

Fortentwicklung der Qualitätsdebatte

Was die Drei-Stufen-Tests gebracht haben / Von Susanne Pfab

epd Die sogenannte Bestandsüberführung des öffentlich-rechtlichen Online-Angebotes ist fristgerecht zum September letzten Jahres abgeschlossen worden. Die Gremien von ARD, ZDF und Deutschlandradio haben hierzu in über 40 Drei-Stufen-Test-Verfahren die Zulässigkeit der bestehenden öffentlich-rechtlichen Angebote im Netz geprüft und nach Anpassungen der von den Intendanten vorgelegten Konzepte sowie Auflagen für die Zukunft die Vereinbarkeit der Telemedienkonzepte mit dem öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag im Internet bestätigt. Auch einige neue Angebote wie kikaninchen.de oder Kl.KAplus wurden der aufwendigen Evaluation nach § 11 f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag unterzogen und im Ergebnis genehmigt.

Diese Arbeit haben die Gremien in rund 300 Sitzungen geleistet und hierüber – auch während der laufenden Verfahren – in 70 Pressemitteilungen nach außen berichtet. Die Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD (GVK) hat schließlich Prüfung und –ergebnisse, insbesondere die von den Gremien geforderten Änderungen der Telemedienkonzepte, in einer Pressekonferenz erläutert. Im Detail ist dies jederzeit von jedermann auf den Online-Seiten der Landesrundfunkanstalten bzw. der Gremien nachlesbar. Die Prüfergebnisse wurden durchgängig von den Rechtsaufsichten bestätigt, rechtliche Schritte – wie im Vorfeld insbesondere vom Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) und Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) oftmals angekündigt – sind (bisher) nicht eingeleitet worden.

Dies bedeutet für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Planungs- und Rechtssicherheit für seine Online-Aktivitäten, für Konkurrenten und Medienpolitik mehr Transparenz über das rechtlich Zulässige. Zu erwarten sind aber voraussichtlich weder eine langfristige Befriedung der widerstreitenden Interessen in der konvergierenden Medienwelt noch eine Steigerung der Zufriedenheit aufseiten der Nutzer. Fraglich ist auch, ob oder inwieweit die Regelungen von Paragraph 11 d und f des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags auf Dauer tragfähig sind.

Deutlich geworden aber ist die grundsätzliche Leistungsfähigkeit eines auf ehrenamtlichen Vertretern der Gesellschaft aufbauenden Kontrollsystems. Die Gremien haben – selbst vonseiten der Konkurrenten konzediert – valide und kompetente Arbeit geleistet. Dies war angesichts der Rahmenbedingungen eine besondere Herausforderung, da ja nicht nur zahlreiche Verfahren zeitgleich in einer festen Zeitvorgabe zu bewältigen

waren, sondern es sich auch noch um absolutes Neuland mit schwierigen Auslegungs- und Anwendungsfragen handelte.

Jeder Rundfunkrat hatte neben den ARD-Telemedienkonzepten, für die er federführend zuständig war, zwei bis drei landesrundfunkrechtliche Konzepte zu prüfen (insgesamt 21 LRA-Verfahren). Darüber hinaus waren in alle 16 Gemeinschaftsangebote betreffende Verfahren sämtliche Rundfunkräte mitberatend in die Prüfung einbezogen (zehn ARD- und sechs ZDF-ARD-Kooperationsangebote), so dass jeder Rundfunkrat in mindestens 18 Verfahren gleichzeitig involviert war. Der ARD-Programmbeirat hat ebenfalls zu jedem ARD-Genehmigungsverfahren eine Stellungnahme abgegeben. Die GVK hatte die Aufgabe, die notwendige Abstimmung zwischen den Gremien zu koordinieren und auf der Grundlage der Mitberatung der Gremien eine Beschlussempfehlung an den federführend zuständigen Rundfunkrat abzugeben.

Gremienarbeit

epd Ende Juli 2010 war es vollbracht. Die Gremien der ARD und des ZDF hatten die Drei-Stufen-Tests für die Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Sender abgeschlossen, die medienpolitisch zuständigen Länder veröffentlichten die Konzepte ohne Beanstandungen. Damit stehen Online-Angebote von ARD und ZDF nach § 11 des Rundfunkstaatsvertrags auf einer festen gesetzlichen Grundlage. Susanne Pfab, Leiterin der Geschäftsstelle der Konferenz der Rundfunk- und Verwaltungsratsvorsitzenden der ARD, zieht für epd medien eine Bilanz des Drei-Stufen-Test-Verfahrens aus Sicht der Gremien und beschreibt die Konsequenzen, die sich daraus für die weitere Arbeit der Gremien ergeben.

Notwendig war die Abstimmung zwischen den Gremien insbesondere in Anwendungs- und Auslegungsfragen des Gesetzes. Sie reichte in verfahrenstechnischer Hinsicht von der Festlegung der maßgeblichen Leistungs- und Auswahlkriterien für die wettbewerbsökonomischen Gutachter oder der Maßnahmen zur Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, über die einheitliche Verlängerung der Stellungnahmefristen für

die Bestandsverfahren oder die Herausarbeitung der einzelnen vom Gremium vorzunehmenden Prüfungs- und Bewertungsschritte als Art Prüfungsschema bis hin zur Einigung auf ein Muster zur Abfassung der Beratungsvorlagen und Entscheidungsbegründungen. Hier ist von den Gremien umfangreiche gesetzergänzende Arbeit geleistet worden, die für alle weiteren Verfahren Bestand haben kann.

Im Zweifel haben die Gremien Verfahrensfragen pragmatisch, über das gesetzlich Notwendige hinaus und eher den Interessen der Dritten entgegenkommend gelöst, wie z.B. die im Vorfeld auf Podien und Diskussionen heftig diskutierten Fragen der Verlängerung der Stellungnahmefristen, der Berücksichtigung verfristeter Stellungnahmen oder die Vorkehrungen zur „Chinesischen Mauer“, unter anderem um vertrauliche Informationen der Dritten vor Einsichtnahme durch die Rundfunkanstalten zu schützen.

Die letztgenannte – von den Dritten im Vorfeld mit Nachdruck eingeforderte – Maßnahme der Gremien hat sich allerdings in der Praxis als nicht relevant erwiesen, da vonseiten der Dritten keinerlei vertrauliche Daten zur eigenen Marktsituation beigebracht wurden. Die Stellungnahmen der Dritten erschöpften sich großteils in der Wiederholung bereits aus der Diskussion zum 12. RÄStV bekannter Positionen. Unter diesem Blickwinkel erscheint eine mündliche Anhörung oder ein „Hearing“ im Sinne von öffentlicher Diskussion statt schriftlicher Eingaben ebenso tauglich bei erheblich geringerem Aufwand für alle Beteiligten.

Abwägungsentscheidung

Eine wichtige Verfahrensfrage ist juristisch noch ungeklärt, nämlich ob und inwieweit der Rundfunkrat eine Entscheidung unter Auflagen treffen kann oder ob er mit Blick auf die Programmautonomie des Intendanten auf eine ja/nein-Entscheidung beschränkt ist. Für die erste Alternative spricht vor allem, dass der Dreistufentest eine Abwägungsentscheidung des prüfenden Gremiums erfordert. Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit legt die Abänderungsmöglichkeit im laufenden Verfahren nahe, insbesondere wenn durch Korrektur einer Einzelfrage die Genehmigungsfähigkeit des gesamten Angebotes sichergestellt werden kann.

Bisher ist die Frage dahingehend gelöst worden, dass der Rundfunkrat vor seiner abschließenden Entscheidung seine Änderungsverlangen an den Intendanten richtet, der sein Konzept entsprechend anpassen oder das Risiko der Nichtgenehmigung eingehen kann. Der Trust der BBC hat übrigens bisher in nahezu allen Public-Value-Tests Genehmigungen unter Vorbehalt oder Auflagen erteilt. Vielleicht geben ja auch die demnächst zu erwartenden

Amsterdam-Test-Verfahren Aufschluss, wie diese Frage in anderen EU-Mitgliedstaaten beurteilt wird.

Als Erstanwender der neuen Gesetzesregelungen waren die Gremien auch als Gesetzesausleger gefragt, von Begriffen über „frei zugänglich“, „Sendungsbezug“, „presseähnlich“, „Portal“, „Spiel“ oder auch „Angebot“. Die in den Telemedienkonzepten von den Intendanten vertretenen Auslegungen waren hierbei erster Ausgangs- und Anhaltspunkt. Gesetz, amtliche Begründung und Entstehungsgeschichte haben nur begrenzt oder nicht eindeutig Aufschluss über die Ratio der Regelung gegeben, so dass die Gremien aufgefordert waren – gegebenenfalls unter Hinzuziehung externer Expertise – selbst eine juristisch vertretbare und nachvollziehbare Interpretation zu finden.

Eine Art Spruchpraxis

In manchen Fragen haben die Gremien die juristische Antwort um eine „praktische Konkordanz“ suchende Antwort ergänzt, so zum Beispiel hinsichtlich der Erweiterung des publizistischen Vergleichs auf Pay-Angebote, obgleich die Auslegung von „frei zugänglich“ im Sinne von kostenfreien Angeboten gutachterlich bestätigt wurde, oder die Empfehlung an die Intendanten, Textangebote möglichst multimedial zu gestalten, auch wenn auf der Basis des Gutachtens von Hans-Jürgen Papier (Dokumentation in epd 60/10) nur selten das Verbot des „presseähnlichen“ Angebots greifen würde. Die Gremien haben inzwischen eine Art „Spruchpraxis“ zu den diversen Anwendungs- und Auslegungsfragen entwickelt, die im Zuge der Kontrolle der Telemedienangebote fortgesetzt und konkretisiert werden wird, zumal die vorgelegten Telemedienkonzepte und nicht die einzelnen Angebote im Netz Gegenstand der Drei-Stufen-Test-Verfahren waren.

Nicht nur die Gremien und Rundfunkanstalten betreten bei der Durchführung der Drei-Stufen-Test-Verfahren Neuland, auch die beauftragten Gutachter mussten sich mit einer bis dahin noch weitgehend unbearbeiteten Aufgabe auseinandersetzen. So entfachten einzelne Gutachter und interessierte Kommunikations- und Wirtschaftswissenschaftler einen öffentlichen Streit über die „richtige“ Methode der Marktanalyse und Beurteilung der marktlichen Auswirkungen eines Online-Angebots. Maßgebliches Kriterium bei der Auswahl der Gutachter war für die Gremien die Erfüllung europarechtlicher Vorgaben.

So wurde von jedem Gutachter eine statische und dynamische Marktanalyse unter Einbeziehung von Nutzerbefragungen gefordert. Abgesehen von dieser Maßgabe konnte sich auch nach den durchgeführten Verfahren keine Methode als die einzig „richtige“ herausstellen. Die

konkret angewandte Methode der Gutachter mag daher differieren, die Ergebnisse der Gutachten gehen dennoch alle in dieselbe Richtung: Den Online-Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kommt allenfalls geringe Marktrelevanz zu.

Aufwand nicht gerechtfertigt

Dieses Ergebnis der externen unabhängigen Gutachter ist von den Konkurrenten vielfach bezweifelt worden; gerade aufseiten der Verleger und privaten Rundfunkveranstalter war die Erwartungshaltung an die obligatorischen Marktgutachten hoch. Inzwischen besteht die nahezu einhellige Ansicht, dass der Aufwand nicht durchweg gerechtfertigt ist (in einigen Verfahren überstiegen die Gutachtenkosten die jährlichen Angebotskosten).

Der Gesetzgeber sollte daher die Pflicht zur Einzelbegutachtung durch die Vorgabe ersetzen, dass die Einschätzung der marktlichen Auswirkungen auf objektiven und unabhängigen Grundlagen erfolgen müsse (an sich ist dies für sämtliche Informationsgrundlagen selbstverständlich, die Hervorhebung mag aber nützlich und sinnvoll sein). Auch der Generaldirektion Wettbewerb ist, wie in einem Gespräch mit GVK-Mitgliedern deutlich wurde, nur wichtig, dass eine objektive Marktanalyse erfolgt und – wie nun auch in der Beihilfenmitteilung von 2009 für den sogenannten Amsterdam-Test vorgeschrieben – die potenziellen Auswirkungen auf die Handels- und Wettbewerbsbedingungen angemessen berücksichtigt werden. Jedenfalls sollte das obligatorische angebotsspezifische Einzelgutachten schon mit Blick auf das Gebot der sparsamen Gebührenerverwendung auf voraussichtlich wettbewerbsrelevante Angebote beschränkt werden.

Die Vorabschätzung der ökonomischen Auswirkung ließe sich bereits anhand allgemein verfügbarer Marktdaten und Nutzungszahlen vornehmen. Die GVK hatte die Intendanten übrigens bereits während der laufenden Drei-Stufen-Test-Verfahren aufgefordert, für bessere Transparenz und Vergleichbarkeit in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Online-Angebote zu sorgen.

Auch manche andere Regelungen des 12. RÄStV, die die öffentlich-rechtlichen Internetaktivitäten zum Schutz der kommerziellen Wettbewerber begrenzen sollen, erweisen sich in der Praxis als wenig zielführend oder als kaum praktikabel. Die gesetzgeberische Idee von einzelnen Verweildauerkategorien widerspricht nicht nur bereits im Grundsatz – wie schon von vielen Seiten betont wurde – der Natur des Internets (ebenso wie die sogenannte Depublizierung der natürlichen Arbeit eines Journalisten). Es ist aber vor allem für den Nutzer kaum nachvollziehbar, warum ein Angebot ab wann nicht

mehr auffindbar ist bzw. warum Links ins Leere laufen. Manches findet man dann (mühsam) über nicht vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk verantwortete Quellen.

Diese Auffindbarkeits- und Identifizierungsproblematik wird der ARD insbesondere im Hinblick auf die – nicht zuletzt von der Medienpolitik eingeforderte – Erreichbarkeit und Bindung jüngerer Zielgruppen zu schaffen machen, für die das Internet mittlerweile die Hauptinformationsquelle darstellt.

Auch die feinsinnige Abgrenzung, ob ein Angebot sendungsbezogen ist oder nicht (und damit unterschiedlichen Verweildauerkategorien unterfällt), erscheint realitätsfern bzw. kaum praktikabel, insbesondere angesichts der sich immer mehr verwirklichenden Konvergenz und trimedial arbeitender Redaktionen (in Verlagshäusern und Rundfunkunternehmen). Gerade im Bereich der „Verweildauer-Schubladen“ könnte eine selbstkritische Evaluierung durch den Gesetzgeber mit Blick auf Zweck (Schutz der Wettbewerber), Effekt (Gewinn für die Wettbewerber, Nachteil für die Nutzer) und Verhältnismäßigkeit (Belastung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) für langfristige Befriedung aller Betroffenen und längere Haltbarkeit der gesetzlichen Regelungen sorgen.

Operationalisierbarer Evaluationsprozess

Ein positives Resultat der Drei-Stufen-Test-Verfahren ist die maßgebliche Fortentwicklung der Qualitätsdebatte. Gremien und ARD-Programmmacher bzw. –verantwortliche befinden sich bereits seit Jahren in einer nachhaltigen Diskussion, ob und inwieweit Qualität anhand von Kriterien evaluierbar ist. Für die Prüfung der zweiten Stufe, nämlich „in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird“, musste diese Diskussion in einen operationalisierbaren Evaluationsprozess münden.

In mehreren ARD-weiten Workshops haben die Gremien gemeinsam mit der Operative die Grundlagen hierfür erarbeitet. Die Ergebnisse sind in der internen GVK-Publikation „Qualität erkennen und begründen“ zusammengefasst, finden sich in den DST-Entscheidungsbegründungen der Gremien wieder und haben – über den Bereich der Telemedien hinaus – Niederschlag gefunden in den kürzlich veröffentlichten Programmlichen Leitlinien der ARD 2011/2012, in denen sich die ARD auf jeweils genrespezifische Qualitätskriterien für Selbstanspruch und Leistung festlegt. Damit hat die ARD – nebenbei – auch eine langjährige Forderung der Medienwissenschaft und Medienpolitik erfüllt (was allerdings bisher kaum zur Kenntnis genommen worden ist).

Als vorläufiges Fazit der Bestandsverfahren lässt sich festhalten: Der Aufwand für die Überführung des Bestands war enorm, aber auch in dieser Komplexität einmalig; die Gremien haben einen „Crash-Kurs“ in Sachen Drei-Stufen-Test durchlaufen müssen, sind aber nun Profis in der Sache und im Verfahren; bei aller Kritik am Verfahren selbst sind daraus wertvolle Erkenntnisse gewonnen worden, die sowohl die Gremienarbeit, aber auch die Entwicklung der Telemedienangebote in Zukunft prägen können.

Praktikables Instrument

Mit den genannten Anpassungen der Verfahrensregeln, ohne den Druck eines zeitlich eng begrenzten Bestandsverfahrens und mit einem vernünftigen Verständnis der „Chinesischen Mauer“ auch im Verhältnis zu den kommerziellen Wettbewerbern kann der Drei-Stufen-Test zu einem praktikablen und verhältnismäßigen Instrument zur Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Auftrags werden. Den inhaltlichen Fragen, die der Drei-Stufen-Test aufwirft, insbesondere inwieweit ein Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb erbringt, ist schon immer von Anstalts- und Gremienseite im Diskurs mit der Gesellschaft nachzugehen. Insoweit bedeutet der Drei-Stufen-Test hier nur eine Strukturierung und Institutionalisierung.

Für die Gremien steht nun die ständige Kontrolle der Telemedien an, wie sie grundsätzlich auch gegenüber dem Fernseh- und Hörfunkprogramm besteht. Allerdings unterliegen die Telemedien einem wesentlich detaillierteren Maßstab, der sich aus Gesetz, Negativliste, Telemedienkonzepten, Programmlichen Leitlinien und den Vorgaben aus den Entscheidungen der Gremien zusammensetzt.

Zu den telemedienspezifischen Aufgaben gehören die Strukturkontrolle der Telemedien auf ihre gesetzliche Vereinbarkeit und Umsetzung der Telemedienkonzepte hin, die Behandlung von entsprechenden Beschwerden, die kontinuierliche Begleitung und Beobachtung der Entwicklung der Angebote (z.B. Relaunch, Auftritt auf Drittplattformen, Kostensteigerungen, Veränderungen der Marktsituation) sowie gegebenenfalls die Prüfung

der Aufgreifkriterien und Durchführung neuer Drei-Stufen-Test-Verfahren. Zur effektiven Bewältigung dieser weiteren Aufgaben können die Gremien auf die erworbene Sachkenntnis und Erfahrung in Selbstorganisation bauen.

Insofern offenbart der Prozess der letzten zwei Jahre zugleich eine Antwort auf die epd-Gremiendebatte 2007/2008. Das Rollenverständnis der Gremien(-mitglieder) als gegenüber entsendender Institution und Rundfunkanstalt unabhängige Vertreter der Allgemeinheit ist geschärft, der „Aktivitätsindex“ nicht nur im Bereich der Drei-Stufen-Test-Verfahren merklich erhöht. Dank verstärkter Öffentlichkeits- und Pressearbeit der Gremien wird dies auch nach außen deutlicher sichtbar.

Es wird für die ehrenamtlich arbeitenden Gremienmitglieder Aufgabe und Ziel sein, den in den letzten zwei Jahren erreichten und nun quasi gesetzten Standard aufrechtzuerhalten. Einige der erforderlichen Zutaten sind bereits bekannt: Etat für externe Gutachten und Expertisen, nachhaltige Zuarbeit und Unterstützung durch von der Anstalt unabhängiges Personal, effektive Selbstorganisation in Ausschüssen und bei der Verteilung von Aufgaben, Nutzung des schon qua pluralistischer Zusammensetzung vorhandenen breiten Sachverständes, bei Bedarf Aneignung von spezifischer Sachkenntnis zum Beispiel in selbstverantworteten Workshops und Fachtagungen, Informationsaustausch und Abstimmung zwischen den Gremien, offensive Öffentlichkeitsarbeit und transparentes Arbeiten.

Engagement des Einzelnen

Dies verlangt viel Engagement des Einzelnen und Klarheit über Rolle, Aufgaben (Grenzen) und Verantwortung als Gremienmitglied gegenüber der Gesellschaft und gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dann ist die Forderung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 12, 205,261; 83, 238,333) nach effektiver Rundfunkaufsicht, um die Interessen der Gesellschaft wirksam zur Geltung zu bringen, auch in der Praxis vollumfänglich erfüllt und es kann gehofft werden, dass die nächste Gremiendebatte (etwas länger) auf sich warten lässt ■