

28. Juli 2009

Drei-Stufen-Test

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

zum Telemedienkonzept www.dasErste.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.

4. Bewertung des Telemedienkonzepts www.eins-extra.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 Micro-Blogger. 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 werbefinanzierte Video-Plattformen 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. www.DasErste.de bietet in dem Sinne nicht nur einen Überblick über das Fernsehangebot des 1. Programms der ARD, sondern ermöglicht den Nutzern auch einen unmittelbaren Zugang zur Mediathek der ARD.

Insoweit wird den zuvor beschriebenen Bedürfnissen – auch in Bezug auf die Funktion einer Orientierungshilfe innerhalb des ARD Programms - mit dem Angebot www.DasErste.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 sollte. 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.DasErste.de vorgesehenen Vorgaben für

die Verweildauer der dortigen Sendungen und Inhalte für begründet, notwendig und aus Nutzersicht sinnvoll.

Bewertung des publizistischen Beitrags

Mit dem gemeinsamen, programmbegleitenden Online-Auftritt www.DasErste.de schafft die ARD für die interessierten Nutzer des ARD Fernsehprogramms eine strukturierte Übersicht über das Fernsehangebot im „Ersten“.

Darüber hinaus bietet www.DasErste.de den Zugang zu den weiteren Angeboten der ARD und seiner Mitglieder sowie zur ARD-Mediathek, die in der Form im Wettbewerbsumfeld eine Besonderheit darstellt, da sie im Gegensatz zu vielen kommerziell aufgestellten Wettbewerbern einen unentgeltlichen Abruf ihrer in der Mediathek aufgenommenen Sendungen ermöglicht.

Als programmbegleitende Seite ist der publizistische Beitrag von www.DasErste.de im Sinne einer möglichen Negativwirkung auf das wettbewerbliche Umfeld unschädlich.

Aufwand

Das vorliegende Telemedienkonzept enthält keine dezidierte Einzelkostenaufstellung, sondern lediglich pauschalierte Kostenaussagen. Ungeachtet dessen stellt der Verbraucherzentrale Bundesverband hinter dem dort angegebenen Kostenaufwand in Höhe von 2,45 Mio Euro für 2009, mehr aber noch den für das Jahr 2010 angesetzten, nochmals wesentlich erhöhten Aufwand von 4,08 Mio Euro ein deutliches Fragezeichen. Insbesondere im Vergleich mit den von Inhalt und Umfang her wesentlich aufwändigeren Angeboten www.tagesschau.de und www.ARD.de haben wir Zweifel an der Angemessenheit des Kostenansatzes für www.DasErste.de. Diese Zweifel müssten unserer Meinung nach vor einer endgültigen Beschlussfassung über dieses Telemedienangebot ausgeräumt werden.

Unabhängig davon sollen an dieser Stelle noch zwei weitere Anmerkungen allgemeiner Art zum Aufwand vorgetragen werden:

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 der 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 federführenden Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks vorgelegte Telemedienkonzept für das Angebot www.DasErste.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 Fernsehangebot „Das Erste“.

Wegen der im Vergleich mit den von Inhalt und Umfang her wesentlich aufwändigeren Angeboten www.tagesschau.de und www.ARD.de bestehen jedoch Zweifel an der Angemessenheit des Kostenansatzes für www.DasErste.de. Diese Zweifel müssten unserer Meinung nach vor einer endgültigen Beschlussfassung des Rundfunkrats des Bayerischen Rundfunks über dieses Telemedienangebot ausgeräumt werden.