

**28. Juli 2009**

## **Drei-Stufen-Test**

### **Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes**

**zum Telemedienkonzept [www.ARD.de](http://www.ARD.de)**

**im Rahmen der öffentlichen Konsultation**

## 1. Vorbemerkung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zählt mit seinem Angebot zu den Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Als wichtiger Bestandteil des Rundfunksystems in Deutschland schafft er ein Abbild der Meinungsvielfalt in einem pluralistischen Gesellschaftssystem. Als Vermittler gerade auch wirtschafts- und verbraucherbezogener Themen und als Multiplikator im Themenbereich der unabhängigen Verbraucheraufklärung, -information und -bildung nimmt er in der Gesellschaft eine wichtige Rolle ein.

Ein wichtiges Strukturelement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland sind die Aufsichts- und Kontrollgremien innerhalb der einzelnen Anstalten. Den verantwortlichen Rundfunkräten wird bei der Vorbereitung und Durchführung des „Drei-Stufen-Tests“ und bei der Prüfung der bereits bestehenden Telemedienkonzepte durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nicht nur eine neue Aufgabe zugewiesen. Es werden Rolle und Funktion dieser Gremien weiter aufgewertet. Verbunden ist diese Aufwertung mit einer hohen Erwartung an die Kompetenz und Unabhängigkeit dieser Gremien bei Entscheidung über die von den Rundfunkanstalten vorgelegten einzelnen Konzepte. So werden im Zuge der Prüfung und Abnahme der Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten letztlich die Voraussetzungen geschaffen für eine Instanz, die mehr noch als bisher als ein zusätzliches Qualitätskorrektiv wirken kann. Hierin und in der Möglichkeit der Partizipation der gesellschaftlichen Kreise am jeweiligen Entscheidungsprozess liegt eine Chance eines ansonsten hochbürokratischen, die Staatsferne des Rundfunks kritisch berührenden und einen nicht unerheblichen Teil der Gebührengelder verzehrenden Prozesses.

Bereits in seinen kommentierenden Bemerkungen zu den seinerzeitigen Beratungen über den so genannten „Beihilfekompromiss“ hatte sich der Verbraucherzentrale Bundesverband dafür ausgesprochen, die Entscheidung über die jeweiligen Telemedienkonzepte in Deutschland den pluralistisch zusammengesetzten Selbstregulierungsorganen in den einzelnen Rundfunkanstalten zu überlassen. In vielen dieser Gremien wirken neben den anderen maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen auch die Verbraucherverbände als Interessenvertreter der Rundfunknutzer mit. Sie tragen dort als wichtiger Teil des gesellschaftlichen und marktwirtschaftlichen Spektrums mit ihrer spezifischen Kompetenz zur Ausgewogenheit und Unabhängigkeit des Angebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei.

In dem Sinne fühlt sich der Verbraucherzentrale Bundesverband aufgerufen, sich zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten der ARD (Bestand) kommentierend zu äußern.

## 2. Funktionsauftrag und Rundfunkstaatsvertrag

Der Funktionsauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland ist weit gesteckt. Mit seinen Angeboten soll er *„... als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung [...] wirken und dadurch die*

*demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft [...] erfüllen“*, und *“... in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben“* (Unterstreichung durch uns. Siehe hierzu § 11 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag vom 01.06.2009). Zu diesen „wesentlichen Lebensbereichen“ gehören auch Themen aus dem Bereich Markt und Konsum und somit die Rolle und Funktion der Verbraucher in einer sozialen Marktwirtschaft und Dienstleistungsgesellschaft.

Der primäre Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag um eine Online-Beauftragung erweitert.

### **3. Entwicklung des Mediennutzungsverhaltens in einem veränderten Medienmarktes**

Seit einigen Jahren vollzieht sich infolge der Digitalisierung in den Medienmärkten ein unumkehrbarer Prozess, der sich durch eine stetig zunehmende Konvergenz bis dato nebeneinander bestehender Medien auszeichnet. Im Zuge dessen tritt nicht nur aus Sicht der Medienproduzenten, Sender und Mediennutzer die Art des Übertragungsweges gegenüber den Programmen und Inhalten mehr und mehr in den Hintergrund. Hinzu kommt die wachsende Bedeutung des Internets auch als Übertragungsweg für die Angebote der elektronischen Massenmedien. Zunehmend wird das Internet nicht nur zur Kommunikation, sondern auch zur Informationsbeschaffung und als Zugang zu unterhaltenden Angeboten genutzt.

Dieser Entwicklung muss auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit einem erweiterten Angebot folgen (können). Er wird den im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag formulierten (Online-)Auftrag, *„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“*, aber nur dann erfüllen können, wenn er das in einer digitalen und cross-medialen Welt verfügbare Entwicklungspotential in der Praxis auch umfassend nutzen kann. Insoweit muss der neue medienrechtliche Rahmen für die Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Sinne einer größtmöglichen Flexibilität interpretiert werden. Das gilt auch und gerade für die Festlegung der zeitlichen Verfügbarkeit (Verweildauer) der einzelnen Angebote im Netz.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband hat pauschale Beschränkungen der zeitlichen Verfügbarkeit von Online-Angeboten, wie sie in § 11d Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthalten sind, von Beginn an außerordentlich kritisch gesehen. Nicht zuletzt stehen sie im Widerspruch zu der auch von der Medienpolitik erhobenen Forderung, dass sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verstärkt darum bemühen müssten, dem klassischen Rundfunk verloren gegangene jüngere Mediennutzer zurück zu gewinnen. Dies kann jedoch nur unzureichend gelingen, wenn dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Online-Segment ein zu enger Handlungsspielraum auferlegt wird. In der Beziehung wären die in § 11 d des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages enthaltenen pauschalen Vorgaben zur

Befristung der Verweildauern der Online-Angebote zu restriktiv, würden sie als Regelfall interpretiert. Denn auch beim Online-Angebot öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten erwarten die Verbraucher für ihre Rundfunkgebühren einen erkennbaren Gegenwert an unabhängiger, frei zugänglicher und umfassender Information, Wissens- und Bildungsvermittlung, Kultur und Unterhaltung.

In den Bereichen Information, Wissenschaft und Dokumentation hatten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den vergangenen Jahren ein reichhaltiges, teils programmbegleitendes Angebot im Internet geschaffen. Doch schon vor dem Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages ist ein erheblicher Teil hiervon aus dem Netz entfernt worden. Interessierten Bürgern, Schulen, Bildungseinrichtungen wurden damit zum Teil wichtige Zusatzinformationen, Dokumentationen, Hintergrundberichte genommen, deren Herstellung mit Rundfunkgebühren finanziert worden war.

Darüber hinaus wurden unter Verweis auf die sogenannte „Negativliste“ zum Staatsvertrag, in der unter anderem Verlinkungen, die unmittelbar zu Kaufaufforderungen führen, ausgeschlossen werden, Verweise auf Seiten von Verbraucherorganisationen gelöscht (siehe hierzu Ziffer 12 der „Negativliste“). Grund hierfür ist offenbar, dass auf einzelnen Seiten der Verbraucherzentralen entgeltliche Broschüren und Ratgeber angeboten werden.

Bei der Konzeption und Abnahme der Telemedienkonzepte sind außer der zeitlichen Verfügbarkeit der Inhalte weitere Anforderungen und Kriterien maßgeblich, die nachfolgend genannt werden sollen:

- Eine leichte Auffindbarkeit und Strukturierung der Inhalte des betreffenden Angebots;
- ein konkreter Mehrwert für die Verbraucher durch ein Angebot, das in dieser Form noch nicht am Markt vorhanden ist oder das qualitativ deutlich besser ist als vergleichbare Angebote Dritter;
- die Bereitstellung einer Orientierungshilfe in einer zunehmend komplexer werdenden Onlinewelt;
- eine unabhängige und leicht verständliche Informationsvermittlung jenseits wirtschaftlicher und politischer Einflussnahme mit positiven Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit;
- eine zeit- und ortssouveräne Abrufbarkeit;
- eine generelle Verfügbarkeit von Sendungen und Inhalten ohne zeitliche Beschränkungen zumindest bei Telemedienangeboten mit Informations-, Dokumentations- und Bildungscharakter;
- ein Ressourcen optimierender Umgang mit den Rundfunkgebühren (bereits produzierte Inhalte sollten auch online abrufbar sein).

Auch an diesen Kriterien wird das vorliegende Telemedienkonzept zu messen sein.

## **Bewertung des Telemedienkonzepts [www.ARD.de](http://www.ARD.de)**

### **Auftragsrelevanz des kommunikativen Bedürfnisses**

Die technische Entwicklung der digitalen Datenübertragung und das Internet als ein inzwischen auch mobiles Transportmedium ermöglichen einerseits einen orts- und zeitsouveränen Zugang zu wichtigen Informationen und Nachrichten zum täglichen Geschehen. Diese Entwicklung hat aber auch zu einer exponentiell anschwellenden Informationsflut geführt. Hinzu kommen neue Dienste wie Blogs, Soziale Netzwerke oder Microblogger. Infolge dessen wird es immer wichtiger, das von den verschiedenen Medien und das über im Internet verfügbare unübersichtliche Informationsangebot und Wissen zu strukturieren, zu priorisieren und einzuordnen. Neben Suchmaschinen kommt diesbezüglich auch dem Rundfunk eine wichtige Vermittlerrolle zu.

In einzelnen Benutzer- beziehungsweise Altersgruppen hat das klassische Fernsehen mittlerweile seine Funktion als Leitmedium eingebüßt. Dort sind vielmehr Internet und Videoplattformen in. Hinzu kommt die intensive Kommunikation über Soziale Netzwerke und das verstärkte Angebot von sogenanntem „user generated content“.

In der Gesellschaft hat sich inzwischen ein breit gefächertes kommunikatives Bedürfnisspektrum herausgebildet. Dieses muss auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit einem Informations-, Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsangebot in speziell aufbereiteter Form online und in sinnvoller Kombination der im ARD-Verbund verfügbaren Inhalte bedienen.

Den zuvor beschriebenen Bedürfnissen – auch in Bezug auf die Funktion einer Orientierungshilfe innerhalb des ARD Programms - wird mit dem zentralen Portal [www.ARD.de](http://www.ARD.de) Rechnung getragen. Herauszuheben sind hierbei die Bündelung und Vernetzung der verschiedenen Angebote der Landesrundfunkanstalten, die Möglichkeit der Interaktion und die – allerdings noch nicht vollständig abgeschlossene - Barrierefreiheit.

### **Verweildauer**

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten können, wie bereits ausgeführt, ihren Auftrag in der Online-Welt nur dann erfolgreich erfüllen, wenn ihnen im Rahmen der Telemedienkonzepte eine hinreichend große Flexibilität insbesondere bei der Festlegung der zeitlichen Verfügbarkeit der ins Netz gestellten Sendungen und Telemedien zugestanden wird. Dabei muss die Verweildauer der Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten primär an Hand journalistisch-redaktioneller Kriterien festgelegt werden. Bei dieser Festlegung ist zu beachten, dass sich die Verweildauer auch eng an den (kommunikativen) Bedürfnissen der Nutzer (s.u.) orientieren soll.

Insofern verstehen wir die in § 11d des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages genannten Verweildauern grundsätzlich als Ausnahme- und nicht als Regelfall.

Das von der ARD entwickelte Verweildauerkonzept genügt unserer Meinung nach diesen Ansprüchen. Mit Blick auf die Regelungen im grundlegenden Verweildauerkonzept halten wir die für [www.ARD.de](http://www.ARD.de) vorgesehenen Vorgaben für die Verweildauer der dortigen Sendungen und Inhalte für begründet, notwendig und aus Nutzersicht sinnvoll.

### **Bewertung des publizistischen Beitrags**

Globalisierte Produkt- und Dienstleistungsmärkte, eine zunehmende Komplexität von Produkten und Dienstleistungen, die Anforderungen an die Beiträge des Einzelnen zum Klima- und Umweltschutz und schließlich individuelle private Gesundheits- und Altersvorsorge verlangen den Verbrauchern immer öfter die Bewältigung schwieriger Entscheidungsprozesse ab. Diese Entscheidungsprozesse können nur dann zu auch wirtschaftlich vernünftigen Ergebnissen führen, wenn die Verbraucher auf objektiv vergleichbare Informationen unabhängiger Organisationen und Institutionen zurückgreifen können.

Neben den von wirtschaftlichen Interessen unabhängigen Verbraucherorganisationen und Warentestinstituten zählen in Deutschland vor allem die elektronischen Massenmedien und die Presse (Online und Print) zu den wichtigen Multiplikatoren unabhängiger Verbraucherinformation.

Sie alle liefern Informationen und Beiträge nicht nur zu verbraucherrelevanten Themen, sind Anbieter von verbraucherrelevanten Informationen und wirken als Multiplikatoren für verbraucherpolitische Positionen und öffentliche Botschaften der Verbraucherverbände. Dabei ist aus unserer Sicht die Unabhängigkeit auch und gerade des online-zugänglichen Telemedienangebots der gebührenfinanzierten Rundfunkanstalten von kommerziellen Interessen ein grundsätzlicher Vorteil, den die ARD bei der Gestaltung ihrer Online-Angebote im wettbewerblichen Umfeld hat. Diese Unabhängigkeit in Verbindung mit einem durchweg hohen Qualitätsanspruch erzeugt nicht zuletzt ein besonderes Maß an Glaubwürdigkeit und Authentizität.

Mit ihrem gemeinsamen Online-Auftritt [www.ARD.de](http://www.ARD.de) schafft die ARD für die interessierten Nutzer aller Altersgruppen eine leicht auffindbare und gut strukturierte Übersicht über das gesamte Angebotsspektrum der ARD-Anstalten. Darüber hinaus schafft sie einen einfachen Zugang zu den einzelnen Themenbereichen und deren Hintergründen sowie zur ARD-Mediathek, die im Wettbewerbsumfeld in der Form eine Besonderheit darstellt.

### **Aufwand**

Das vorliegende Telemedienkonzept enthält keine dezidierte Einzelkostenaufstellung, sondern lediglich pauschalierte Kostenaussagen. Daher sieht sich der Verbraucherzentrale Bundesverband nicht in der Lage, den im Konzept unter Ziffer 5.4 angegebenen Kostenaufwand dem Grunde und der Höhe nach zu bewerten. Stattdessen können wie in dieser Stelle im Interesse der Gebührenzahler nur einige allgemeine Erwartungen zum Aufwand formulieren.

Die Kosten für die gemeinsamen Telemedienangebote der ARD sollten stets durch Vermeiden von Doppelungen vergleichbarer oder identischer Inhalte auf den Seiten der unterschiedlichen Telemedienangebote, durch Bündelung der Angebote einzelner Landesrundfunkanstalten, durch Mehrfachnutzung desselben Inhalts und daher – sofern noch nicht vorhanden - durch die Einrichtung eines zentralen Content-Management-Systems soweit wie möglich minimiert werden (ein Positivbeispiel in dieser Beziehung stellt die Mediathek dar).

Bei der Berechnung der erforderlichen Kosten sollte stets ein Vollkostenansatz angewendet werden, in dem unter anderem auch die Streamingkosten berücksichtigt sein müssen.

## 5. Zusammenfassung

Der Verbraucherzentrale Bundesverband hat das von der ARD Anfang Juni 2009 zur öffentlichen Kommentierung und zur anschließenden Beschlussfassung durch den zuständigen Rundfunkrat vorgelegte Telemedienkonzept für das Angebot [www.ARD.de](http://www.ARD.de) kritisch bewertet und dabei auch das Verweildauerkonzept berücksichtigt.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband ist zu der Auffassung gelangt, dass das vorliegende Telemedienangebot gemäß den entsprechenden Regelungen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages den demokratischen und sozialen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht, indem es einen wesentlichen Beitrag zur freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung leistet. Es bietet in der vorliegenden Form einen leichten Zugang zum gut strukturierten Gesamtangebot der ARD insbesondere auch für die Nutzergruppen, die PC, Laptop und Mobilfunktelefon dem herkömmlichen Fernseher vorziehen.

In Abgrenzung zu vergleichbaren Telemedienangeboten zeichnen sich die Inhalte von [www.ARD.de](http://www.ARD.de) insbesondere durch die Unabhängigkeit der Inhalte von kommerziellen Interessen aus, was auf der Nutzer- beziehungsweise Verbraucherseite für besondere Glaubwürdigkeit sorgt. Diese Unabhängigkeit ergibt sich nicht zuletzt aus der auch für die Telemedienangebote gesetzlich vorgegebenen Werbefreiheit.

Das Angebot [www.ARD.de](http://www.ARD.de) bietet einen leichten und gut strukturierten Zugang zum umfassenden Angebot der ARD in den Bereichen Bildung, Kultur, Wissen, Unterhaltung. Es trägt durch die Bündelung und durch ergänzende Ratgeber- und Serviceinformationen maßgeblich zum publizistischen Wettbewerb bei. Besonders herauszuheben sind die über [www.ARD.de](http://www.ARD.de) erreichbaren speziellen (werbefreien) Telemedienangebote für Kinder und Jugendliche. Für deren Entwicklung wird die Verfügbarkeit unabhängiger Orientierungshilfen, interaktive Unterhaltung und die Vermittlung einer umfassenden Medienkompetenz in einer zunehmend von kommerziellen Interessen dominierten (Medien)Welt immer wichtiger. [www.ARD.de](http://www.ARD.de) leistet hier einen guten Beitrag. Schließlich bietet [www.ARD.de](http://www.ARD.de) in seiner Portalfunktion als Wissensquelle eine Alternative zu rein werbefinanzierten Suchmaschinen wie etwa google oder yahoo.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband empfiehlt dem Rundfunkrat des Südwestrundfunks, bei kritischer Würdigung des Aufwandes des vom federführenden SWR vorgelegten Telemedienkonzepts zu [www.ARD.de](http://www.ARD.de) einschließlich der Vorschläge für die jeweilige Verweildauer zuzustimmen. Dies gilt auch und gerade für diejenigen Inhalte, die gegebenenfalls nach einer vorangegangenen Einführungsphase in die Mediathek der ARD übernommen werden.