

30.07.2008

Entwicklungsperspektiven für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und eine Online-Beauftragung ohne Fußfesseln

Forderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
zum Arbeitsentwurf zur Umsetzung der Zusagen
gegenüber der EU-Kommission im Rahmen des
EU-Beihilfverfahrens ARD-ZDF**

(Fassung vom 12.06.2008)

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Wirtschaft
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
wirtschaft@vzbv.de
www.vzbv.de

1. Einleitung

Mit Schreiben vom 30. April 2008 an Herrn Staatssekretär Martin Stadelmaier und die übrigen Chefs der Senats- und Staatskanzleien hatte der Verbraucherzentrale Bundesverband eine erste kritische Bewertung des Staatsvertragsentwurfs vorgenommen. Daher sollen in dieser Stellungnahme noch einmal die Kernelemente des Staatsvertragsentwurfs in der Fassung vom 12. Juni kritisch kommentiert werden.

Auch nach der ersten Beratung des Arbeitsentwurfs durch die Ministerpräsidenten am 12. Juni hat es in der Öffentlichkeit weitere Diskussionsbeiträge zum Entwurf gegeben. Die Debatte wurde im Wesentlichen von Vertretern der Presseverlage und des privaten Rundfunks einerseits und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk andererseits geführt.

Eines der zentralen Argumente der Verleger lautet, dass die eigene wirtschaftliche Zukunft im Online-Markt verbaut würde, wenn der mit Gebührengeldern reichlich ausgestattete öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Online-Präsenz in einer ausufernden Weise ausweiten würde. Hieraus wird offenbar die Forderung abgeleitet, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk von der Politik enge Fesseln für deren Online-Aktivitäten anzulegen.

Diese Schlussfolgerung ist für uns nicht nachvollziehbar.

Zum Einen wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch EU-Recht wie auch durch die jüngst wieder bestätigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine weitreichende Entwicklungsmöglichkeit gerade auch in Richtung neue Medien zugesprochen.

Zum Anderen betreibt der öffentlich-rechtliche Rundfunk schon heute im Rahmen seiner Online-Auftritte keine Werbung. Das soll sich nach dem Willen der Rundfunkpolitik auch künftig nicht ändern.

Schließlich kommt die wirtschaftliche Bedrohung der Verlage im Internet eher von Anbietern wie Google, Microsoft, GazpromMedia oder vergleichbaren global agierenden und expandierenden Unternehmen, die schon heute einen überproportional großen Teil der Internetwerbung an sich ziehen.

Die Verleger sprechen von einem funktionierenden Markt im Internet, der Qualität und Vielfalt sichert und begründen hiermit ihre Forderungen nach massiven Beschränkungen der Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Internet. Dem gegenüber steht jedoch die bereits erwähnte, vom Bundesverfassungsgericht jüngst wieder bestätigte Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Aber auch die Ergebnisse einer umfangreichen Studie des Münchner Kreises über die Marktsituation im Bereich der Telemedien¹ sprechen gegen die Argumentation der Verleger.

¹ „Elektronische Medien - Entwicklung und Regulierungsbedarf“. Münchner Kreis, April 2008

2. Medienpolitische Bewertung und Schlussfolgerungen für die Rundfunkregulierung

Schon seit Jahren vollzieht sich ein unumkehrbarer Prozess einer stetig zunehmenden Konvergenz bis dato getrennt nebeneinander bestehender Medien. Die Bedeutung der jeweiligen Infrastruktur beziehungsweise Plattform tritt gegenüber den Programmen und Inhalten auch aus Sicht der Mediennutzer immer mehr in den Hintergrund. Bei dieser Entwicklung spielt das Internet als neuer Vertriebsweg auch für die vielfältigen Angebote der elektronischen Massenmedien eine entscheidende Rolle. Daher bliebe dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Möglichkeit einer zukunftsfähigen Entwicklung in einer digitalen und cross-medialen Welt verwehrt, würden seine Online-Aktivitäten in der im Entwurf des aktuellen Rundfunkänderungsstaatsvertrages vorgesehenen Weise beschränkt werden. Auch würde damit gegen die Erwartungen der Gebührenzahler an ein unabhängiges und qualitativ hochwertiges Rundfunkangebot auf allen Plattformen gehandelt.

Die im Staatsvertragsentwurf vorgesehenen zeitlichen Einschränkungen der Präsentation der betreffenden Angebote kämen einer Entwertung der zwangsläufig zu zahlenden, von der KEF der Höhe nach regelmäßig festgelegten und von den Landesparlamenten genehmigten Rundfunkgebühr gleich. Zumal es dabei um Angebote geht, deren Produktion mit eben diesen Gebühren finanziert worden ist. Die Rundfunknutzerinnen und –nutzer haben aber einen Anspruch auf eine ungeschmälernte Gegenleistung.

Beschränkungen inhaltlicher Art, wie sie in der Negativliste gemäß § 11 d Abs. 5 vorgesehen sind und insbesondere Ratgeberportale umfassen, beschränken den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunk in unangemessener Weise, da sie die Nutzerinnen und Nutzer von einer wichtigen Informationsquelle für Themen des Verbraucherschutzes und der Verbraucherinformation abschneiden.

3. Fazit:

Gesetzlich vorgegebene und pauschale zeitliche und/ oder inhaltliche Einschränkungen der Internet-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten darf es nicht geben.

Die Bürgerinnen und Bürger müssen für ihre Rundfunkgebühren einen angemessenen und ungeschmälernten Gegenwert an unabhängigen, frei zugänglichen und umfassenden Programm- und Telemedienangeboten erhalten, und zwar mittels Zugang über alle technisch verfügbaren Verbreitungswege.

Dieser Anspruch wird den Nutzerinnen und Nutzern öffentlich-rechtlicher Online-Angebote im Übrigen auch nicht von der Europäischen Kommission streitig gemacht. Im Gegenteil. Daher gehen die im Entwurf des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages vorgesehenen diesbezüglichen Einschränkungen über das hinaus, was im Beihilfekompromiss von 2007 zwischen EU-Kommission und Bundesregierung/ Bundesländern vereinbart worden ist. Der Verbraucherzentrale Bundesverband hält aus dem Grunde die auf der nationalen deutschen Ebene geplanten Beschränkungen sowohl rundfunkpolitisch als auch verfassungsrechtlich für bedenklich und lehnt sie daher ab.

4. Forderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zu den einzelnen, im Vertragsentwurf vorgesehen Regelungen; Zusammenfassung

- Aufgabe des Grundsatzes einer Vorgabe pauschaler und zeitlich ausserordentlich kurzer, von der Art des Programms oder vom Genre losgelöster Verweildauern von Online-Angeboten (§11 d Abs. 2 Nummer 1).
- Wegfall des Sendungsbezuges für Telemedien (§11 d Abs. 2 Nummer 2).
- Festlegen der Verweildauern von neuen oder zu verändernden bestehenden Online-Angeboten allein unter Berücksichtigung journalistisch-redaktioneller Kriterien und in Abhängigkeit von Art und Form des jeweiligen Programms im zugehörigen Telemedienkonzept.
- Aufnahme der Unterhaltung in den Geltungsbereich der nicht sendungsbezogenen Telemedienangebote (§11 d Abs. 2 Nummer 3, Variante 2).
- Ersatzloses Streichen des Nebensatzes in § 11 d Abs. 2 Nummer 3 Variante 2 nach dem Semikolon („*nicht sendungsbezogene presseähnliche Angebote sind unzulässig*“)
(§ 11 d Abs. 2 Nummer 3 Variante 2)
- Alleinige Zuständigkeit und Verantwortung der internen Aufsichts- und Kontrollgremien für die Prüfung neuer digitaler Angebote der Sender (Telemedienkonzepte und Drei-Stufen-Test) einschließlich Entscheidung darüber, ob weitere Expertisen Dritter hinzuzuziehen sind
- Ablehnung der Einrichtung eines festen Gutachtergremiums zur Durchführung des Drei-Stufen-Tests
- Vorgaben zur Verhinderung einer etwaigen unangemessenen zeitlichen Verzögerung infolge Einholung immer weiterer Auskünfte und Stellungnahme durch den mit der Prüfung der marktlichen Auswirkungen beauftragten Gutachter
- Klarstellung in Abs. 3 (in Zusammenhang mit Verweis auf Abs. 1), dass von den dortigen Regelungen lediglich neue oder bestehende Telemedienangebote betroffen sind
(§ 11 d Abs. 3 Satz 1)
- Eindeutige Präferenz der in § 11 f aufgeführten Variante 1 (Darlegung der Telemedienkonzepte und zur Durchführung des Drei-Stufen-Test)
(§ 11 f)
- Streichen des Ausschlusses von *Ratgeberportalen mit presseähnlichem Charakter*, alternativ *Ratgeberportalen ohne Sendungsbezug* aus der Schlussfassung der „Negativliste“ nach § 11 d Abs. 5
(Ziffer 6 in der Liste - Fassung von 6.6.2008)

5. Zu den Regelungen im Einzelnen

Zu § 2 a „Begriffsbestimmung/ Rundfunk“

In § 2 Abs. 1 Satz 1 wird der Begriff „*Rundfunk*“ neu definiert. Die Autoren des Staatsvertragsentwurfes folgen damit offensichtlich der Begriffsbestimmung für Fernsehprogramme in der Richtlinie 2007/65/EG „zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehätigkeit“ (sog. AV-Richtlinie).

Bedauerlicher Weise ist die betreffende Begriffsbestimmung schon in der EU-Richtlinie angesichts der aktuellen Technik- und Marktentwicklung unzutreffend. So erscheint die Beschränkung auf Veranstaltungen und Angebote „*entlang eines Sendepfades*“ zu eng. Vielmehr müsste die Rundfunklizenzverpflichtung und damit die Entscheidung, ob eine Veranstaltung beziehungsweise ein fernsehähnliches Angebot in Bewegbild oder Ton im Internet der Rundfunkregulierung unterfallen muss, in erster Linie davon abhängig gemacht werden, ob und in wie weit es einen größeren Kreis von Rezipienten erreichen kann.

Vorschlag:

Ungeachtet der geltenden EU-Vorgaben spricht sich der Verbraucherzentrale Bundesverband dafür aus, das Kriterium der „Massenwirksamkeit“ als zentrales Merkmal für den der Rundfunklizenzierung unterfallenden Rundfunk und rundfunkähnliche Veranstaltungen und Angebote (nicht lineare – rundfunkähnliche - Mediendienste) heranzuziehen.

Zu § 11 d Abs. 1 – 3, „Telemedien“

Bereits in seinem Schreiben vom 30. April 2008 hatte der Verbraucherzentrale Bundesverband die in der ersten Entwurfsfassung enthaltenen restriktiven zeitlichen und inhaltlichen Beschränkungen für Sendungsabrufe und Telemediendienste öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten grundsätzlich abgelehnt.

Dabei gilt diese grundsätzliche Ablehnung nicht für jegliche Form von Sendungsabrufen und Telemedienangeboten. Sie richtet sich vielmehr gegen die für derartige Angebote geplante pauschale gesetzliche Frist von sieben Tagen respektive 24 Stunden.

Die im aktuellen Staatsvertragsentwurf enthaltenen diesbezüglichen pauschalen Einschränkungen stehen in deutlichem Widerspruch zu dem in § 15 Abs. 3 formulierten Auftrag an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dieser Auftrag lautet (Zitat) „... *allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, Orientierungshilfe zu bieten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten zu fördern*“. Dies kann aber nur dann erfolgreich gelingen, wenn dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein klar beschriebener und vor allem hinreichend großer Handlungsspielraum zugestanden

wird, der sich im Rahmen des – in dem Punkt weit reichenden – Beihilfekompromisses bewegen muss. Verglichen damit sind die in § 11d des Staatsvertragsentwurfs enthaltenen Regelungsvorschläge überzogen und - aus Sicht der Gebührenzahler – inakzeptabel. Diese Ablehnung gilt für den Absatz 2 des Arbeitsentwurfs geforderten grundsätzlichen Bezug von Telemedien auf konkrete Sendungen gleichermaßen.

Forderungen:

Der Grundsatz zeitlich kurzer, von der Art des Programms oder vom Genre losgelöster Verweildauern von Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten muss aufgegeben werden.

Der in Absatz 2 enthaltenen Bezug von Telemedien auf konkrete Sendungen muss ebenfalls entfallen.

Stattdessen sollten erforderlichenfalls Verweildauern von neuen oder zu verändernden bestehenden Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten unter Berücksichtigung journalistisch-redaktioneller Kriterien und in Abhängigkeit von Art und Form des jeweiligen Programms (oder Inhalts) in das zugehörige Telemedienkonzept aufgenommen werden. Ein solches Konzept müsste anstaltsintern – bei zwingender Zustimmung der jeweiligen Selbstregulierungs- bzw. Kontrollgremien - erstellt und in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

Der Entwurf vom 12. Juni in § 11 d Abs. 2 Nummer 3 greift diesen Vorschlag nur ansatzweise auf. Daher ändert sich an der Zielrichtung unserer bisherigen Kritik nichts. Zumal eine etwaige Überwindung der in den Absätzen 1 und 2 vorgegebenen äußerst kurzen Verfallsdaten gemäß Absatz 3 stets die Durchführung eines unter Umständen aufwändigen bürokratischen Drei-Stufen-Test bedeutet.

Unverständlich ist es für den Verbraucherzentrale Bundesverband auch, dass die in Absatz 3 beschriebene Regelung nach jetzigem Diskussionsstand insoweit unentschieden ist, als die Regelung für nicht sendungsbezogene Telemedien offen lässt, ob das Genre „Unterhaltung“ überhaupt in die Online-Beauftragung einbezogen werden darf.

Angesichts des in § 11 Abs. 2 Satz 3 Rundfunkstaatsvertrag klar beschriebenen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, neben Information, Bildung, Beratung und Kultur in seinem Programm auch Unterhaltung anzubieten, muss dieser umfassende und bislang nicht in Frage gestellte allgemeine Programmauftrag ohne Einschränkungen auch auf den Vertriebsweg Internet übertragen werden.

Forderung:

Der vzbv spricht sich eindeutig für die Aufnahme der in § 11 d Abs. 2 Nummer 3 aufgeführten Variante 2 in die Schlussfassung des aktuellen Rundfunkänderungsstaatsvertrages aus.

Gemäß § 11 d Abs. 3 Ziff. 3 Variante 2 sind „*nicht sendungsbezogene presseähnliche Angebote ... unzulässig*“.

Diese Vorgabe halten wir für verfassungsrechtlich bedenklich, da dadurch unserer Auffassung nach vom Rundfunkgesetzgeber letztlich in die publizistische Freiheit und redaktionelle Verantwortung der Rundfunkanstalten eingegriffen wird.

Im Übrigen müssen die entsprechenden Angebote im Zweifel sowieso die Hürde des Drei-Stufen-Tests nehmen, in dessen Rahmen gerade die marktrelevanten Auswirkungen auch eines möglicherweise weitgehend textlich gestalteten Online-Angebotes untersucht werden müßten. Insofern wäre schon von daher ein wirksames Korrektiv gegeben.

Forderung:

In § 11 d Abs. 3 Variante 2 sollte der Nachsatz nach dem Semikolon „*nicht sendungsbezogene presseähnliche Angebote sind unzulässig*, ersatzlos gestrichen werden.

Zu § 11 f „Programmkonzepte, Telemedienkonzepte, ...“

Im Zusammenhang mit den in Abs. 4 für beide Varianten vorgesehenen Vorgaben wird den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Auflage gemacht, Dritten in geeigneter Weise Gelegenheit zur Stellungnahme zu neuen oder geänderten Angeboten zu geben. Für derartige Stellungnahmen soll eine Frist von einem Monat eingeräumt werden. Zugleich soll das zuständige Gremium der Landesrundfunkanstalt die Möglichkeit haben, zur Entscheidungsbildung Gutachten durch unabhängige Sachverständige hinzuzuziehen. Zur Prüfung der marktlichen Auswirkung wird eine gutachterliche Beratung verpflichtend gemacht. Gemäß Abs. 4 letzter Satz soll dieser Gutachter zur Beurteilung der marktlichen Auswirkungen bei der Abfassung seiner Expertise „*weitere Auskünfte und Stellungnahmen*“ einholen können.

Entgegen anderslautender öffentlich vorgetragener Forderungen aus dem Kreis der Landesmedienanstalten und des werbefinanzierten Rundfunks vertritt der Verbraucherzentrale Bundesverband die Auffassung, dass die alleinige Zuständigkeit und Verantwortung für die abschließende Prüfung neuer digitaler Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei deren gesetzlichen Aufsichts- und Kontrollgremien liegen muss.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband schließt sich diesbezüglich der Position der entsprechenden Gremien von ARD, ZDF und DLR an.

Auch bei der Verbreitung von Programmen, Sendungen und sonstigen Angeboten über den Vertriebsweg Internet muss die Programmhoheit bei der jeweiligen Rundfunkanstalt und ihren pluralistisch zusammengesetzten und hohen Sachverstand bündelnden Aufsichtsgremien liegen. Davon abweichende Konstruktionen und Vorgaben könnten die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom Einfluß staatlicher Stellen oder der Wirtschaft gefährden.

Forderungen:

Die alleinige Zuständigkeit und Verantwortung für die Prüfung neuer digitaler Angebote der Sender (Telemedienkonzepte und Drei-Stufen-Test) muss bei den internen Aufsichts- und Kontrollgremien liegen.

Auch muss - mit Ausnahme einer gesetzlich verpflichtenden Vorgabe zur Hinzuziehung externen Sachverständigen bei der Beurteilung marktlicher Auswirkungen - die Entscheidung darüber, ob und wenn ja, welche weiteren Expertisen Dritter hinzuzuziehen sind, diesen Gremien vorbehalten bleiben.

Die Einrichtung eines festen Gutachtergremiums zur Durchführung des Drei-Stufen-Tests wird abgelehnt.

Die Verfahrensregeln für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests müssen so gestaltet sein, dass diese in der vorgegebenen Zeit mit dem im Aufsichtsgremium vorhandenen, gegebenenfalls extern verstärkten Sachverständigen im Sinne der Intention des Beihilfekompromisses durchgeführt werden kann. Dabei sollte durch entsprechende Vorgaben für die praktische Durchführung des Tests verhindert werden, dass ein Gutachter bei der Beurteilung der marktlichen Auswirkungen durch Einholung immer weiterer Auskünfte und Stellungnahmen ein Prüfverfahren unnötig in die Länge ziehen kann.

Des Weiteren fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband:

Forderung:

In Abs. 3 der Festlegungen für beide im Staatsvertragsentwurf noch genannten Varianten sollte im Zuge der Verweisung auf Nummer 1 1. Halbsatz und Nummer 2 noch deutlicher herausgestellt werden, dass von den dortigen Regelungen ausschließlich **neue oder bestehende Telemedienangebote** betroffen sind.

§ 11 f Programmkonzepte, Telemedienkonzepte, ...

Vorschlag:

Im Interesse einer möglichst einfachen Verfahrensabwicklung bei der Darstellung und Prüfung der jeweiligen Telemedienkonzepte und zur möglichst unkomplizierten Durchführung des Drei-Stufen-Tests sprechen wir uns für die in § 11 f aufgeführte Variante 1 aus.

6. Negativliste

Abschließend noch eine Kommentar zu der gemäß § 11 d Abs. 5 vorgeschriebenen „**Negativliste**“ weiterer Telemedien, die zu den nicht genehmigungsfähigen Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gehören sollen.

Der uns vorliegende Entwurf dieser Liste vom 6. Juni schließt in Ziffer 6 auch „*Ratgeberportale mit presseähnlichem Charakter*“, alternativ „*Ratgeberportale ohne Sendungsbezug*“ aus.

Beide Ausschlussstatbestände werden von uns abgelehnt.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen vielfältigen kritischen und unabhängigen Ratgeber- und Magazinsendungen ist mehr noch als die Programme des werbefinanzierte Rundfunks eine wichtige Quelle für Informationen aus dem Bereich der Verbraucherinformation und –beratung.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird dadurch zu einem wichtigen Multiplikator der Arbeit und der Anliegen der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände in Deutschland. Aus dem Grunde würde es einen erheblichen Informations- und Qualitätsverlust bedeuten, wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten denjenigen Verbraucherrinnen und Verbrauchern, die sich ausschließlich oder in Ergänzung zur herkömmlichen Programmanverbreitung per Internet informieren, ihre Informations- und beratungs bezogenen Sendungen und Inhalte in Form von Ratgeberportalen künftig nicht auch online anbieten dürften.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher:

Forderung

In der Schlussfassung der „Negativliste“ muss die im derzeitigen Entwurf (Fassung von 6.6.2008) enthaltene Ziffer 6 (Ausschluss der *Ratgeberportale mit presseähnlichem Charakter*, alternativ *Ratgeberportale ohne Sendungsbezug*) ersatzlos gestrichen werden.