

## Anhörung der Monopolkommission zur Vorbereitung des XXII. Hauptgutachtens

### Fragebogen zur Wettbewerbssituation im Bereich audiovisueller Medien

#### Einführung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland gehört zum Wesen unserer Demokratie und zu unserer Geschichte. Er ist Garant für unabhängige und vertrauenswürdige Information, wissens- und verständnisfördernde Bildung sowie Unterhaltung, die unseren kulturellen Reichtum und unsere regionale Vielfalt spiegelt. Sein Beitrag zur freien Meinungsbildung ist heute mehr denn je unverzichtbar für unser politisches, gesellschaftliches und kulturelles Miteinander. Denn der Bedarf nach freiem Zugang aller Menschen zu verlässlicher und unabhängiger Information hat sich in der digitalen vernetzten Gesellschaft nicht überholt, sondern verstärkt: Die Erwartung, dass die Kommunikation über Social Media und das sogenannte offene Netz für einen gleichberechtigten gesellschaftlichen Diskurs sorgen, erweist sich zunehmend als Trugschluss. Geschlossene und selbstreferentielle Kommunikationsräume im Internet tragen zur Fragmentierung der Gesellschaft bei. Die neue mediale Durchlässigkeit verstärkt die intransparente und schnelle Verbreitung von fehlerhafter oder interessengeleiteter Information. Immer häufiger entscheiden globale kommerziell organisierte Plattformen als Intermediäre darüber, welche Informationen die Menschen erreichen. Vermeintliche Meinungsvielfalt wird dabei von Algorithmen und Marktmechanismen bestimmt. Gleichzeitig verschwimmen die Grenzen zwischen Medien und technischen Dienstleistern: Telekommunikations- und Internetanbieter positionieren sich verstärkt als Inhaltenanbieter, US-amerikanische Internetkonzerne drängen mit immensen Budgetrahmen in den deutschen Markt – ohne regulatorische Beschränkungen und mit Fokus auf global verwertbare Produktionen. So ist der deutsche SVOD-Markt mit 65 % schon jetzt hauptsächlich zwischen Amazon und Netflix aufgeteilt.

Im Ergebnis verstärkt dies auf bedenkliche Weise vielfaltsverengende Konzentrations-tendenzen und die Schlüsselstellung von Gatekeepern. Dies erweist sich immer mehr als Problem für die demokratische Meinungsbildung und den Zusammenhalt in der Gesellschaft. Denn – trotz oder gerade wegen unzähliger neuer Kommunikationswege und Akteure – die für eine Demokratie notwendige Gesamtöffentlichkeit nicht von alleine her. Daher braucht es heute mehr denn je eine ausschließlich am Gemeinwohl orientierte Institution wie die ARD, die alle Menschen frei zugänglich auf allen relevanten Wegen mit einem publizisti-

Arbeitsgemeinschaft  
der öffentlich-rechtlichen  
Rundfunkanstalten der  
Bundesrepublik Deutschland

Bayerischer Rundfunk  
Hessischer Rundfunk  
Mitteldeutscher Rundfunk  
Norddeutscher Rundfunk  
Radio Bremen  
Rundfunk Berlin-Brandenburg  
Saarländischer Rundfunk  
Südwestrundfunk  
Westdeutscher Rundfunk Köln  
Deutsche Welle

schen Gesamtangebot versorgt, auf das sie vertrauen können und das Orientierung bietet – gerade auch im Netz.

Umso wichtiger ist es, dass die Gesetzgebung für Rahmenbedingungen sorgt, die die Aufgaben und den Auftrag der Medien zu einer bestmöglichen Erfüllung verhelfen. So gilt es gemeinsam dafür Sorge zu tragen, dass unsere in ihrer Vielfalt einzigartige und publizistisch hochwertige Medienlandschaft, geprägt durch einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ihre Relevanz erhält. Dazu braucht es vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk im digitalen Zeitalter Veränderung ebenso wie Verlässlichkeit. Dies bedeutet, die Chancen der Digitalisierung zu nutzen, Formate, Inhalte und Technik nutzergerecht weiterzuentwickeln und neue Wirtschaftlichkeitspotentiale zu erschließen. Die ARD und die Landesrundfunkanstalten haben sich hierzu einen tiefgreifenden Reformprozess begeben, der aber nur gelingen kann, wenn auch die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, insbesondere im Bereich des Kartellrechts. Denn Kernstück des Reformprozesses ist der Ausbau der Kooperationen, die Vereinheitlichung der Strukturen, die Standardisierung der Arbeitsabläufe und Produktionsweisen. Mit dem Ausbau der Arbeitsgemeinschaft zu einem crossmedialen integrierten föderalen Medienverbund trägt die ARD zu Kosteneffizienz und zum sparsamen Umgang mit den von der Gemeinschaft anvertrauten Finanzmitteln bei.

Zu begrüßen ist deshalb die Initiative der Länder zur Einführung einer Betrauungslösung im Rundfunkstaatsvertrag, die die Rechtssicherheit für Kooperationen im Medienverbund erhöht. Darüber hinaus ist auch eine entsprechende Absicherung auf bundesgesetzlicher Ebene durch Bereichsausnahme im GWB (nach dem Vorbild der Regelung für die Kooperation unter Presseverlagen) erforderlich.

Dringlich ist weiterhin die zeitgemäße Fortentwicklung des Telemedienauftrags. Soll die Steuerung unserer Kommunikation und Meinungsbildung im digitalen Zeitalter nicht zunehmend global agierenden Internetgiganten überlassen werden, muss auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk in neuen Kommunikationsräumen präsent und wahrnehmbar sein, um seinen Funktionsauftrag auch in Zukunft weiter verlässlich erfüllen zu können. Maßgeblich ist deshalb auch die Gewährleistung der Auffindbarkeit öffentlich-rechtlicher Angebote auf Medienplattformen, denn für Plattformbetreiber ist die prominente Platzierung und Darstellung von Angeboten Dritter nur ein weiterer Teil ihres Geschäftsmodells. Demokratierelevante Debatten dürfen aber nicht von ökonomischen Interessen motiviert werden. Vielmehr ist sicherzustellen, dass von der Gesellschaft erwünschte, für die demokratische Willensbildung



unverzichtbare gesetzlich beauftragte Angebote die Bürgerinnen und Bürger auch tatsächlich erreichen.

Ein starker öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist nicht zuletzt auch Garant für eine vielfältige Medienlandschaft und lebendige Kreativwirtschaft. So ermöglichte die ARD allein in 2015 einen Wertschöpfungsimpuls in die Branche in Höhe von 1,9 Mrd. Euro und sicherte fast 23.000 Arbeitsplätze. Dank der Beitragsfinanzierung kann die ARD – über die Erstellung von Programm hinaus – für die Volkswirtschaft flächendeckend enorme positive Effekte generieren (7,7 Mrd. Euro Bruttowertschöpfung zum BIP, Sicherung von ca. 98.000 Arbeitsplätzen, fiskalische Effekte von 3,3 Mrd. Euro). Dies liegt vor allem darin begründet, dass die ARD – im Gegensatz zu kommerziellen Rundfunkanbietern – zu 97 % Güter und Dienstleistungen aus dem Inland nachfragt. Eine Schwächung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks würde sich somit auch negativ auf die Volkswirtschaft insgesamt auswirken.<sup>1</sup>



## **Markt- und Wettbewerbsentwicklung im Bereich audiovisueller Medien**

- i. Wie beurteilen Sie die Markt- und Wettbewerbsentwicklung im Bereich audiovisueller Mediendienste? Wie gestaltet sich die Wettbewerbssituation im Bereich des traditionellen linearen Fernsehens, im Bereich nicht-linearer Abrufdienste sowie im Verhältnis zwischen linearen und nicht-linearen Mediendiensten? Wo bestehen Markteintrittsbarrieren für neue Anbieter?

Rundfunk umfasst Fernsehen, Hörfunk und Telemedien, § 2 Abs. 1 RStV. Fernsehen ist das in Deutschland mit durchschnittlich mehr als drei Stunden pro Tag am intensivsten genutzte Medium, gefolgt von Hörfunk, Internet und Tageszeitung.<sup>2</sup> Neben der linearen Fernseh- und Hörfunknutzung gewinnt die Online-Bereitstellung von Medieninhalten zunehmend

---

<sup>1</sup> WifOR-Gutachten im Auftrag der ARD: „Der ökonomische Nutzen der ARD in Deutschland“, 2017.

<sup>2</sup> Vgl. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 119, Aigner/Handrich/Mattes/Pavel, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt Endbericht – Studie im Auftrag der ARD, Berlin 2017, S. 11 ff.

an Bedeutung.<sup>3</sup> Im Vergleich zu den Presseangeboten besitzen die öffentlich-rechtlichen Angebote einen deutlich geringeren Nutzungsanteil am Online-Informationsmarkt. Eine verschärfte Wettbewerbssituation zwischen Pressemedien und den Online-Angeboten der ARD lässt sich nicht feststellen.<sup>4</sup>

Die Markt- und Wettbewerbssituation der audiovisuellen Medien in Deutschland wird insgesamt zunehmend von den Marktaktivitäten großer US-amerikanischer Konzerne beeinflusst.

Auf dem linearen Fernsehmarkt haben die öffentlich-rechtlichen derzeit eine Position auf Augenhöhe mit den privaten Sendern inne. Die höchsten Anteile am Fernsehmarkt werden von vier Sendergruppen bestimmt: der ProSiebenSat1-Gruppe, der Mediengruppe RTL sowie ARD und ZDF. Der Anteil der privaten Sender betrug 2016 insgesamt 54%, der Anteil der öffentlich-rechtlichen Sender (gesamte Senderfamilie von ARD und ZDF) 46%. Während sich die öffentlich-rechtlichen Sender im Vergleich zum Vorjahr ganz leicht steigern konnten, sind die privaten Sender nur stabil.

Da die privat-kommerziellen Sender ihre Programmangebote seit Langem auf die werberelevante Zielgruppe zwischen 14- und 49-Jahren fokussiert haben, hat sich die Position der öffentlich-rechtlichen Sender auf dem Fernsehmarkt über die Jahre in Richtung älterer Publika sowie darüber hinaus Zielgruppen mit einem besonderen Interesse an Information und Kultur verschoben. Aufgrund des Trends der letzten Jahre, dass jüngere Zielgruppen, die stärker im Fokus der privat-kommerziellen Sender sind, sich immer mehr Online-Medienangeboten zuwenden, sind die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Sender im Vergleich zu den privaten - stabiler geblieben.

Eine Entwicklung auf dem Fernsehmarkt, die parallel zu der Etablierung von Online-Video-Angeboten erfolgt ist, beinhaltet die Etablierung von vielen kleineren privaten Spartensendern (z.B. sixx, RTL Nitro, ProSieben Maxx). Dies führt zu einer Fragmentierung der Fernsehlandschaft. Durch die verschiedenen Spartensender sprechen insbesondere die privaten Unterneh-

---

<sup>3</sup> Vgl. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 119, Aigner/Handrich/Mattes/Pavel, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt Endbericht – Studie im Auftrag der ARD, Berlin 2017, S. 26 f.

<sup>4</sup> Goldmedia GmbH Strategy Consulting, Goldhammer/Kerkau/Scholl/Reichert, Wettbewerbssituation im Online-Informationsmarkt in Deutschland – Reichweiten und Marktanteile, Gutachten im Auftrag der ARD, 2017, S. 3.



mensgruppen unterschiedliche Zielgruppen an und bleiben somit weiterhin insgesamt auf einem hohen Marktanteilsniveau, während die Hauptsender der Gruppen an Marktanteilen verlieren.

Das lineare Fernsehen lässt sich aber durch die Veränderung der Mediennutzungsmuster nicht mehr losgelöst vom Blick auf die non-linearen Anbieter betrachten. Sie alle bewegen sich auf demselben Markt, konkurrieren um Bewegtbildrechte und das Medienzeitbudget der Nutzer/Seher.

Im VoD-Bereich dominieren vor allem zwei Anbieter den Markt: die US-amerikanischen Firmen Netflix und Amazon. Deutsche Anbieter wie Maxdome und Pantaflix konnten sich dagegen bisher nur schwach auf dem Markt positionieren.



Auch die Mediatheken der linearen Sender verlieren zunehmend an Nutzung, während Videostreamingdienste sich steigender Beliebtheit erfreuen. Die Verschiebung auf dem Markt der Bewegtbildnutzung wird bei gleichbleibender Entwicklung wahrscheinlich die lineare Nutzung stärker beeinflussen als bisher.

Der Vorteil der US-amerikanischen Anbieter liegt vor allem in der Economy of Scale. Sie agieren global und können damit ihre Inhalte international auswerten, haben somit eine höhere Chance auch bei hohen Investitionen in Inhalte rentabel agieren zu können. Dadurch haben sie einen hohen Einfluss auf die Preissetzung bei Lizenzen.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten laufen Gefahr, bei schrumpfenden Budgets bei diesem Bieterwettkampf um attraktive Inhalte nicht mehr auf Augenhöhe agieren zu können. Dies betrifft zunächst vor allem Rechte für Fiktion als auch für große Sportveranstaltungen.

Bestehende deutsche und potentielle neue Anbieter aus dem Inland oder auch dem europäischen Raum haben es somit zunehmend schwerer sich ohne die fehlende finanzielle Stärke auf dem stark konzentrierten Markt des Onlinestreamings zu positionieren. Bei der zu erwartenden weiteren Steigerung der Reichweite der Video-Streamingdienste ist mit einem negativen Einfluss auf die Medienvielfalt in Deutschland zu rechnen.

Im Weiteren verweisen wir auf folgende Materialien:

- Goldmedia GmbH Strategy Consulting, Goldhammer/Kerkau/Scholl/Reichert, Wettbewerbssituation im Online-Informationsmarkt in Deutschland – Reichweiten und Marktanteile, Gutachten im Auftrag der ARD, 2017
- ARD/ZDF-Onlinestudie 2017, abrufbar unter: <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/>

- ii. Sind Betreiber von linearem Fernsehen, Video-on-Demand-Dienste für professionelle Inhalte sowie Videoportale für nutzergenerierte Inhalte dem gleichen relevanten Markt zuzuordnen? Wie beurteilen Sie die Praxis der Kartellbehörden im Bereich audiovisueller Medien?



Nein. Im Rahmen der seit Jahren voranschreitenden digitalen Konvergenz der Medien und der daraus resultierenden Zunahme des Wettbewerbs zwischen Fernsehen, Hörfunk und Printmedien sowie der wachsenden Bedeutung der Online-Medien werden gleichwohl verschiedene relevante Märkte betrachtet. Die Diskussion der Länder über ein sog. Gesamtmarktmodell, nachdem alle Medien einer Medienkonzentrationskontrolle unterzogen werden sollen, bleibt abzuwarten. Einer dynamischen Entwicklung der Medienmärkte muss hierbei Rechnung getragen werden.

- iii. Welche Veränderungen ergeben sich durch die zunehmende Verbreitung von audiovisuellen Inhalten über das Internet entlang der Wertschöpfungskette in der Medienbranche? Inwieweit sind insbesondere bei der Refinanzierung von Medieninhalten Verschiebungen festzustellen?

Mit zunehmender Reichweite des Internets gewinnt die Online-Bereitstellung von Medieninhalten an Bedeutung. Im Zuge der „Digitalen Konvergenz“ verschwimmen dabei auch die Grenzen zwischen Printmedien, Fernsehen und Hörfunk. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind im Netz ein Anbieter unter vielen. Die hohen Reichweiten gegenüber der privaten Konkurrenz in Fernsehen und Hörfunk können im Internet bislang nicht erreicht werden. Die Auffindbarkeit von Inhalten im Netz hängt immer

stärker von Intermediären und Aggregatoren ab, die über Klassifikations- und Systematisierungsangebote eine stete Zuleitung von Nutzern anbieten.

Die Werbeumsätze unterliegen strukturellen Verschiebungen, insbesondere von Print- zu Onlinemedien. Während die Bruttowerbeumsätze von Printmedien im Laufe der vergangenen zehn Jahre kontinuierlich gesunken sind, haben sich die Bruttowerbeumsätze von Online-Medien seit 2006 mehr als vervierfacht. Die Bruttowerbeumsätze von privaten Fernsehsendern sind seit 2006 kontinuierlich gestiegen, während sie bei öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern stabil geblieben sind.<sup>5</sup>



Mit zunehmender Nutzung des Internets hat zunächst auch die parallele Nutzung der für den Konsum von Medieninhalten nötigen Endgeräte (Laptop, Tablet, Smartphone oder SmartTV) zugenommen. Mediale Inhalte lassen sich zunehmend über das Internet empfangen bzw. werden Empfangsgeräte durch Schnittstellen zum Internet ergänzt. Die technische Verschiebung wirkt sich dabei auch auf die Bereitstellung von Inhalten in den ursprünglich separaten Märkten für Print-, Fernseh- und Hörfunkprodukten aus. Die Kommunikationselemente des Internets verändern darüber hinaus das ursprüngliche „Sender-Empfänger-Schema“, das Nutzungsverhalten verschiebt sich zu einem stärker orts- und zeitflexiblen Konsum von Medieninhalten. Diese digitale Konvergenz führt zu einer Neustrukturierung medialer Wertschöpfungsketten. Die Reichweite der eigenen Produkte muss gehalten bzw. gesteigert werden; gleichzeitig wird eine zunehmend multimediale und personalisierte Aufbereitung des Angebots benötigt.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 119, Aigner/Handrich/Mattes/Pavel, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt Endbericht – Studie im Auftrag der ARD, Berlin 2017, S. 25 f.

<sup>6</sup> Vgl. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 119, Aigner/Handrich/Mattes/Pavel, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt Endbericht – Studie im Auftrag der ARD, Berlin 2017, S. 28 f.

- iv. In welchem Zusammenhang stehen aus Ihrer Sicht der wirtschaftliche und der publizistische Wettbewerb? Ist der wirtschaftliche Wettbewerb für die Sicherung der Meinungsvielfalt ausreichend? Sehen Sie in einzelnen Bereichen speziellen Bedarf zur Sicherung der Meinungsvielfalt? Welche Funktionen können die Kartellbehörden bei der Sicherung der Meinungsvielfalt erfüllen?

Der wirtschaftliche Wettbewerb ist nicht ausreichend. Der Werbemarkt spielt eine wichtige Rolle für die Finanzierung des kommerziellen Rundfunks, hat aber eine nachrangige Bedeutung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Einnahmen aus Werbung spielen für kommerzielle Rundfunkanbieter eine wesentliche Rolle. Hierdurch entstehen Anreize, die Programminhalte auf die Bedürfnisse der werberelevanten Mehrheit hin auszurichten, dies geht zu Lasten der Vielfalt und benachteiligt Minderheiten. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass bestimmte Inhalte verzerrt dargestellt werden, um den Interessen der Werbekunden gerecht zu werden.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk unterliegt einem Funktionsauftrag, der ihn zu inhaltlicher Vielfalt verpflichtet. Damit einher gehen eine privilegierte Verbreitung des Angebots sowie eine Mischfinanzierung aus Rundfunkbeitrag und Rundfunkwerbung. Kernaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Produktion von Public-Value-Inhalten, also Inhalten von öffentlichem Interesse. Diese lösen gesellschaftlich wichtige positive Effekte aus wie bspw. die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Beitrag zum politischen Bewusstsein, oder Identitätsstiftung in regionaler und/oder kultureller Hinsicht. Die intendierte Wirkung von Public-Value-Inhalten muss sich daher im Rahmen der Einbettung in ein attraktives Gesamtangebot und einer hohen Reichweitenerzielung entfalten.

Im Zuge der Medienkonvergenz müssen auch verstärkt neue Medien eingebunden und die Verbreitungsstrategien für Public-Value-Inhalte auf die Besonderheiten dieser Medien hin ausgerichtet werden. Dies ist umso mehr erforderlich, da die zunehmende Konzentration bei der Verbreitung von Nachrichten und Informationen über soziale Netzwerke und andere Online-Plattformen Missbrauchsgefahren birgt, denen durch eine hohe Reichweite von Public-Value-Inhalten strukturell entgegengewirkt werden kann.





Rundfunk kann in erheblichem Maße zur Bildung beitragen. Er kann informieren und Interesse wecken. Dazu tragen aktuelle Berichterstattung, politische Hintergrundberichte, Dokumentation und naturwissenschaftliche Sendungen ebenso bei wie eine Reihe weiterer Fernseh-, Hörfunk- und Onlineformate.<sup>7</sup>

Welche Funktionen können die Kartellbehörden bei der Sicherung der Meinungsvielfalt erfüllen?



Eine engere medienübergreifende Zusammenarbeit der Kartellbehörden kann die Meinungsvielfalt sichern.

- v. Wie wirkt sich die Entwicklung internetbasierter audiovisueller Mediendienste auf die Medienkonzentration und die Meinungsvielfalt aus? Sehen Sie eher eine Zunahme des Meinungsangebots aufgrund gesunkener Marktzutrittsschranken oder eine Gefährdung der Meinungsvielfalt durch z. B. meinungsrelevante Intermediäre? Inwieweit wird die Konvergenz der Medien bei der Untersuchung der Medienkonzentration durch die KEK adäquat berücksichtigt? Wo sehen Sie Anpassungsbedarf bei der Medienkonzentrationskontrolle?

Die Zusammenarbeit mit Intermediären, die über Klassifikations- und Systemisierungsangebote eine stete Zuleitung von Nutzern bieten, gewinnt im Rahmen der digitalen Konvergenz stark an Bedeutung. Als Konsequenz aus der zunehmenden Bedeutung von Plattformen für Auffindbarkeit und Reichweite von Inhalten im Internet ist deren Marktmacht und die daraus resultierende Abhängigkeit auch in den Mittelpunkt der wirtschafts- und medienpolitischen Diskussion gerückt.<sup>8</sup> Die Gefahr der Beeinträchtigung der Meinungsvielfalt muss hierbei stets Berück-

---

<sup>7</sup> Vgl. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 119, Aigner/Handrich/Mattes/Pavel, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt Endbericht – Studie im Auftrag der ARD, Berlin 2017, S. 51 ff.

<sup>8</sup> Vgl. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 119, Aigner/Handrich/Mattes/Pavel, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt Endbericht – Studie im Auftrag der ARD, Berlin 2017, S. 36 ff.

sichtigung finden. Die Diskussion der Länder im Hinblick auf eine Modernisierung des Kartell- und Medienkonzentrationsrechts muss die dynamische Entwicklung der Medienmärkte einbeziehen.

## **Regulatorischer Rahmen für audiovisuelle Mediendienste**

- vi. Wo sehen Sie vor dem Hintergrund der fortschreitenden Medienkonvergenz Anpassungsbedarf? Im Bereich der Rundfunkregulierung? Bedarf es aus Ihrer Sicht einer rundfunkrechtlichen Neudefinition des Rundfunk- und des Plattformbegriffs?



Die Digitalisierung der Medien, das Aufkommen neuer technologiegetriebener Phänomene (wie beispielsweise künstliche Intelligenz als neuer Intermediär) sowie der damit einhergehende Wandel der öffentlichen und privaten Kommunikationen vollziehen sich viel schneller und dynamischer als die entsprechenden Gesetzgebungsverfahren. So stimmen bereits jetzt viele Begrifflichkeiten des Rundfunkstaatsvertrags nicht mehr mit der heutigen medialen Welt überein – wie auch die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz (siehe Abschlussbericht in Anlage) festgestellt hat. Durchaus nachvollziehbar hat die Kommission aus Bund und Ländern zur Medienkonvergenz bereits in ihrem Zwischenbericht vom Dezember 2015 deutlich gemacht, dass die Unterscheidung nach linearen und nicht-linearen Diensten aufgegeben werden sollte, da sie nicht mehr zeitgemäß ist und der Technologieneutralität widerspricht.

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt laut Bundesverfassungsgericht gegenüber den kommerziellen Anbietern, die an einer rein wirtschaftlichen Entscheidungslogik ausgerichtet sind, eine wichtige Ausgleichsfunktion zu. Diese gilt es, in eine netzgeprägte Kommunikationslandschaft zu übertragen. Aus Sicht der ARD haben sowohl der Prozess als auch die Ergebnisse der Bund-Länder-Kommission bestätigt, dass die mit der Digitalisierung einhergehende Medienkonvergenz in vielen Bereichen des Rechts zu Überschneidungen und Wechselwirkungen führt, die die Medienregulierung, aber auch das Wirtschafts-, Kartell- und Jugendschutzrecht sowie das europäische Recht vor neue Herausforderungen stellen. Vor diesem Hintergrund wäre zu begrüßen, wenn die Rundfunkkommission der Länder gemeinsam mit dem Bund für die offenen Fragen der Medienkonvergenz weiter den Dialog mit den jeweiligen Interessenvertretern, Experten

und Beteiligten suchen würde, bevor entsprechende Regelungen verabschiedet werden.

Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass sich Bund und Länder in den Beratungen der Bund-Länder-Kommission zur Sicherung der Medienvielfalt bereits auf Folgendes verständigt haben:

- die Fixierung der drei Grundprinzipien Transparenz, Nutzerautonomie und Diskriminierungsfreiheit, die für alle Plattformen (also unabhängig ob „Medienplattformen“ oder „Intermediäre“) gelten sollen und nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene Mindeststandard werden sollen,
  - die Beibehaltung des Konzepts der abgestuften Regulierung, um unterschiedlichen Gefährdungslagen präventiv und verhältnismäßig gerecht werden zu können,
  - die stärkere Ausrichtung der Regulierung an der Funktion und Bedeutung von Angeboten bzw. Diensten für die Meinungsvielfalt und weniger an ihrer technischen Darstellung bzw. Form der Übertragung.
- vii. [Wie beurteilen Sie die Möglichkeit einer Rückführung der bestehenden Plattformregulierung aufgrund der zunehmenden Angebotsvielfalt und Zugangsmöglichkeiten zu Medieninhalten? Welche regulatorischen Vorschriften sind aus Ihrer Sicht für traditionelle Rundfunk-Plattformen sowie für Online-Plattformen bzw. Intermediäre erforderlich? Bedarf es regulatorischer Eingriffe, um die Auffindbarkeit einzelner Medieninhalte sicherzustellen?](#)

In ihrem Abschlussbericht vom Juni 2016 hat die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz akuten Handlungsbedarf bei der Fortentwicklung der Plattformregulierung festgestellt. Denn Betreiber von Plattformen und Benutzeroberflächen können Zugänge beschränken, die Auffindbarkeit von Inhalten steuern und die Inhalte des Programmanbieters verändern - etwa durch Überblendungen oder Skalierungen. Solche Akteure nehmen vermehrt eine Gatekeeper-Funktion zwischen Inhaltenanbietern und deren Nutzern ein. So macht es etwa einen entscheidenden Unterschied für die Wahrnehmbarkeit der Tagesschau App, ob diese gut sichtbar auf der Startseite des Geräteportals erscheint, ob sie beispielsweise in einem kommerziellen Firmen- oder Spieleumfeld platziert oder vom Hersteller in eine Empfehlungs-



leiste aufgenommen wird. Für die Plattformbetreiber sind die prominente Platzierung und Darstellung von Angeboten Dritter ein weiterer Teil ihres Geschäftsmodells, die strikt nach ökonomischen Kriterien entschieden werden.

Dem Vernehmen nach wollen die Länder die vorgenannten offenen Fragen der Plattformregulierung zusammen mit einer Regulierung der Intermediäre zeitnah verbindlich klären. Die zuletzt diskutierten regulatorischen Ansätze der Länder zur Plattformregulierung, die im Juli 2017 auf einem Experten-Workshop der AG Plattformregulierung der Länder mit den beteiligten Kreisen diskutiert wurden, weisen unseres Erachtens in die richtige Richtung.



Es liegt in der Entscheidungshoheit und der Gestaltungsmöglichkeit des Gesetzgebers, ob und wie er in der digitalen Medienwelt sicherstellt, dass von der Gesellschaft erwünschte und gesetzlich beauftragte Angebote die Bürger auch tatsächlich erreichen. Wir halten die „hervorgehobene Auffindbarkeit“ gemeinwohlorientierter Angebote für eine wichtige Ergänzung, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Verantwortung für die freie Meinungsbildung auch in Zukunft erfüllen und die Nutzer die für sie bestimmten Angebote in ihrer gesamten Vielfalt wahrnehmen können.

Daneben sind die Statuierung der Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit als allgemeine Grundsätze für die Zugangsfreiheit zu einer Medienplattform sowie die Wahrung der Signalintegrität (z.B. Schutz vor Überblendungen mit anderen Inhalten, Skalierungen sowie Veränderungsverbote zur Angebotspaketierung oder unentgeltlichen/entgeltlichen Vermarktung) wichtige Anliegen der Inhalteanbieter. Grundsätzlich ist auch die von den Ländern vorgeschlagene Stärkung der Nutzerautonomie zu begrüßen.

- viii. Wie beurteilen Sie die bestehenden Werbevorschriften, Quotenregelungen sowie Jugendschutzanforderungen für lineare und nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste? Bestehen regulatorisch bedingte Wettbewerbsverzerrungen zwischen den unterschiedlichen Formen audiovisueller Mediendienste, insbesondere zwischen dem linearen Fernsehen und Abrufdiensten für professionelle oder nutzergenerierte Videos?

Die ARD sieht sich insoweit keinen regulatorisch bedingten Wettbewerbsverzerrungen ausgesetzt.

- ix. Wie beurteilen Sie die grundsätzlich auch für Live-Streaming-Angebote bestehende Notwendigkeit zum Erwerb einer Rundfunklizenz? Wie bewerten Sie die Möglichkeit, die Lizenzpflicht durch eine Anzeigepflicht zu ersetzen?

Die öffentlich-rechtlichen Angebote erfolgen in Umsetzung des gesetzlichen Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Daher ist diese Frage für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht relevant.



- x. Wie bewerten Sie die vorgesehene Novellierung der AVMD-Richtlinie? Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Änderungen und wo sehen Sie weiteren Anpassungsbedarf? Wird durch die Novelle ein Level-Playing-Field zwischen linearen und nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten geschaffen? Wenn Sie hier Verbesserungsbedarf sehen, welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht erforderlich?

Da der Gesetzgebungsprozess zur AVMD-Richtlinie noch nicht abgeschlossen ist, lassen sich derzeit nur vorläufige Aussagen treffen. Insgesamt begrüßen wir die sich abzeichnende maßvolle Weiterentwicklung der Richtlinie. Sie wird zu einem verbesserten Level-Playing-Field beitragen.

Hier ist zunächst die Anpassung des Anwendungsbereichs der Richtlinie zu nennen, denn die Kriterien zur Definition eines audiovisuellen Mediendienstes wie „Fernsehähnlichkeit“, „Hauptzweck“ und „redaktionelle Verantwortung“ werden weiterentwickelt. Damit wird künftig besser gewährleistet, dass gleiche Angebote auch gleich reguliert werden. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang ebenfalls der Einbezug sog. Video Sharing Platforms (VSPs) in den Anwendungsbereich. Sie spielen bei der Verbreitung (und zum Teil auch Herstellung) auch meinungsbildungsrelevanter audiovisueller Inhalte eine zunehmende Rolle. Hierzu gehören, wie von Ministerrat und Europäischem Parlament übereinstimmend gefordert, unter bestimmten Voraussetzungen auch audiovisuelle Inhalte, die über soziale Netzwerke verbreitet werden. Die von der Europäischen Kommission für

VSPs vorgeschlagene Vollharmonisierung lehnen wir, wie Rat und Parlament, ab. Mindeststandards für von den Plattformen kontrollierte Werbung erscheinen sinnvoll.

Wichtig ist aus unserer Sicht vor allem die Aufnahme von Regelungen bzw. Klarstellungen zur Auffindbarkeit gesellschaftlich relevanter Inhalte und zur Signalintegrität. Während die Europäische Kommission das Thema Auffindbarkeit ausreichend anspricht, fehlen Vorgaben für den Bereich Signalintegrität. Regelungen in beiden Bereichen sind aber in einer konvergenten Medienwelt, in der Intermediäre bzw. Plattformen eine zunehmende Gatekeeper-Funktion übernehmen, sowohl zum Schutz der Meinungsvielfalt als auch des Wettbewerbs notwendig.

Den in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben für Programmquoten stehen wir seit jeher skeptisch gegenüber, da sie tendenziell mit der redaktionellen Freiheit im Konflikt stehen. Behält man diese jedoch für lineare Dienste bei, so ist eine Ausweitung entsprechender Regelungen auf nicht-lineare Dienste folgerichtig. Analog gilt dies für die Frage möglicher finanzieller Beiträge nicht-linearer AV-Dienste zu nationalen Filmförderprogrammen.

Von den angestrebten Lockerungen bei den qualitativen und quantitativen Werberegeln dürfte der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seiner viel strengeren nationalen Regeln kaum profitieren. Für die kommerziellen Anbieter dürfte dies aber ein wichtiger Schritt zu einer besseren Wettbewerbssituation sein.

Insgesamt dürfte sich auch die maßvolle Angleichung der Regelungen von linearen und nicht-linearen Diensten in Artikel 3 und 4 der Richtlinie sowie im Bereich des Jugendschutzes positiv auf das Level-Playing-Field auswirken.

- xi. [Wie beurteilen Sie die Einschränkung des Geoblockings sowie des Territorialitätsprinzips für kostenpflichtige Online-Inhaltdienste durch die Portabilitätsverordnung \(Verordnung \(EU\) 2017 /1128\)? Welche Auswirkungen auf audiovisuelle Mediendienste erwarten Sie durch die geplante Geoblocking-Verordnung \(siehe IP/17 /4781\)?](#)

Mit der Portabilitätsverordnung erhalten Abonnenten von entgeltspflichtigen Online-Inhaltdiensten die Möglichkeit, auf die Inhalte, die sie in ihrem Heimatland abonniert oder erworben



haben, auch während eines vorübergehenden Auslandsaufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat zugreifen zu können. Die Portabilitätsverordnung führt damit nicht zur Einschränkung des Geoblockings und des Territorialitätsprinzips für kostenpflichtige Online-Inhaltedienste. Sie ermöglicht vielmehr den Abonnenten eines kostenpflichtigen Online-Inhaltedienstes während eines vorübergehenden Auslandsaufenthalts die Zugriffsmöglichkeit auf (weiterhin geblockt angebotene) Inhalte, die im Heimatland abonniert sind. An der Territorialität der Rechtevergabe ändert sich durch die Portabilitätsverordnung nichts, die Verordnung fingiert, dass die Bereitstellung und die Nutzung des Dienstes als im Wohnsitzmitgliedstaat erfolgt gelten. Damit stellt die Portabilitätsverordnung einen Baustein für die grundsätzlich auch ARDseits begrüßte Verbesserung des grenzüberschreitenden Zugangs zu Inhalten dar.



Die geplante Geoblocking-Verordnung soll im gesamten Binnenmarkt sicherstellen, dass Bürger Waren oder Dienste ohne ortsspezifische Beschränkungen über das Internet erwerben können, unabhängig davon, ob der Kauf aus dem In- oder Ausland erfolgt. Urheberrechtlich geschützte Inhalte sind aus dem Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen. Erhebliche Auswirkungen der Verordnung auf audiovisuelle Mediendienste sehen wir nicht.

- xii. [Wie bewerten Sie den Entwurf für eine Verordnung über Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern \(COM\(2016\)594 final\)? Wie beurteilen Sie insbesondere die diskutierte Aufhebung bzw. Lockerung des Territorialitätsprinzips?](#)

Die im ursprünglichen Kommissionsentwurf vorgeschlagene Anwendung des sog. Ursprungslandprinzips für ergänzende Onlinedienste der Rundfunkveranstalter wurde und wird weiterhin seitens der ARD begrüßt. Nach geltender Rechtslage finden auf diese Angebote der Sender die Rechtsordnungen aller EU-Mitgliedsstaaten Anwendung. Obwohl die Senderangebote inhaltlich und sprachlich auf das Inland ausgerichtet sind, sind die Sender gehalten, die Rechte für alle 28 EU-Staaten zu klären, wenn sie die Inhalte im Interesse des Medienpluralismus und des free flow of information – und damit im Interesse von den heutigen Zeiten immer wichtiger werdenden Elementen der gegenseitigen Verständigung in einem gemeinsamen Europa – ungeblockt verbreiten wollen. Dass dies angesichts der Menge an täglich pro-

duzierten Inhalten und der Vielzahl der betroffenen Rechteinhaber nicht leistbar ist, ist augenscheinlich. Nach der von der Kommission vorgeschlagenen Anwendung des Ursprungslandprinzips wären für derartige Angebote nur noch die Rechte in dem Land zu klären, in dem der Sender seine Hauptniederlassung hat. Dieses Prinzip, das sich seit bereits zwei Jahrzehnten für die parallele Situation bei der Satellitenausstrahlung bewährt hat, würde für die Sender Rechtssicherheit schaffen und die Rechtklärung erleichtern.

Anders als von vielen Seiten in der äußerst emotional geführten Debatte behauptet führt die vorgeschlagene Anwendung des Ursprungslandprinzips allerdings gerade nicht zu einer Lockerung oder gar Aufhebung des Territorialitätsprinzips. Das Ursprungslandprinzip ändert nichts an der Notwendigkeit, für auf ausländische Märkte abzielende Angebote Lizenzen für diese Territorien zu erwerben. Es ist keine pan-europäische Lizenz. Es schafft lediglich Rechtssicherheit bei der Frage, welches Recht bei den auf das Inland ausgerichteten Angeboten der Rundfunkveranstalter zur Anwendung kommt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass durch das Ursprungslandprinzip die Vertragsfreiheit nicht eingeschränkt wird, es ändert insbesondere nichts an Geolocationverpflichtungen. Weiterhin bestünde die Möglichkeit, in den Fällen, in denen Inhalte in verschiedenen Territorien vermarktet werden, Geolocationmaßnahmen zu vereinbaren. Das auch aus Sicht der ARD für das Urheberrecht grundlegende Territorialitätsprinzip, das einen wichtigen Pfeiler für die Finanzierung kreativer Inhalte darstellt, bliebe damit erhalten.

Unter Wahrung des wichtigen Prinzips der Vertragsfreiheit würde somit durch die Anwendung des Ursprungslandprinzips für die große Menge an Inhalten, für die keine vertraglichen Einschränkungen (wie z.B. Geoblocking-Maßnahmen) bestehen und für die die territoriale Vermarktung von Rechten durch eine ungeblockte Verbreitung nicht behindert würde, die notwendige Rechtssicherheit erreicht und damit die grenzüberschreitende Zugänglichkeit von Inhalten befördert.

Demgegenüber sind die zwischenzeitlich von Rat und Parlament vorgeschlagenen Beschränkungen der Anwendung des Ursprungslandprinzips auf Nachrichten und current affairs nicht zielführend mit Blick auf Sinn und Zweck der Verordnung. Bei diesen Inhalten bestehen keine praktischen Probleme bei der Rechtklärung; eine Genre-Abgrenzung schafft zudem erhebli-





che Zuordnungsprobleme und entspricht auch nicht der Systematik des Urheberrechts.

## Umfang öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote

### Vorbemerkung

Die Fragen der Monopolkommission zum Umfang öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote sind von Zielen, Motiven und Denkweise durchzogen, die mit der rundfunkrechtlichen Einordnung öffentlich-rechtlicher Programmangebote durch das Bundesverfassungsgericht nicht in Einklang zu bringen sind. Dies gilt z. B. für die in den Fragen zum Ausdruck kommende These, öffentlich-rechtliche Telemedienangebote seien nur insoweit gerechtfertigt, als Telemedienangebote allein durch private oder kommerzielle Anbieter nicht zu erbringen sind. Auch das isoliert immer wieder bemühte Ziel eines „unverfälschten Wettbewerbs“ wird der verfassungsrechtlichen Dimension öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote nicht gerecht. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt im März 2014 im Urteil zur Ausgestaltung der ZDF-Gremien die besondere Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Welt hervorgehoben und sich dahingehend eingelassen, dass ARD und ZDF unverzichtbar seien, da sie ein Programm anbieten, das einer Entscheidungsrationalfität abseits von Marktmechanismen folgt. Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die inhaltliche Vielfaltssicherung, die der freie Markt – auch im Hinblick auf erhebliche Konzentrationstendenzen und die damit verbundenen Risiken der Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung – nicht gewährleistet.

Das Gericht betont ausdrücklich, dass sich der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keineswegs auf eine Mindestversorgung oder ein Ausfüllen von Nischen beschränkt, die kommerzielle Anbieter nicht bedienen können oder wollen, sondern die gesamte Bandbreite von Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur umfasst. Damit hat das Gericht die aus früheren Entscheidungen bekannten Grundsätze ausdrücklich in die Zeit der Konvergenz der Medien fortgeschrieben und den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der neuen Medien nochmals untermauert. Wörtlich führt das Gericht aus: „Die Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind somit durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt“.

Es ist nichts Neues, dass sich diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Spannungsfeld zu einer Sichtweise befindet, die sich rundfunkorganisatorischen und -inhaltlichen Fragestellungen vorrangig und isoliert aus ökonomischer Sicht nähert. So glaubte z. B. der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium in seinem Gutachten aus dem Jahre



2014 mit einer „vorwiegend ökonomischen Analyse“ gar die „konzeptionellen und allokatonspolitischen Grundlagen“ für eine Neuordnung des Rundfunkmodells in Deutschland liefern zu können. Die Grundmuster sind dabei immer gleich und entsprechen der auch im Fragenkatalog der Monopolkommission zum Ausdruck kommenden Sichtweise: So wird z. B. ein „strenges Subsidiaritätsprinzip“ für die öffentlich-rechtliche Angebotspalette eingefordert, eine Forderung die mit der o. g. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht in Einklang zu bringen ist. Diese grundsätzliche Vorbemerkung stellen wir zur Vermeidung von Wiederholungen bei einzelnen Fragestellungen der nachfolgenden Beantwortung voran:

- xiii. Inwieweit kommt es aus Ihrer Sicht im Bereich audiovisueller Telemedien zu einem Marktversagen, welches ein öffentlich-rechtliches Angebot rechtfertigt? In welchen Bereichen sehen Sie trotz der vielfältigen privaten Online-Angebote eine Gefahr für die Meinungsvielfalt? Welche Telemedienangebote würden allein durch private Anbieter voraussichtlich nicht erbracht werden?

Für den Bereich der audiovisuellen Telemedien rechtfertigen sich öffentlich-rechtliche Angebote nach der gleichen Dogmatik wie die duale Rundfunkordnung insgesamt. Es ist die Idee der strukturellen Diversifikation: Durch zwei unterschiedlich strukturierte Rundfunksysteme mit grundsätzlich unterschiedlichen Funktionsmodi hinsichtlich Finanzierung, Organisation, Selbststeuerung und Aufsicht wird angestrebt, die je eigenen Stärken durch Kombination zu nutzen und Schwächen wechselseitig zu kompensieren. Damit soll dauerhaft und unabhängig vom Verhalten kommerzieller Anbieter für Meinungsvielfalt gesorgt werden, deren Existenz ansonsten latent gefährdet wäre.

Sämtliche Telemedienangebote der ARD haben nach dem Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages ein Dreistufentestverfahren durchlaufen. Obligatorischer Teil dieses Verfahrens war eine Markteintrittsprüfung, bei der die marktlichen Auswirkungen des im Dreistufentest befindlichen Telemedienangebots ebenso begutachtet werden, wie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote. Die zu diesem Zweck erstellten umfangreichen Gutachten sind öffentlich zugänglich (vgl. z. B. für den SWR unter:

<https://www.swr.de/unternehmen/gremien/dreistufentest-swr-gutachten/-/id=12338976/did=6558070/nid=12338976/gp31aq/index.html>)

und berücksichtigen gerade auch die Interessen Dritter, die sich zu den Gutachten äußern konnten.

Es ist daher bereits vom Ansatz her verfehlt, danach zu fragen, ob – öffentlich-rechtliche Telemedienangebote einmal hinweggedacht – eine Gefahr für die Meinungsvielfalt bestehen würde. Meinungsvielfalt ist kein Wert, der sich im Wege der Subtraktion als „Grenzwert“ ermitteln ließe. So trägt tagesschau.de zur Meinungsvielfalt bei, auch wenn es qualitativ hochwertige kommerzielle Angebote (z. B. Spiegel-Online) gibt. Tagesschau.de bietet auch ein anschauliches Beispiel dafür, dass Telemedienangebote nicht isoliert und unabhängig von ihren Verbindungslinien in das lineare Programm gedacht werden können. So trägt z. B. das ursprünglich in der linearen Programmwelt entstandene Auslandskorrespondentennetz der ARD natürlich auch zum Erfolg und zur Meinungsvielfalt des Telemedienangebots bei. Ähnlich verhält es sich mit der ARD-Audiothek, die seit geraumer Zeit, den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern Formate und Sendungen sämtlicher ARD-Anstalten zur zeitsouveränen Nutzung gebündelt zur Verfügung stellt. Eine App, die ohne ihre Verbindungslinie zu den linearen Hörfunkprogrammen der ARD nicht vorstellbar wäre. Es ist daher gerade auch die Struktur der Telemedienangebote als Teil eines integrierten Medienverbunds mit den Ausspielwegen TV, Radio und Internet, die inhaltlich und strukturell so kein kommerzieller Anbieter der ARD nachmachen könnte.

Längst ist auch die utopische Einschätzung ad acta gelegt, dass z. B. die Kommunikation über social media eine Agora für einen gleichberechtigten gesellschaftlichen Diskurs bietet. Vermeintliche Meinungsvielfalt wird insoweit vor allem von Algorithmen und Marktmechanismen bestimmt. Die Grenzen zwischen Information, Werbung, Product-Placement und persönlichen Inhalten verschwimmen. Daneben sind Konzentrationstendenzen auf allen Märkten der Informationsvermittlung unverkennbar: Noch nie haben so viele Menschen so wenige globale Medienanbieter genutzt:

- Im September 2017 hatte Facebook 31 Millionen Nutzer in Deutschland, 2 Milliarden weltweit
- Im Februar 2018 hatte WhatsApp 40 Millionen Nutzer in Deutschland, weltweit 1,5 Milliarden



- Der Marktanteil der Suchmaschine von Google beträgt über 92,5 %, auf dem Markt mobiler Endgeräte über 95 %
- Im August 2017 hatte Instagram in Deutschland 15 Millionen Nutzer, weltweit sind es 700 Millionen
- Amazon Prime Video ist in Deutschland Marktführer unter den kostenpflichtigen VoD-Angeboten mit Nutzeranteil von 30,4 %; auf Platz 2 folgt Netflix mit 21,4 % (weiterer Nutzerkreis)



Viele kommerzielle Onlineangebote und Inhalte von Privatpersonen haben also im Ergebnis nicht Vielfalt im Markt, sondern Monopole und Quasimonopole von wenigen globalen Konzernen hervorgebracht. Dabei agieren diese Konzerne entgegen ihrer Selbstdarstellung auch nicht allein als „technische Plattformen“.

Vielmehr editieren und kuratieren diese Konzerne mit hunderten von Mitarbeitern Inhalte und setzen Algorithmen ein, um Inhalte zu bewerten und zu entscheiden, ob diese prioritär oder nachrangig verbreitet werden. Die daraus resultierenden Gefahren für die Meinungsvielfalt liegen auf der Hand.

- xiv. **Wie beurteilen Sie den aktuellen Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks? Sehen Sie die Gefahr einer Verdrängung privater Medienangebote infolge eines zu umfangreichen öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots? Gibt es Ihrer Meinung nach öffentlich-rechtliche Online-Angebote, die nicht mit dem Telemedienauftrag vereinbar sind? In welchen Bereichen überschreitet der Telemedienauftrag aus Ihrer Sicht den durch den Beihilfekompromiss (KOM (2007) 1761 endg.) gezogenen Rechtsrahmen?**

Der Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stammt aus dem Jahre 2008 und ist damit inzwischen fast zehn Jahre alt. Die Dynamik der Medienentwicklung ist seit Jahren ungebrochen und stellt auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor immer neue Herausforderungen. Die Vermischung von Massenkommunikation und Individualkommunikation gehört ebenso dazu wie die durch die Digitalisierung ausgelöste Integration lineare und non-linearer Inhalte. Immer deutlicher verändert sich auch das Mediennutzungsverhalten. Nutzerinnen und Nutzer erwarten, zeitsouverän und mo-

bil auf die für sie interessanten Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugreifen zu können. Welche Handlungsfelder sich daraus für eine Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer zunehmend non-linearen Welt ergeben, wurde vor geraumer Zeit in einem wissenschaftlichen Gutachten (Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud, Frankfurt 2016) zutreffend beschrieben. Dazu gehören z.B.:

- Die Vorgaben für die Verweildauer im Netz müssen flexibilisiert werden
- Die Spielräume für eine Onlineverbreitung von angekauften Serien und Folgen sind zu erweitern
- Zur Verbesserung der Verbreitung und Auffindbarkeit öffentlich-rechtlicher Inhalte sollte eine intensiviertere Präsenz auf Drittplattformen ermöglicht werden



Eine Gefahr der Verdrängung privater Medienangebote aufgrund eines „zu umfangreichen öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots“ sieht die ARD nicht. Kein Angebot wurde je mit Hinweis auf ein öffentlich-rechtliches Angebot eingestellt. In keinem Dreistufentestverfahren haben die marktlichen Gutachten ernst zu nehmende Gefahren für die Existenz von Onlineangeboten Dritter ergeben. Zwar wird von den Zeitungsverlegern gebetsmühlenartig vorgetragen, die (kostenfreien) Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks seien ursächlich für die Schwierigkeiten der Verleger, im digitalen Strukturwandel erfolgreiche Geschäftsmodelle zu platzieren. Dies trifft aber nicht zu: Unter den Top 40 Web-Angeboten im Dezember 2017 (vgl. dazu das beigefügte Ranking der ARD-Onlineangebote im Marktvergleich) finden sich gerade einmal zwei (!) Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Bild.de, Spiegel-Online, Focus Online, Die Welt u. a. liegen bei den Visits mit weitem Abstand vor den öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten. Aus diesen Zahlen lässt sich auch nicht im Ansatz ein Verdrängungswettbewerb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit kommerziellen Anbietern ableiten. Vielmehr sehen sich öffentlich-rechtlicher Rundfunk und kommerzielle Anbieter den Geschäftsmodellen und intransparenten Algorithmen marktbeherrschender globaler Konzerne ausgesetzt.

Es gibt auch keine Telemedienangebote der ARD, die nicht mit dem Telemedienauftrag vereinbar wären. Alle Telemedienangebote basieren auf einem von der Rechtsaufsicht geprüften Telemedienkonzept, das die Vereinbarkeit mit dem Auftrag beschreibt und zuvor im Rahmen eines Dreistufentests die Frage beantwortet hat, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürf-

nissen der Gesellschaft entspricht und in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird.

Der durch den Beihilfekompromiss gezogene Rechtsrahmen wird an keiner Stelle überschritten, es finden sich im Rundfunkstaatsvertrag vielmehr eine ganze Reihe von Regelungen, die der Europäischen Kommission nie zugesagt wurden: So verbietet § 11 d Abs. 5 Satz 2 RStV den Abruf von angekauften Spielfilmen und angekauften Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind. Eine solche Einschränkung ist von Deutschland nie zugesagt worden. Deutschland hat die durch § 11 d Abs. 2 Nr. 1, 2 einerseits und Nr. 3 RStV andererseits bewirkte Staffelung hinsichtlich Sendungen und sendungsbezogener Telemedien nicht zugesagt. Insofern stellen die diesbezüglichen Festlegungen in § 11 d Abs. 2 Nr. 1-3 RStV im Verhältnis zu den deutschen Zusagen neuartige staatsvertragliche Regelungen dar, die auch von der Europäischen Kommission nicht gefordert wurden. Hinsichtlich der Kennzeichnungspflicht sendungsbezogener Telemedien hat Deutschland zugesagt, den zeitlichen Bezug in den Konzepten für diese Angebote transparent zu machen. § 11 d Abs. 3 Satz 2 RStV verlangt aber, dass bei sendungsbezogenen Telemedien der zeitliche und inhaltliche Bezug zu einer bestimmten Sendung im jeweiligen Telemedienangebot ausgewiesen werden muss. Das stellt eine Übererfüllung der deutschen Zusage dar. Schließlich handelt es sich auch bei dem Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote um eine Einschränkung im Rundfunkstaatsvertrag, die die Europäische Kommission weder gefordert, noch von Deutschland zugesagt worden war. Auf die Darstellung weiterer Übererfüllungen im Rundfunkstaatsvertrag wird an dieser Stelle verzichtet.



- xv. [Wie bewerten Sie die im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz diskutierte Erneuerung und Erweiterung des Telemedienauftrags mit Blick auf das Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs? Welche Inhalte sollte ein adäquater und mit dem EU-Beihilfekompromiss vereinbarere öffentlich-rechtlicher Telemedienauftrag umfassen?](#)

Zum Zeitpunkt der Beantwortung dieses Fragenkatalogs liegen der ARD noch keine verlässlichen Angaben darüber vor, ob und in welcher Weise der Telemedienauftrag tatsächlich fortentwickelt wird. Allerdings sind im Zuge der Diskussion eine Reihe von Vorschlägen bekannt geworden, die den Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht fortentwickeln, sondern zu erheblichen Einschränkungen des status quo führen würden. Damit könnte der öf-

fentlich-rechtliche Rundfunk seinem umfassenden Auftrag im Bereich der Telemedien nicht mehr adäquat gerecht werden. Nach § 11d Abs. 3 soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden. Die ARD hat daher zusammen mit ZDF und Deutschlandradio ausführlich zur Fortentwicklung des Telemedienauftrags und zu einzelnen Bestandteilen der dafür erforderlichen Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages Stellung genommen. Auf diese öffentlich zugängliche Stellungnahme

[http://www.ard.de/download/4186148/Stellungnahme\\_zur\\_Fortentwicklung\\_des\\_Telemedienauftrags.pdf](http://www.ard.de/download/4186148/Stellungnahme_zur_Fortentwicklung_des_Telemedienauftrags.pdf)) wird ausdrücklich Bezug genommen.



- xvi. Wie bewerten Sie die bestehenden Verweildauerregelungen für Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit Blick auf das Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs? Ist die Pflicht zur Depublizierung vieler Inhalte nach sieben Tagen noch zeitgemäß?

Zunächst ist zur Klärung der Sachlage festzuhalten, dass die ARD kein Telemedienangebot verbreitet oder jemals verbreitet hat, das auf die so genannte „Sieben-Tage-Regelung“ im Rundfunkstaatsvertrag zurückgreift. Für Angebote, deren sämtliche Inhalte spätestens nach sieben Tagen depubliziert werden, besteht eine Privilegierung im Rundfunkstaatsvertrag. Für diese ist kein Dreistufentest nötig, also keine Markteintrittsprüfung. Da die ARD zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des 12. Rundfunkstaatsvertrages kein Angebot hatte, das in diese Kategorie passte, wurde diese Sieben-Tage-Regelung noch nie angewendet. Für alle Telemedien der ARD wurde vielmehr ein Dreistufentestverfahren durchgeführt. Die Telemedienangebote der ARD wurden daher vollständig nach sorgfältiger Überprüfung in einem Dreistufentestverfahren überführt, obwohl das die Zusage der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission nicht gefordert hätte.

In den Telemedienkonzepten ist in Bezug auf die Verweildauer der Inhalte jeweils ein Verweildauerkonzept vorzulegen. Diese Konzepte wurden im Rahmen der Markteintrittsprüfung untersucht und begutachtet. Sie sind öffentlich zugänglich und nachzulesen unter:



[http://www.ard.de/download/658452/ARD\\_de\\_und\\_einsplus\\_de.pdf](http://www.ard.de/download/658452/ARD_de_und_einsplus_de.pdf).

Die Verweildauern reichen gestaffelt je nach Inhaltelkategorie und Genre von sieben Tage bis fünf Jahre. Daneben gibt es Verweildauereinschränkungen im Gesetz selbst, zum Beispiel die Vorschrift, dass Sendungen auf Abruf von bestimmten Sportgroßereignissen nur 24 Stunden angeboten werden dürfen. Komplette untersagt ist es, den Beitragszahlern angekaufte Spielfilme und Serien zum Abruf in den Mediatheken zur Verfügung zu stellen.

Seit dieser Markteintrittsprüfung haben sich im Markt zahlreiche Streamingdienste etabliert. Damit hat sich der Markt stark verändert und es steigerte sich die Erwartung der Beitragszahler, mehr Inhalte länger nutzen zu können. Die Kommunikation mit den Nutzern der ARD-Mediathek bezieht sich zum überwiegenden Teil darauf, ihnen zu erläutern, warum ein Spiel der Fußball WM mit deutscher Beteiligung nur 24 Stunden zum Abruf bereitsteht, während z. B. ein Spiel des gleichen Turniers zwischen Kamerun und Kroatien noch mehrere Monate online abgerufen werden kann. Viele Zuschauer können auch nicht nachvollziehen, warum eine angekaufte Serie nicht zum Abruf in der Mediathek bereitsteht, obwohl die Rundfunkanstalten über entsprechende Abrufrechte verfügen und damit die Produktionsart über die Frage entscheidet, welche Inhalte in einer Mediathek vorgehalten werden.

Diese Nichtverfügbarkeit führt häufig dazu, dass beliebte Inhalte illegal auf Plattformen Dritter hochgeladen werden und damit ein Schaden für alle Rechteinhaber eintritt. Besonders unverständlich ist dabei, dass die erforderlichen Rechte beim Rechts-erwerb häufig im Paket enthalten sind. Dies führt dazu, dass die ARD Rechte bezahlen muss, die sie nicht nutzen kann. Bei Bedarf können dazu gerne Programmlisten vorgelegt werden, die den Erwerb entsprechender Rechte ausweisen. Über diese spezifischen Rechte verfügt auch kein Wettbewerber in Deutschland. Insofern sollten diese direkten Verbote fallen und die Verweildauern marktgerecht angepasst werden, zum Vorteil aller Rechteinhaber.

- xvii. [Wie bewerten Sie das bestehende Verbot der Presseähnlichkeit für öffentlich-rechtliche Telemedienangebote mit Blick auf das Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs? Inwieweit ist ein solches Kriterium in einer konvergenten Medienwelt noch zeitgemäß? In](#)



## welchem Rahmen sollte eine Vermischung von Text und audiovisuellen Inhalten zulässig sein?

Die Presseähnlichkeit gehört zu den analogen Kriterien, mit denen der Gesetzgeber versuchte 2009 die digitalen Medien zu regulieren. An der Widersprüchlichkeit dieses Ansatzes knüpfen seither viele Diskussionen und Auseinandersetzungen an. Es ist der Versuch, die digitale Welt mit analogen Begrifflichkeiten regulieren zu wollen und damit ein Ansatz, der nicht zukunftstauglich ist. Der Gesetzgeber hat im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag aber nicht nur das Kriterium Presseähnlichkeit eingeführt. Dieses Kriterium kann nicht isoliert betrachtet werden, es steht vielmehr im Zusammenhang mit der „Hörfunk- und Fernsehähnlichkeit“ (vgl. insoweit die Gesetzesbegründung zum 12. RÄStV zu § 11d Abs. 2 Ziffer 3).



Die Telemedien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen im Schwerpunkt hörfunk- und fernsehähnlich sein, sofern in diesen Angeboten kein Sendungsbezug ausgewiesen wird. Damit gibt der Gesetzgeber eine Definition vor, in welchem Maße audiovisuelle Inhalte sich zu Texten und Standfotos verhalten sollen. Es zählt der Schwerpunkt.

Dabei bleiben internetspezifische Inhalte und Darstellungsformen unerwähnt, die von diesen analogen Kriterien nicht abgedeckt werden, aber medienspezifisch charakteristisch sind. Das sind z. B. alle interaktiven Anwendungen, die auf einem Rückkanal basieren. Dazu gehören z. B.:

- Suchfunktionen in Internetangeboten, Mediatheken
- Live-Aktualisierung von Inhalten (Ticker bei Sportereignissen, Wahlergebnisse, Börsenkurse, etc.)
- Multimediale Darstellungsformen (z. B. Pageflower, animierte Gif-Dateien, nahtloses Scrolling über Inhalte und Information)

Auch die neuen Formen der internetspezifischen Kommunikation mit den Nutzern gehören dazu. Diese internetspezifischen Darstellungsformen grenzen Telemedienangebote eindeutig von „gedruckter Presse“ ab und sind daher auch in den Abgrenzungskatalog aufzunehmen.

Onlinebasierte Dienste oder Telemedien können Inhalte aus den traditionellen Medien (Druckerzeugnisse, TV, Radio) abbilden

und wiedergeben. Texte, Fotos, Audios, Videos und internetspezifische Inhalte und Darstellungsformen sind notwendige Mittel, um Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung in der Weise zum Nutzer zu bringen, die für die jeweilige Vermittlung des Themas und die Nutzersituation angemessen und zielführend sind. Texte sind ebenso wie Videos und Audios eine unverzichtbare Darstellungsform im Netz. Sie fassen Nachrichten zusammen, bieten Hintergründe, sind Grundlage für Suchabfragen und haben eine unverzichtbare Funktion bei der Navigation durch die Angebote. Ausführliche textliche Darstellungen bietet die ARD auch an, um Nutzern einen barrierefreien Zugang zu den Informationen zu gewähren.



- xviii. [Wie beurteilen Sie mit Blick auf das Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs den Drei-Stufen-Test, den über die reine Programmbegleitung hinausgehende Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durchlaufen müssen?](#)

Der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag kennt den Begriff der „Programmbegleitung“ nicht. Vielmehr wird dort ein originärer Telemedienauftrag formuliert, der sich ausdrücklich nicht akzessorisch auf Hörfunk oder Fernsehen bezieht. Dreistufentestverfahren sind durchzuführen für nichtsendungsbezogene Angebote. Das Verfahren ist sehr umfangreich und beinhaltet -wie bereits beschrieben- eine Markteintrittsprüfung. In der Regel dauert ein Verfahren mindestens ein Jahr. Die Verfahren haben sich aus Sicht der ARD in der Vergangenheit trotz der negativen Auswirkungen bewährt. Sie bieten der Öffentlichkeit und betroffenen Dritten die Möglichkeit der Beteiligung. Nachteilig sind Länge und Kosten der Verfahren sowie die Verzögerung von Innovationen durch die langwierigen Verfahren. Deshalb begrüßt die ARD, dass der Gesetzgeber insoweit eine Verfahrensvereinfachung zulassen will, als nun auch „Telemedienänderungskonzepte“ einem Dreistufentestverfahren zugänglich sind. Dies ist eine sachgerechte Lösung, die auch den berechtigten Interessen Dritter gerecht wird. So wäre es beispielsweise bei einer teilweisen Veränderung der bestehenden Mediatheken unverhältnismäßig, in der Folge das gesamte Angebot erneut das Verfahren des § 11f RStV durchlaufen zu lassen. Denn eventuelle neue Marktauswirkungen ergeben sich allein durch den veränderten Teil. Daher begrüßt die ARD diese Verwaltungsvereinfachung.

- xix. Wie beurteilen Sie mit Blick auf das Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs die Bereitstellung von öffentlich-rechtlichen Telemedien über Drittplattformen wie z.B. YouTube? Wie beurteilen Sie in diesem speziellen Zusammenhang die Haftungsprivilegierung für Hostdienste nach Art. 14 Abs. 1 Richtlinie 2000/31/EG bzw. § 10 TMG?

In den Dreistufentestverfahren zur Bestandsüberführung wurde auch die Präsenz von Telemedien und Teilen davon auf Drittplattformen im Markteintrittsverfahren geprüft. Danach sind zwei Formen von Präsenzen auf Plattformen Dritter zu unterscheiden:

Zum einen geht es um die rein technische Verbreitung von Telemedien oder Teilen von Telemedien auf Plattformen Dritter. Dies ist vergleichbar mit der technischen Verbreitung von Fernsehprogrammen über Satellit oder Kabel. So ist zum Beispiel die ARD-Mediathek über T-Entertain (IP-TV der Deutschen Telekom), über die Appstores von Google und Apple, über Amazon Fire oder Sky zu erreichen. In allen Fällen handelt es sich um eine rein technische Bereitstellung, redaktionelle Hoheit und alle Inhalte verbleiben bei der ARD. Dabei handelt es sich um eine technische Verbreitung, die von den Nutzern entsprechender Plattformen ganz selbstverständlich erwartet wird. Es wäre daher wettbewerbsrechtlich eher ein Problem, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk von einer Verbreitung seiner Programme auf diesen Plattformen ausgeschlossen würde.

Davon zu unterscheiden ist die Verbreitung einzelner Inhalte, z. B. auf YouTube, Facebook oder Instagram. Für diese Plattformen werden spezielle Inhalte ausgewählt und dort ausgespielt, bzw. werden Inhalte plattformspezifisch aufbereitet. Diese Präsenzen sind in hohem Maße interaktiv und dienen der Kommunikation mit den Nutzern.

Beide Formen der Präsenz auf Plattformen Dritter sind unverzichtbar, um die Nutzer zu erreichen und den Telemedienauftrag zu erfüllen.

Leipzig, den 23.02.2018

