

21. August 2009

Drei-Stufen-Test

Stellungnahme

**zu einzelnen Telemedienkonzepten des ZDF
(Bestand) im Rahmen der öffentlichen Konsultation**

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

1. Vorbemerkung

Ein wichtiges Strukturelement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland sind die Aufsichts- und Kontrollgremien innerhalb der Sender.

Dem für die Genehmigung der ZDF-Telemedienkonzepte verantwortlichen Fernsehrat wird mit der Vorbereitung und Durchführung des „Drei-Stufen-Tests“ und der Prüfung der bereits bestehenden Telemedienkonzepte durch den 12.

Rundfunkänderungsstaatsvertrag nicht nur eine neue Aufgabe zugewiesen. Es werden auch Rolle und Funktion des Gremiums deutlich aufgewertet. Verbunden ist diese neue Rolle mit einer hohen allgemeinen Erwartung an die spezifische Kompetenz des Gremiums bei den Entscheidungen über die vom Intendanten vorgelegten Konzepte. Im Rahmen des Drei-Stufen-Tests wurden die Voraussetzungen geschaffen für eine Instanz, die mehr noch als bisher als zusätzliches Qualitätskorrektiv wirken kann. Das setzt allerdings nicht nur eine organisatorische, sondern vor allem eine weitreichende inhaltliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Fernsehrates voraus. Eine Unabhängigkeit, die in den Verhandlungen über den sogenannten „Beihilfekompromiss“ seinerzeit von der EU-Kommission besonders betont und eingefordert worden war. Dieser Erwartung schließt sich der Verbraucherzentrale Bundesverband an. Denn gerade in der für Deutschland gewählten strukturellen Lösung und der damit verbundenen Möglichkeit der Partizipation aller wesentlichen gesellschaftlichen Kreise am jeweiligen Entscheidungsprozess liegt die besondere Chance eines ansonsten hoch bürokratischen, die Staatsferne des Rundfunks kritisch berührenden und einen nicht unerheblichen Teil der Gebührengelder verzehrenden Prozesses.

Schon in unserer Stellungnahme zu den seinerzeitigen Beratungen über den so genannten „Beihilfekompromiss“ hatten wir uns dafür ausgesprochen, die Entscheidung über die jeweiligen Telemedienkonzepte in Deutschland den pluralistisch zusammengesetzten Selbstregulierungsorganen in den Rundfunkanstalten zu überlassen. Umso wichtiger ist es, dass in diesen Gremien neben anderen maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen auch Vertreter der Verbraucherorganisationen als Interessenvertreter der Rundfunknutzer mitwirken. Dort, wo diese bereits vertreten sind, tragen sie als wichtiger Teil des gesellschaftlichen und marktwirtschaftlichen Spektrums mit ihrer breiten Kompetenz zur Ausgewogenheit und Unabhängigkeit des Gesamtangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei.

In dem Sinne fühlt sich der Verbraucherzentrale Bundesverband aufgerufen, sich nach einigen einleitenden allgemeinen Feststellungen zu einzelnen, vom ZDF entwickelten und vom Fernsehrat zur öffentlichen Konsultation ins Netz gestellten Telemedienkonzepten 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 bestehende Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag um eine Online-Beauftragung erweitert.

3. Entwicklung des Mediennutzungsverhaltens in einem veränderten Medienmarkt

Seit einigen Jahren vollzieht sich infolge der Digitalisierung in den Medienmärkten ein unumkehrbarer Prozess, der sich vor allem durch eine stetig zunehmende Konvergenz bis dato nebeneinander bestehender Medien auszeichnet. Im Zuge dessen tritt nicht nur die Art des Übertragungsweges gegenüber den Programmen und Inhalten mehr und mehr in den Hintergrund. Hinzu kommt die größer werdende Rolle des Internets als Übertragungsweg für die Angebote der elektronischen Massenmedien. Zunehmend wird das Internet also nicht nur zur Kommunikation, sondern auch zur Meinungsbildung, Informationsbeschaffung und als Zugang zu kulturellen und unterhaltenden Angeboten genutzt. Dieser Entwicklung muss auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit einem erweiterten Angebot folgen (können). Die Politik hat mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag die Grundlage hierfür geschaffen.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk 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. Daher muss der neue medienrechtliche Rahmen für Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Sinne einer größtmöglichen Flexibilität verstanden werden. Das gilt auch und gerade bei der Festlegung der zeitlichen Verfügbarkeit (Verweildauer) der einzelnen Angebote im Netz.

Die in § 11d Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthaltenen pauschalen Beschränkungen der zeitlichen Verfügbarkeit von Online-Angeboten hat der Verbraucherzentrale Bundesverband von Beginn an außerordentlich kritisch gesehen. Unserer Meinung nach stehen sie in deutlichem Widerspruch zu der auch von der Medienpolitik erhobenen Forderung, dass sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verstärkt um jüngere Nutzergruppen bemühen müssten. Dies wird jedoch nur unzureichend gelingen, wenn dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Onlinesegment ein zu enger Handlungsspielraum eingeräumt wird. In der Beziehung würden die in § 11d Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthaltenen pauschalen Vorgaben zur Befristung der Verweildauern in ihrer Wirkung zu restriktiv ausfallen, sollten sie als Regelfall interpretiert werden. Denn gerade bei Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten erwarten die Gebührenzahler für ihre Gebühren einen erkennbaren Gegenwert in Form frei zugänglicher und zeitlich grundsätzlich nicht befristeter Information, Wissens- und Bildungsinhalte, Kultur und Unterhaltung.

In den Bereichen Information und Dokumentation haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den vergangenen Jahren ein reichhaltiges, teils programmbegleitendes Angebot im Internet geschaffen. Leider ist schon vor dem Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages ein erheblicher Teil davon aus dem Netz entfernt worden. Interessierten Bürgern, Schulen, Bildungseinrichtungen sind damit zum Teil wichtige Zusatzinformationen, Dokumentationen und Hintergrundberichte genommen,

deren Herstellung mit ihren Rundfunkgebühren finanziert worden war.

Bei der Konzeption und Abnahme der Telemedienkonzepte sind außer einer angemessenen zeitlichen Verfügbarkeit der Inhalte weitere Anforderungen und Kriterien maßgeblich, die nachfolgend aufgeführt sind:

- Eine leichte Auffindbarkeit und gute Strukturierung der Inhalte;
- ein konkreter Mehrwert für die Verbraucher durch ein Angebot, das in dieser Form noch nicht am Markt vorhanden ist oder sich qualitativ deutlich von vergleichbaren Angeboten Dritter abhebt;
- die Bereitstellung unabhängiger Orientierungshilfen in einer zunehmend komplexer werdenden Online-Welt;
- eine leicht verständliche Informationsvermittlung abseits wirtschaftlicher und politischer Interessen oder Einflussnahme, mit positiver Wirkung für die Glaubwürdigkeit der Informationsinhalte;
- eine zeit- und ortsunabhängige Abrufbarkeit der Inhalte;
- die Verfügbarkeit von Sendungen und von Telemedien mit Informations-, Dokumentations-, Archiv- und Bildungscharakter ohne zeitliche Beschränkungen;
- ein ressourcenoptimierender Umgang mit den Rundfunkgebühren (zum Beispiel Online-Abrufbarkeit bereits produzierter Inhalte).

Auch an diesen Kriterien werden die vorgelegten Telemedienkonzepte zu messen sein.

4. Bewertung der Telemedienkonzepte im Einzelnen

Insbesondere in jüngeren Benutzer- bzw. Altersgruppen hat das klassische Fernsehen mittlerweile seine Funktion als Leitmedium eingebüßt. Dort stehen vielmehr Internet und Videoplattformen an erster Stelle des medialen Interesses. Hinzu kommt die intensive Kommunikation über soziale Netzwerke und das verstärkte Angebot sogenannter „User Generated Contents“. In der Gesellschaft hat sich dadurch ein breit gefächertes individuelles kommunikatives Bedürfnisspektrum entwickelt. Dieses muss auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit einem adäquaten Informations-, Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsangebot in speziell aufbereiteter Form online bedienen.

Insofern bewerten wir die unterschiedlichen Online-Angebote des ZDF dahingehend durchweg positiv, als sie nicht nur eigenständige Informations-, Bildungs-, Kultur- oder Unterhaltungsangebote darstellen. Sie bündeln auch sinnvollerweise die Inhalte aus den unterschiedlichen ZDF-Fernsehprogrammen und richten sich erforderlichenfalls an den Ansprüchen spezieller Nutzergruppen (z.B. Jugendlicher und Kinder) aus (vgl. insbesondere das Angebot unter www.tivi.de).

Das ZDF kommt jedoch mit seinen Online-Angeboten nicht nur den Erwartungen einer stetig wachsenden Zahl von Nutzern jüngeren Alters an eine zeitsouveräne Nutzung multimedialer bzw. Fernsehinhalte entgegen. Hervorzuheben ist in dem Zusammenhang die weitgehende Barrierefreiheit der einzelnen Angebote.

Verweildauer

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten können ihren Auftrag in der Online-Welt nur dann erfolgreich erfüllen, wenn ihnen für die Konzeption der Telemedienkonzepte eine hinreichend große Flexibilität auch und gerade bei der Festlegung der zeitlichen Verfügbarkeit der ins Netz gestellten Sendungen und Telemedien zugestanden wird.

Daher hatte der Verbraucherzentrale Bundesverband bereits bei der Beratung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages gefordert, dass die Verweildauer der Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten primär an Hand journalistisch-redaktioneller Kriterien und in Abhängigkeit von Art und Aktualität festgelegt werden müsse. Diese Forderung gilt nach wie vor.

Desweiteren sollten sich unserer Auffassung nach die Verweildauern in erster Linie eng an den kommunikativen und informatorischen Bedürfnissen der Nutzer (s.u.) orientiert. Insofern verstehen wir die in § 11d des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages genannten Verweildauern grundsätzlich als Ausnahme- und nicht als Regelfall.

Das vom ZDF entwickelte Verweildauerkonzept, in dem für die einzelnen Genres und Angebotsinhalte unterschiedliche Verweildauern festgelegt werden, genügt nach unserem Dafürhalten den vorgenannten Ansprüchen. Daher begrüßen wir ausdrücklich, dass sich das ZDF bei seinen diesbezüglichen Vorschlägen neben den journalistisch-redaktionellen Kriterien auch an den Bedürfnissen der Online-Nutzer orientiert. Insofern halten wir die im Verweildauerkonzept des ZDF vorgesehenen Vorgaben für die entsprechenden Sendungen, Inhalte und Genres für begründet, notwendig und aus Nutzersicht für sinnvoll.

Bewertung des publizistischen Beitrags

Das Angebot www.heute.de steht zum Teil im unmittelbarem thematischen Wettbewerb mit einer Vielzahl von Informations- und Nachrichtenangeboten sowohl im Printmarkt als auch im Markt der elektronischen Medien. Insofern ist bei der Bewertung des publizistischen Beitrags dieses Angebots sicherlich ein strenger Maßstab anzulegen.

Andererseits ist festzuhalten, dass es den Nutzern angesichts der globalen Relevanz fast aller Lebens-, Wirtschafts- und Politikbereiche und wegen der Omnipräsenz der heutigen Medien in ihren unterschiedlichen Formen und Qualitäten zunehmend schwer fällt, sich in der täglichen Informations- und Nachrichtenflut zurecht zu finden. Längst ist zu den klassischen elektronischen und Printmedien eine Vielzahl anderer Informationsquellen hinzugekommen. Stellvertretend seien hier nur soziale Netzwerke, Blogs, Chat- und Newsgroups, Micrologger, Informationsseiten der Internetzugangsanbieter und die Suchmaschinen genannt. Die Vielfalt dieser unterschiedlichen Informationsquellen mit ihren unterschiedlichen Qualitätsniveaus zeigt auch im weiten Bereich des Verbraucherschutzes und der Verbraucherpolitik Wirkung. Allerdings lassen sich heute Qualität, Seriosität und Glaubwürdigkeit von Nachrichten nicht mehr immer eindeutig und leicht einordnen. Daher liefern die entsprechenden Online-Informationsangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit ihrem vergleichsweise hohen Anspruch an Vielfalt, Seriosität der Informationsinhalte und Glaubwürdigkeit einen wichtigen Beitrag. Dies gilt auch für www.zdf.de und www.heute.de.

Vieles, was in Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport und Gesellschaft täglich in Deutschland, Europa und in der übrigen Welt passiert, kann trotz Konzentration auf das Wesentliche in keiner TV-Nachrichtensendung mehr in vollem Umfang präsentiert werden.

Details und Hintergründe des täglichen Geschehens werden daher – aufbereitet in multimedialer und textlicher Form und in der vom Nutzer erwarteten Tiefe – auch von den öffentlich-rechtlichen Sendern ergänzend zum herkömmlichen TV-Programm in den sendungsbezogenen Telemedien dargestellt. Dies ist auch bei www.heute.de der Fall und bestimmt daher Funktion und Rolle der Online-Ausgabe dieses Programms.

Hinzu kommt, dass in Folge der veränderten Ansprüche an die zeit- und ortsunabhängige Rezeption und an die an das jeweilige Endgerät angepasste Präsentation die Informations- und Nachrichteninhalte entsprechend aufbereitet und gestaltet werden müssen (die „100-Sekunden-heute-Sendung“ sei hierfür beispielhaft genannt).

Das Online-Angebot www.zdf.de gibt auch einen vollständigen Programmüberblick und bietet ebenso wie www.heute.de ergänzende Informationen zu den Bereichen Sport und Wetter. Insoweit ist www.zdf.de in der Tat ein speziell auf das Programm des ZDF ausgerichtetes ergänzendes Telemedienangebot, das so am Markt nicht anzutreffen ist. Positiv ist in der Beziehung hervorzuheben, dass die Informationen in www.zdf.de eng an den Programminhalten des linearen Programms ausgerichtet sind. Nach Ansicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands sollte aber noch stärker als bisher darauf geachtet werden, dass der Umfang der textlichen Beiträge in den Online-Angeboten des ZDF, insbesondere diejenigen ohne unmittelbaren Sendungsbezug, auf das Notwendige beschränkt bleibt. Ein Beispiel hierfür ist die Rubrik „Stars & Promis“ unter der Rubrik „Themen von A-Z“.

Auch die Sinnhaftigkeit von Online-Spielen, die nach Aussage des ZDF *„dramaturgisch auf Sendungen des ZDF Bezug nehmen und sie mit- und nacherlebbar machen“*, erschließt sich uns nicht. Einen über die Botschaft der jeweils zugrunde liegenden Sendung hinausgehenden Erkenntnis- oder Verständnisgewinn beim Zuschauer können wir jedenfalls nicht erkennen. Wir halten solche Spiele daher für verzichtbar.

Die *„ZDF-Mediathek“* ist nach unserem Verständnis ein zentraler Bestandteil des gesamten ZDF Online-Angebots. Sie schafft die Voraussetzung für die auch von uns geforderte weitreichende zeitsouveräne Nutzung nicht nur aktueller, sondern insbesondere aus zeit- und kulturgeschichtlicher Sicht wichtiger Inhalte. Diese sollten auch in Zukunft uneingeschränkt unentgeltlich zugänglich sein, da ihre Herstellung oder urheberrechtlichen Nutzungsrechte mit Gebührengeldern bezahlt worden sind.

Das eigenständige Profil, der kindbezogene Ansatz bei der Konzeption der Inhalte, die besondere Sorgfalt bei der Auswahl dieser Inhalte und nicht zuletzt die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen Dritter nicht zuletzt aufgrund der Werbefreiheit von www.tivi.de rechtfertigt unserer Meinung nach dieses spezielle Angebot auch im Hinblick auf ähnliche Angebote kommerzieller Wettbewerber.

Zweifelhaft erscheint uns allerdings die Notwendigkeit von Gewinnspielen auf den Seiten von www.tivi.de, wenngleich wir einräumen, dass diese möglicherweise gewisse Anreize bieten zur intensiven und wiederholten Nutzung dieser Seiten. Dennoch bewerten wir diese Spiele zumindest dann kritisch, sofern es sich bei den ausgelobten Gewinnen um von Dritten gesponserte Gewinne handelt.

5. Finanzieller Aufwand

Die in Abschnitt VIII für die jeweiligen Telemedienkonzepte angegebenen Beträge bieten lediglich pauschalierte Kostenaussagen. Daher sieht sich der Verbraucherzentrale Bundesverband nicht in der Lage, die dort genannten Kosten im Grunde und der Höhe nach zu bewerten. Nur soviel sei an dieser Stelle angemerkt, dass bei der Berechnung der für die Konzeption und Präsentation der jeweiligen Online-Angebote notwendigen Kosten stets ein Vollkostenansatz angewendet werden muss, in dem u.a. auch die Streamingkosten berücksichtigt sein müssen. Wir gehen davon aus, dass dies im vorliegenden Fall zutrifft.

Die Zusicherung, dass auch in Zukunft die Kosten für die Online-Angebote nicht über den mit der KEF vereinbarten prozentualen Kostenanteil hinausgehen wird, ist zu begrüßen.

6. Zusammenfassung

Der Verbraucherzentrale Bundesverband hat die vom ZDF im Juni 2009 zur öffentlichen Kommentierung vorgelegten Telemedienkonzepte kritisch bewertet und dabei auch das Verweildauerkonzept einbezogen.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband ist zu der Auffassung gelangt, dass die vom ZDF dem Fernsehrat vorgelegten Telemedienangebote unter Berücksichtigung des wettbewerblichen Umfelds und der meinungsbildenden Funktion und Multiplikatorenrolle des Senders auch und gerade in den Themenbereichen Verbraucherpolitik, Verbraucherinformation und Verbraucheraufklärung einen wichtigen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb liefern. Dies gilt auch im Hinblick auf die Nutzergruppen, die für den Mediengriff PC, Laptop und Mobilfunktelefon dem herkömmlichen Fernseher vorziehen.

In Abgrenzung zu vergleichbaren Telemedienangeboten anderer (Medien)anbieter zeichnen sich die Inhalte der Online-Angebote des ZDF durch ihre Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen aus, was auf der Nutzer- beziehungsweise Verbraucherseite die Glaubwürdigkeit fördern kann.