und fügt im Wesentlichen neue Regelungen zur Ausweitung des Auftrags der Rundfunkanstalten ein (siehe hierzu Ziffer III.).

Auch die weiteren Vorschläge zur Novellierung des Telemedienauftrags weichen bestehende Schutznormen auf und führen in vielen Bereichen zu neuen Unklarheiten (siehe hierzu Ziffer IV.).

Die materiellen Ausdehnungen des Auftrags können nicht dadurch kompensiert werden, dass der Anwendungsbereich des Drei-Stufen-Tests ausgedehnt werden soll (siehe hierzu Ziffer V.). Ferner wirken Erweiterungen des Telemedienauftrags beitragssteigernd (hierzu Ziffer VI.).

## **II. Verbot presseähnlicher Telemedienangebote**

### **1. § 11d Abs. 7 RStV-E: Neue Formulierung des Verbots presseähnlicher Angebote**

Der Vorschlag zum Verbot presseähnlicher Telemedienangebote gem. § 11d Abs. 7 RStV-E ist eine unnötige Festschreibung restriktiver Auslegungsvarianten, er weicht den bestehenden Schutz der Presse auf und ist in vielen Bereichen unklar. Wo das geltende Recht offen für wettbewerbsschützende Auslegungen ist, schneidet der Entwurf diese Möglichkeiten zum Nachteil der Presse ab.

Hierzu im Einzelnen:

- Mit § 11d Abs. 7 S. 1 und 2 RStV-E wird ausdrücklich festgeschrieben, dass eine Textberichterstattung der Rundfunkanstalten möglich ist, wenn der Bezug zu einer Sendung ausgewiesen wird. Das ist eine Umkehr des aktuellen gesetzlichen

Grundsatzes, der lediglich besagt, dass nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote unzulässig sind. Es gibt bislang keine gesetzliche Regelung, die sendungsbezogene presseähnliche Angebote explizit zulässt. Die Zulässigkeit sendungsbezogener presseähnlicher Angebote (unabhängig von ihrem Umfang) ist ein Umkehrschluss aus der aktuellen Regelung, der von den Rundfunkanstalten genutzt wird, um umfangreiche Presseberichterstattung zu legitimieren. Dementsprechend versehen die Rundfunkanstalten ihre Texte mit einem irgendwie gearteten und für den Nutzer teilweise nicht nachvollziehbaren Sendungsbezug.

Diese (von den Anstalten vorgenommene) Auslegung der aktuellen Rechtslage, die dem Schutz der Presse widerspricht, soll mit dem vorliegenden Entwurf in Gesetzesform gegossen werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird durch die neue Formulierung ausdrücklich legitimiert, mit dem Mittel des – für den Wettbewerb irrelevanten – Ausweises des Sendungsbezuges digitale Presse zu veröffentlichen.

Sinn und Zweck des Verbots presseähnlicher Angebote ist der Schutz der privaten Presse vor einer gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen (digitalen) Presse und der damit einhergehenden Wettbewerbsbeeinträchtigung.

Die neue Formulierung des Verbots schreibt eine gesetzliche Umgehungsmöglichkeit dieses Schutzes fest.

- Darüber hinaus weist die Formulierung in § 11d Abs. 7 S. 1 und 2 RStV-E in Verbindung mit § 2 Abs. 2 Nr. 20 RStV-E auch systematische Unstimmigkeiten auf. Der Entwurf geht in § 11d Abs. 7 S. 2 RStV-E davon aus, dass Presseähnlichkeit gar nicht mehr vorliegt, wenn die Texte – unabhängig von ihrem Umfang – einen Sendungsbezug aufweisen. Das widerspricht der Definition der Presseähnlichkeit nach § 2 Abs. 2 Nr. 20 RStV-E, wonach „alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt gedruckten Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen“ presseähnlich sind.

Im Übrigen entspricht die in § 11d Abs. 7 S. 2 RStV-E festgeschriebene Wertung, dass sendungsbezogene Textangebote nicht mehr presseähnlich sind, auch nicht der aktuellen gesetzlichen Regelung oder ihrer Auslegung durch die Rechtsprechung. Aktuell wird nicht in Frage gestellt, dass auch sendungsbezogene Beiträge presseähnlich sein können. Die Frage der Legitimation presseähnlicher Angebote ist zu unterscheiden von der Bewertung eines Angebotes als presseähnlich.

- Selbst die Anforderungen an den Sendungsbezug werden im vorliegenden Entwurf zum Nachteil der Presse ausgeweitet.

Muss nach derzeit geltendem Recht gem. § 11d Abs. 3 S. 2 RStV bei sendungsbezogenen Telemedien der „zeitliche und inhaltliche Bezug“ zu einer bestimmten Sendung im Telemedienangebot ausgewiesen werden, so fehlt diese Anforderung in § 11d Abs. 7 S. 3 RStV-E vollständig. Die im Entwurf stattdessen gewählte Formulierung „eindeutig und leicht auffindbar“ ist ungenau und nicht ausreichend.

Ferner wird nach der neuen Definition des § 11d Abs. 7 S. 3 RStV-E ein Sendungsbezug dann angenommen, wenn die Telemedien der „Aufbereitung, Dokumentation oder Aktualisierung“ einer bestimmten Sendung dienen. Damit wird

die aktuelle Definition des Sendungsbezuges aus § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV erweitert, in der lediglich die „Aufbereitung“ genannt wird. Bereits heute veröffentlichen die Rundfunkanstalten umfangreiche Textportale, Grenzen beim Gebrauch von dem Kriterium des Sendungsbezuges sind nicht erkennbar. Es gibt daher keinen Grund für eine Ausdehnung der Definition des Sendungsbezuges. Im Gegenteil ist ein restriktiver Gebrauch des Sendungsbezuges dringend notwendig.

Unabhängig davon, dass auch an dieser Stelle der Schutz der Presse zugunsten einer Auftragserweiterung der Rundfunkanstalten geschwächt wird, ist vollkommen unklar, wie weit eine „Aktualisierung“ bestimmter Sendungen reichen kann. Es spricht einiges dafür, dass die Rundfunkanstalten und die Rundfunkräte die „Aktualisierung“ als Möglichkeit begreifen, sich mit ihrer Presseberichterstattung immer weiter von dem konkreten Inhalt der jeweiligen Sendung zu entfernen.

- Bemerkenswert ist ferner, dass der Sendungsbezug, der im Übrigen als Kriterium zur Begrenzung der Rundfunkanstalten aufgegeben werden soll, an dieser Stelle wieder herangezogen wird – diesmal jedoch nicht um den öffentlich-rechtlichen Auftrag im Internet zu begrenzen, sondern um ihn zu legitimieren. Damit wird das Grundverständnis bei der Neugestaltung des Telemedienauftrags besonders deutlich: Dort wo Kriterien den Auftrag begrenzen, werden sie gestrichen, dienen sie hingegen der Ausweitung, werden sie – wenn auch systemwidrig – beibehalten.
- Ein weiteres Beispiel für die Festschreibung restriktiver Gesetzesauslegung ist die Ergänzung des § 2 Abs. 2 Nr. 20 RStV-E dahingehend, dass presseähnlich alle [...] Angebote sind, die [...] „gedruckten“ Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen.

Die aktuelle Formulierung des § 2 Abs. 2 Nr. 20 RStV, die sich nicht auf den Vergleichsmaßstab der „gedruckten“ Zeitungen oder Zeitschriften festlegt, ermöglicht Auslegungen jeweils im Lichte der aktuellen Wettbewerbssituation und zugunsten eines effektiven Wettbewerbsschutzes. Die neue Formulierung legt eine Auslegungsvariante fest, die angesichts der zunehmenden Bedeutung von digitalen Presseangeboten in einer digitalen Medienwelt bereits heute nicht mehr angemessen scheint. Sie schneidet damit Optionen für eine presseschützende Auslegung ab.

## **2. Notwendigkeit eines grundsätzlichen Verbots presseähnlicher Angebote unabhängig vom Sendungsbezug**

Tatsächlich sollte die Auftragsrevision im RStV dazu genutzt werden, den notwendigen Schutz der Presse zu verwirklichen. Hierzu ist festzuhalten, dass die Textberichterstattung nur eine Hilfsfunktion hat, um den Kernauftrag der Sender (die Verbreitung von Videos und Audios) auch im Onlinebereich zu unterstützen. Dem entgegenstehend ist das öffentlich-rechtliche Onlineangebot in weiten Teilen so ausgelegt, dass die Texte für sich selbst stehen und eine Schwerpunktnutzung öffentlich-rechtlicher Inhalte in der Lektüre von Texten besteht.

In den letzten Jahren haben die Gerichte höchstrichterlich die Unzulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Presseangeboten sowohl in Telemedien als auch in Form von Druckwerke bekräftigt – und in diesem Zusammenhang erneut auf die Gefahr für die Existenzgrundlage der Presse und die Pressefreiheit durch öffentlich-rechtliche Presseangebote hingewiesen (vgl. hierzu BGH, GRUR 2015, 1228, und OLG Köln, GRUR 2017, 311, in Sachen Tagesschau-App, sowie BGH, GRUR 2017, 422, in Sachen

ARD-Buffer). In seiner Entscheidung in Sachen ARD-Buffer hat der BGH ausdrücklich betont, dass die Veröffentlichung von Presseangeboten nur als Randbetätigung vom Rundfunkauftrag gedeckt sei.

Das geltende Verbot adressiert diese wichtige und medienpolitisch zentrale Frage. Die bisherige Auslegung des Verbots durch die Gerichte bezieht sich aber nur auf einige bestimmte Fragestellungen. Der bislang erreichte gerichtliche Auslegungsstand lässt noch erhebliche Lücken.

Die Auslegung der Vorschriften durch die Sender und die Rundfunkräte hat in der Vergangenheit zu einer ständigen Erweiterung von öffentlich-rechtlichen Konkurrenzangeboten zu Textangeboten der Presse geführt. Die zunehmend mobile Nutzung digitaler Textdienste der Rundfunkanstalten verstärkt auch den direkten Wettbewerb und damit die Beeinträchtigung der Erlösmöglichkeiten für gedruckte Presse (siehe hierzu auch Ziffer III.).

Wie in einem Vorentwurf der Rundfunkreferenten bereits angelegt, sollten presseähnliche Angebote der Rundfunkanstalten daher grundsätzlich untersagt sein – unabhängig von einem Ausweis des Sendungsbezuges.

Dieser Vorschlag ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der – ansonsten geplanten – Aufgabe des Kriteriums des Sendungsbezuges folgerichtig. Ein generelles Verbot pressemäßiger öffentlich-rechtlicher Berichterstattung ist zum Schutz der privaten Presse ohnehin dringend geboten und längst überfällig.

- a) Das Kriterium des Sendungsbezugs läuft aufgrund der Auslegung durch die Sender wie auch aufgrund der ständig wachsenden Vielzahl von Sendern und Sendungen leer.

Um die umfangreichen Textangebote zu „legitimieren“, sind einige Rundfunkanstalten dazu übergegangen, die Beiträge auf inflationäre Weise mit einem irgendwie gearteten Sendungsbezug zu kennzeichnen. Sowohl der inhaltliche, als auch der zeitliche Bezug des Artikels zu der Sendung, auf die verwiesen wird, sind oft nicht erkennbar.

Ferner gab es bei Einführung des Kriteriums des Sendungsbezuges z.B. den Sender tagesschau24 nicht. Die Einrichtung des Nachrichtenkanals hat dazu geführt, dass immer mehr Sendungen erzeugt werden, zu denen im Internet presseähnliche Angebote gemacht werden. Ein derartiges Angebot führt – durch die beschriebene Gesetzesauslegung der Sender – zu einem Freifahrtschein für eine öffentlich-rechtliche digitale Presse.

Allein für die laufende Klage gegen das Telemedienangebot von Radio Bremen wurden mehrere tausend Seiten mit Textbeiträgen (umgerechnet auf pdf-Format) gesichert. Hier zeigt sich das klare Missverhältnis des staatsvertraglich Gewollten zur Auslegung durch die Sender.

Der bloße Ausweis des Sendungsbezuges führt nicht dazu, dass eine für den effektiven Wettbewerbsschutz notwendige Produktunterscheidbarkeit gewährleistet wird.

- b) Die Entfernung der Auslegungspraxis der Sender von Sinn und Zweck des aktuellen Verbots der Presseähnlichkeit zeigt sich auch darin, dass die Sender sogar nach (für die Verlage erfolgreichen) Gerichtsentscheidungen zu wettbewerbsrechtlichen Grundsatzfragen öffentlich von „Einzelfallentscheidungen“ sprechen. Die ARD ist der Auffassung, die grundsätzliche Frage der Presseähnlichkeit im Netz könne ohnehin von einem Gericht nur schwer beantwortet werden. Monika Piel, Intendantin des WDR zum Zeitpunkt der ersten LG-Entscheidung zu Gunsten der Verlage, wird wie folgt zitiert: "Das bestätigt mich in meiner Ansicht, dass dieses Problem nicht juristisch lösbar ist, weil es sich eben nur auf den einen Tag bezieht und nicht grundsätzlich eine Klärung der Presseähnlichkeit gebracht hat." (<https://www.tagesschau.de/inland/tagesschauapp140.html>). Und der WDR-Online-Chef Stefan Moll schreibt, das Urteil des OLG Köln sei „zum Glück wahrscheinlich bedeutungslos“ (<http://www1.wdr.de/verbraucher/digital/kommentar-tagesschau-app-100.html>).

Ihren Aussagen entsprechend veröffentlichen die Rundfunkanstalten auch weiterhin umfassende nichtsendungsbezogene Textangebote auf ihren Webseiten und in Nachrichten-Apps und verweisen die Presseunternehmen auf den – langjährigen – Klageweg.

Zeitungsverlagen in Bremen, Berlin und Brandenburg blieb daher kein anderer Weg, als im März dieses Jahres die Anstalten Radio Bremen und Rundfunk Berlin-Brandenburg wegen ihrer presseähnlichen nichtsendungsbezogenen Internetangebote abzumahnern (ca. 2500 Seiten Text ohne Sendungsbezug an einem Tag allein bei der Rundfunkanstalt Radio Bremen). Als Reaktion auf die Abmahnungen haben die Rundfunkanstalten damit begonnen, die nach wie vor presseähnlichen Textbeiträge – teilweise nachträglich – mit einem Sendungsbezug zu versehen. Unabhängig von der Frage, ob dieses geänderte Verhalten tatsächlich in der Lage ist, die Rechtswidrigkeit der pressemäßigen Ausgestaltung der Angebote für die Zukunft zu beseitigen, haben die Rundfunkanstalten offensichtlich erkannt, dass Änderungsbedarf besteht. Dennoch haben sie die Abgabe der Unterlassungserklärungen abgelehnt. Den Verlagen bleibt daher keine andere Möglichkeit, als weitere aufwändige und langwierige Gerichtsverfahren zu führen, um die Einhaltung des Verbots presseähnlicher Angebote durchzusetzen.

Dies zeigt, dass eine klare und sehr konkrete Einschränkung der Textangebote im Gesetz schon deswegen notwendig ist, um einer weiteren dem Sinn des bisherigen Staatsvertrages widersprechenden Praxis der Sender entgegen zu wirken. Die Novellierung des Telemedienauftrags der Rundfunkanstalten sollte dazu genutzt werden, durch die notwendige Begrenzung öffentlich-rechtlicher Textangebote den gebotenen Schutz der Presse auch in der Praxis wiederherzustellen.

### **III. Verbreitung öffentlich-rechtlicher Angebote auf Drittplattformen**

Die Rundfunkanstalten nutzen in zunehmendem Maße auch Drittplattformen, um ihre Telemedienangebote zu verbreiten. Ein effektiver Wettbewerbsschutz muss daher auch auf Drittplattformen sichergestellt werden.

Der Entwurf sieht jedoch auch hier im Wesentlichen eine Erweiterung des Auftrags der Rundfunkanstalten vor und verkennt den notwendigen Regelungsbedarf.

### **1. § 11d Abs. 4 S. 2 RStV-E: Ausdrückliche Ermächtigung zur Verbreitung der Angebote auf Drittplattformen**

In dieser Vorschrift wird das Tor für Angebote geöffnet, die nicht an eine Sendung oder einen Sender der Rundfunkanstalten gebunden sind. Bei einer Ermächtigung von Angeboten auf Portalen Dritter besteht die Gefahr, dass die Rundfunkanstalten zu Zulieferern für kommerzielle Drittangebote werden. Da diese „kostenlosen“ Angebote auf Drittplattformen mit privatfinanzierten Medienangeboten konkurrieren, liegt ein erheblicher Wettbewerbseingriff und damit ein Eingriff in die Finanzierbarkeit privater Medien nahe. Das gilt aus Sicht der Presseverlage vor allem für Textangebote der Rundfunkanstalten, die auf Drittplattformen zugänglich gemacht werden. Die Regelung sollte gestrichen werden.

### **2. § 11d Abs. 6 S. 1 und 2 RStV-E: Verbot öffentlich-rechtlicher Beiträge in einem Umfeld von Werbeanzeigen**

Ferner werden die Beiträge auf Drittplattformen wie Facebook in einem Umfeld von Werbung angezeigt – eine neue problematische Konkurrenzsituation zwischen gebührenfinanzierten und privaten Angeboten. Die sozialen Netzwerke können kostenlose öffentlich-rechtliche Textbeiträge ausspielen und erzielen dadurch auch noch Werbeeinnahmen. Ein privater Presseverlag muss hingegen versuchen, für die Vermarktung seiner Beiträge auf Drittplattformen Geld zu erhalten. Das ist auch ohne die direkte Konkurrenz durch die kostenlosen Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schwer genug. Insofern kommt es zu einer zunehmenden Kommerzialisierung öffentlich-rechtlicher Beiträge auf Drittplattformen.

Im Beihilfekompromiss hat Deutschland der EU-Kommission ausdrücklich zugesichert, dass Werbung und Sponsoring im Umfeld von öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten verboten wird.

Die Formulierung in § 11d Abs. 6 S. 1 RStV-E, wonach die Rundfunkanstalten für die Einhaltung des Verbots von Werbung und Sponsoring auf Drittplattformen lediglich „Sorge tragen“ „sollen“ ist nicht ausreichend, um dem Verbot und der Zusicherung gegenüber der EU-Kommission Rechnung zu tragen.

Auch § 11d Abs. 6 S. 2 RStV-E, nach dem die Rundfunkanstalten durch die Nutzung von Drittplattformen keine Einnahmen durch Werbung und Sponsoring erzielen dürfen, verhindert nicht die Kommerzialisierung öffentlich-rechtlicher Beiträge durch Dritte – mit problematischen Auswirkungen auf den Wettbewerb.

Die Bundesländer müssen bei der Änderung des Telemedienauftrags sicherstellen, dass das Verbot von Werbung und Sponsoring im Umfeld von öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten auch auf Drittplattformen eingehalten wird.

### **3. Notwendigkeit eines Verbots presseähnlicher Einzelbeiträge bei der Verbreitung auf Drittplattformen**

Die fehlende Unterscheidbarkeit zwischen Textangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der privaten Presseunternehmen wird besonders deutlich bei der Veröffentlichung auf Drittplattformen wie Facebook. Hier stehen einzelne Textbeiträge

der Rundfunkanstalten losgelöst aus dem Gesamtangebot direkt neben einem Beitrag der Zeitungs-/Zeitschriftenverlage. In diesem Fall kann das Gesamtangebot nicht mehr Maßstab für die Beurteilung der Presseähnlichkeit sein.

Mit dem vorliegenden Entwurf wird diese Problematik noch verstärkt. So können bspw. durch den ausdrücklichen Auftrag zur Vernetzung einzelner Telemedien gem. § 11d Abs. 4 S. 3 RStV-E (siehe hierzu auch Ziffer IV. 3.) neue Textportale entstehen, die aus dem ursprünglichen Gesamtangebot losgelöst werden. In diesem Fall ist nicht mehr erkennbar, welches Gesamtangebot der Maßstab für die Beurteilung der Presseähnlichkeit ist.

Damit wird deutlich, dass das Verbot der Presseähnlichkeit jedenfalls bei Verbreitung auf Drittplattformen auch den Einzelbeitrag erfassen muss.

#### **IV. Weitere Vorschläge zur Änderung und Erweiterung des Telemedienauftrags**

##### **1. Streichung des § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV: Aufgabe der Unterscheidung zwischen sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Telemedienangeboten**

Die Streichung des § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV und die damit verbundene Aufgabe der Differenzierung zwischen sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Telemedienangeboten führen zu einer weiteren Entgrenzung öffentlich-rechtlicher Tätigkeiten im Internet – auf Kosten der privaten Medienanbieter und der Medienvielfalt in Deutschland.

Das Kriterium des Sendungsbezuges soll sicherstellen, dass sich die Rundfunkanstalten auch im Internet im Rahmen ihres Auftrags bewegen und ihre Angebote nicht den Interessen der Allgemeinheit und anderer Wettbewerber zuwiderlaufen. Der Sendungsbezug verdeutlicht, dass die Telemedienangebote im Vergleich zu den Sendungen der Rundfunkanstalten eine untergeordnete Funktion haben und keine den Sendungen äquivalente Aufgabe erfüllen. Die Aufgabe des Sendungsbezuges und die damit einhergehende weitere Entgrenzung des Auftrags im Internet stoßen auf verfassungsrechtliche und beihilferechtliche Bedenken. Ein gebührenfinanziertes, von den Sendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vollkommen losgelöstes Internetangebot ist im digitalen Zeitalter, in dem die Vielfalt der Medienangebote im Internet Jahr für Jahr zunimmt, überflüssig und mit dem „Grundversorgungsauftrag“ nicht mehr zu rechtfertigen.

Der im Grundsatz erforderliche Sendungsbezug von Telemedienangeboten ist ein notwendiges und geeignetes Kriterium zur Abgrenzung und Schaffung eines Ausgleichs zwischen der Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und den Grundrechten der Presse und der privaten Rundfunkveranstalter. Das Kriterium steht den Entwicklungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Rundfunks nicht entgegen. Ausgehend vom Sendungsbezug sind vielfältige interaktive und multimediale Angebote auf eigenen und auf Drittplattformen möglich.

Die Differenzierung zwischen sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Telemedienangeboten muss daher beibehalten werden.

## **2. § 11d Abs. 2 RStV-E: Erweiterte und unklare Definition des Auftrags**

Nach § 11d Abs. 2 RStV-E umfasst der Auftrag nach Absatz 1 „insbesondere“ die in den Nummern 1 bis 4 aufgeführten Angebote. Die Einfügung des Wortes „insbesondere“ führt zu einer weiteren Ausdehnung des Auftrags der Rundfunkanstalten und Vermeidung der Auftragskonkretisierung durch den Gesetzgeber. Es führt ferner zu neuen Unklarheiten. Die Erweiterung um das Wort „insbesondere“ sollte daher gestrichen werden.

Ferner soll der Auftrag gem. § 11d Abs. 2 Nr. 1 HS. 2 RStV-E künftig auch eigenständige audiovisuelle Inhalte umfassen. Hier wird die vollständige Loslösung des Auftrags von den Sendungen der Rundfunkanstalten deutlich (siehe hierzu bereits oben Ziffer IV. 1.).

## **3. § 11d Abs. 4 S. 3 RStV-E: Auftrag zur Vernetzung der Angebote**

Die Soll-Vorgabe, Angebote der Rundfunkanstalten miteinander zu vernetzen, erscheint auf den ersten Blick als sachgerechter Umgang mit den Möglichkeiten digitaler Medien. Wichtig ist es aber, die Vorschrift so zu fassen, dass durch die Vernetzung nicht wesentliche Grundgedanken des Staatsvertrages und der in ihm enthaltenen Regelungen zum Schutz privater Medien, insbesondere der Presse, ausgehebelt werden. So gilt es zu beachten, dass durch die Vernetzung gerade von Textangeboten umfangreiche Themenportale entstehen können. Dies gilt umso mehr, als in der Negativliste zu § 11d Abs. 5 Nr. 4 Ratgeberrubriken mit Bezug zu Sendungen grundsätzlich zulässig sind. Gerade die zunehmende Vernetzung der Angebote und die Auslegung der geltenden Regelung durch die Rundfunkanstalten zeigt aber, dass der Bezug zu Sendungen als begrenzendes Kriterium dann faktisch leerläuft. Bei der Vielzahl von Sendern und Sendungen der Rundfunkanstalten ist kaum ein Thema denkbar, das nicht irgendwo behandelt wird. So wären zukünftig zu allen denkbaren Themen (Kochen, Reisen, Restaurantführer, Garten, Gesundheit, Hobbies, Musik, Börse, Sport etc.) vernetzte Portale denkbar, bei denen die Nutzer im Schwerpunkt auf Texte zugreifen.

Die Schwerpunktnutzung in Text entsteht auch schon jetzt durch die weitgehende, dem Willen des Staatsvertragsgesetzgebers widersprechende Praxis, dass die Nutzer bei einem Klick auf Bilder einer Sendungsstartseite in der Regel nicht auf einen möglicherweise vorhandenen Video- oder Audiobeitrag zum Thema geleitet werden, sondern auf einen langen, für sich selbst stehenden Text.

Neben solchen öffentlich-rechtlichen Portalen ist die Fortführung und Etablierung privatwirtschaftlicher und kostenpflichtiger digitaler wie auch gedruckter Angebote in den entsprechenden Bereichen erheblich erschwert.

Auch hier zeigt sich, dass der Gesetzgeber in diesem Staatsvertrag eine klare Entscheidung darüber treffen muss, ob eine vielfältige Presse neben öffentlich-rechtlichen Angeboten Bestand haben soll. Das ist auch vor dem Hintergrund zunehmender Vernetzung der Angebote nur bei einer klaren Beschränkung der Textangebote der Rundfunkanstalten denkbar. Dies ist ein weiteres Argument für die grundsätzliche Untersagung presseähnlicher Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender.

## **4. § 11d Abs. 3 RStV-E: Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation**

Die Vorschrift sieht unter anderem vor, dass die Rundfunkanstalten „Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation“ anbieten sollen. Diese weitgehende Formulierung würde

den Rundfunkanstalten auch eine verstärkte Einrichtung von Dienstleistungen der Individualkommunikation, also der Kommunikation einzelner Nutzer untereinander, nahelegen. Hier sollte eine einschränkende Klarstellung erfolgen.

#### **5. § 11d Abs. 5 Nr. 3 RStV-E: Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung**

Ein Ziel des RStV ist es, durch Schutzvorschriften gerade auch die vielfältige lokale Presselandschaft in Deutschland mit über tausend lokalen Ausgaben von Tageszeitungen und einer großen Vielzahl lokaler Zeitschriftenangebote vor wettbewerbswidrigen Eingriffen durch Rundfunkanstalten zu schützen. Dem soll auch das Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung in den Telemedienangeboten der Rundfunkanstalten dienen.

Die Anwendung der bestehenden Vorschrift durch die Rundfunkanstalten in der vorliegenden Form führt aber dazu, dass der Schutzzweck nicht erreicht werden kann. Es bestehen mehrere Angebote der regionalen und lokalen Onlineangebote der Rundfunkanstalten, die so vernetzt sind, dass sie erheblich in den Markt der Lokalzeitungen eingreifen. So werden in der Tagesschau-App bei der Auswahl von „Meine Regionen“ allein für Berlin und Brandenburg oft mehr als 150 Berichte über größtenteils lokale Themen angezeigt. Gleiches gilt für andere Gebiete. Es ist naheliegend, dass bei einer so hohen Anzahl von Berichten eine flächendeckende Lokalberichterstattung erfolgt. Dies gilt umso mehr, als die Nachrichten bei den einzelnen Sendern oft in lokale Bereiche rubriziert werden. Berichte z.B. beim MDR für Dessau wie „Dessau-Roßloh bleibt Dessau Roßloh“, „Sturmschäden im Dessau-Wörlitzer Gartenreich“ oder „Ermittlungen gegen Polizisten in Dessau-Roßloh“ zeigen, dass hierbei in Textartikeln Themen dargestellt werden, die kaum eine Bedeutung über den lokalen Bereich hinaus haben.

Der Begriff „flächendeckende“ sollte daher zumindest für den Bereich der Textberichterstattung gestrichen werden. Eine Berichterstattung über lokale Themen in Textform sollte nur dann zulässig sein, wenn sie eine mindestens regionale Bedeutung hat. Auch in diesem Fall aber sollte eine Berichterstattung in Textform immer nur unterstützend zu audiovisuellen Telemedieninhalten sein und nicht dazu führen, dass die Texte für sich die Lektüre der Presse ersetzen können.

#### **V. Erweiterung des Anwendungsbereichs des Drei-Stufen-Tests**

Die materiellen Ausdehnungen des Telemedienauftrags können nicht dadurch kompensiert werden, dass der Anwendungsbereich des Drei-Stufen-Tests ausgedehnt werden soll.

Der Drei-Stufen-Test hat sich in der Vergangenheit als ungeeignetes Mittel zur Einhaltung der Grenzen des Telemedienauftrags dargestellt. Die Rundfunkanstalten definieren in den Telemedienkonzepten ihren Auftrag selbst und die Rundfunkräte haben bislang alle von den Anstalten vorgelegten Telemedienkonzepte im Rahmen des Drei-Stufen-Tests im Wesentlichen unverändert genehmigt – trotz der in Stellungnahmen geäußerten Kritik der privaten Medienunternehmen. Wenn die Rundfunkräte die Kritikpunkte nicht aufgreifen, ist die Möglichkeit zur Stellungnahme eine Farce.

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Drei-Stufen-Tests und die Vermeidung einer klaren Auftragsdefinition durch den Gesetzgeber führen zur erweiterten Definitionshoheit der

Rundfunkanstalten über ihre Aufgaben und damit zu einem Freibrief für öffentlich-rechtliche Telemedienangebote.

#### **VI. Ausdehnungen des Auftrags wirken beitragssteigernd**

Ergänzend zu den obigen Ausführungen weisen wir darauf hin, dass Erweiterungen des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags eine rundfunkbeitragssteigernde Wirkung haben. Die Verpflichtung zur Zahlung eines Beitrags von monatlich 17,50 Euro stößt bereits jetzt auf mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung. Eine weitere Erhöhung des Beitrags, die durch eine Ausdehnung des Auftrags unvermeidlich eintreten würde, wäre nicht mehr zu rechtfertigen und widerspräche ferner den Sparvorgaben der KEF.

#### **Kontakt:**

Helmut Verdenhalven  
BDZV  
Markgrafenstr. 15  
10969 Berlin  
Tel.: 030 72 62 98 203  
verdenhalven@bdzv.de

Prof. Dr. Christoph Fiedler  
VDZ  
Markgrafenstr. 15  
10969 Berlin  
Tel.: 030 72 62 98 120  
c.fiedler@vdz.de