

Stellungnahme der Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD (GVK)
im Konsultationsverfahren zum
„Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“
(07. Juli 2017)

Vorbemerkung

Die GVK nimmt die Gelegenheit gerne wahr, zum Vorschlag der Rundfunkreferenten zur Novellierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags Stellung zu nehmen. Die GVK und der GVK-Telemedienausschuss befassen sich regelmäßig mit den Erfordernissen einer zeitgemäßen Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und setzen sich seit vielen Jahren für die Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags ein. Die GVK begrüßt daher die Initiative der Länder, den öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrag fortzuentwickeln.

Die nun vorliegenden Vorschläge enthalten nach Ansicht der GVK begrüßenswerte Ansätze, sind aber insgesamt nicht ausreichend, um den öffentlich rechtlichen Telemedienauftrag zeitgemäß auszugestalten. Die Fortentwicklung des Telemedienauftrags muss nach Ansicht der GVK insbesondere nach den folgenden Prämissen erfolgen:

- **Zentrales Ziel der Neuregelung muss es sein, sicherzustellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Auftrag auch in Zukunft über alle Ausspielwege hinweg erfüllen kann.** Die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als verlässliche Quelle von Information und Orientierungshilfe ist angesichts der unüberschaubar werdenden Vielzahl digitaler Angebote größer denn je. Er trägt mit seinen Angeboten wesentlich zur **Meinungsbildung und Meinungsvielfalt** bei und hat damit auch heute eine wichtige demokratiestiftende Funktion. Um diese Aufgabe weiterhin angemessen erfüllen zu können, muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk alle Angebotsformen und -wege nutzen können, die derzeit meinungsbildungsrelevant sind oder es in Zukunft werden können.
- Ein zukünftiger Telemedienauftrag sollte sich in erster Linie **an den Nutzererwartungen und -bedürfnissen ausrichten.** Vor dem Hintergrund der sich ständig weiterentwickelnden Technik und der Veränderung des Medien-nutzungsverhaltens müssen ausreichende Spielräume und Flexibilität gewährleistet sein, damit sich die öffentlich-rechtlichen Angebote zeitgemäß und auftragsgerecht mitentwickeln können. Die verschiedenartigsten Online-Interaktionen von Nutzerinnen und Nutzern mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die Nutzung von Angeboten über Drittplattformen gehören mittlerweile zum selbstverständlichen Mediennutzungsverhalten insbesondere jüngerer Zielgruppen und müssen daher auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk jetzt und bei Weiterentwicklungen offenstehen.

- Eine **Orientierung an Begrifflichkeiten aus der „analogen Medienwelt“** wie Sendungsbezug, Presseähnlichkeit oder auch die Festlegung fixer Verweildauern anhand von Formatkategorien sind nach Meinung der GVK hingegen generell **nicht geeignet**, einen sinnvollen Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einem digitalen Zeitalter zu bieten.
- Wie auch in ihrer Stellungnahme vom 22.6.17 zu „Auftrag und Struktur-optimierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“ (*anbei*) festgehalten, erachtet es die GVK für sachgerecht, die Unterscheidung anhand des Übertragungswegs bei der Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags vollständig aufzuheben. Stattdessen sollte sich die Ausgestaltung des Auftrags an den gesellschaftlichen Bedürfnissen und der vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk erwarteten Funktion für die Meinungsbildung orientieren. Die Wahl des Ausspielweges einzelner Inhalte sollte von den Anstalten anhand des jeweils zu erwartenden Beitrags zur Meinungsbildung erfolgen.

Im Folgenden wird auf einzelne Regelungsbereiche und die hierzu vorgelegten Vorschläge vertieft eingegangen:

1. Auftrag von originären Telemedienangeboten

(Entwurf § 2 Abs. 2 Nr. 19 und § 11d Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 Nr. 1 RStV)

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen auch in Zukunft originäre Telemedienangebote ohne Bezug zu einer konkreten Sendung anbieten können. Die GVK begrüßt daher die im Vorschlag vorgesehene Klarstellung, dass auch eigenständige Inhalte zum öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrag gehören. Die Begrenzung auf „audiovisuelle“ Inhalte sollte nach Ansicht der GVK entfallen.

Die GVK begrüßt, dass die Liste der vom Auftrag umfassten Telemedieninhalte als nicht abschließend („insbesondere“) gekennzeichnet ist. Eine Folge der im Entwurf neu angelegten Auftragssystematik ist, dass nunmehr für alle Telemedienangebote bzw. wesentlichen Änderungen ein Dreistufentest erforderlich sein soll, somit auch für die im Entwurf unter § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bis 4 RStV als vom Auftrag umfassten Inhalte. Dass nach Durchführung eines Dreistufentestverfahrens nach wie vor auch originäre Telemedienangebote möglich sein sollen, die in Form und Inhalt von Sendungen des Programms vollständig unabhängig sind, sollte in der gesetzlichen Regelung eindeutiger kargestellt werden. Dies könnte z.B. durch die Streichung des Begriffs „audiovisuelle“ im Entwurf von § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 RStV erfolgen oder sogar durch die Einführung einer eigenen Ziffer für „eigenständige Telemedienangebote“.

Auch die Klarstellung, dass Sendungen vor und nach ihrer Ausstrahlung zum Abruf bereitgestellt werden können, ist aus Sicht der GVK positiv. Nach dem Verständnis der GVK umfasst die Beauftragung „mit eigenständigen audiovisuellen Inhalten“ auch die Möglichkeit, **originäre Livestreams** anzubieten. Ggf. sollte hier zur Klarstellung eine ausdrückliche Erwähnung eingefügt werden.

2. Verbot presseähnlicher Telemedienangebote ohne Bezug zu einer Sendung
(Entwurf § 2 Abs. 2 Nr. 20 und § 11d Abs. 7 RStV)

Die GVK erachtet die Bezugnahme auf Begrifflichkeiten aus der „analogen Medienwelt“ zur Definition des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrages generell für nicht sachgerecht im Sinne einer zeitgemäßen Auftragsdefinition. Von daher bedauert die GVK sehr, dass weiter am Verbot presseähnlicher Telemedienangebote festgehalten werden soll und fordert, vollständig auf das Verbot zu verzichten.

Die Gremien der ARD haben sich insbesondere im Rahmen der Dreistufentestverfahren zur Bestandsüberführung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote intensiv mit dem Verbot presseähnlicher Telemedienangebote ohne Sendungsbezug auseinandergesetzt und rechtswissenschaftliche Expertise zur Auslegung des Verbots eingeholt. Bereits damals hielten sie fest, dass das Internet als ein eigenes Medium zu charakterisieren sei, dessen Nutzung nicht durch eine Bezugnahme auf Begriffe aus der „analogen Medienwelt“ begrenzt werden sollte. Ebenso wie Onlineangebote von Presseunternehmen zunehmend audiovisuelle Inhalte beinhalten, muss auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich in seinen Angeboten aller Darstellungsmöglichkeiten grundsätzlich frei bedienen dürfen und sie insbesondere je nach Ausrichtung und Wirkung des Angebotes wählen können.

Die andauernden gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Verlegerverbänden sowie die hierzu bereits ergangene Rechtsprechung des BGH und des OLG Köln zur Tagesschau-App zeigen nach Ansicht der GVK, dass das Verbot zu erheblicher Rechtsunsicherheit in Bezug auf seine Auslegung und die praktische Umsetzung führt, die sich letztendlich nur negativ auf die journalistische Qualität der Angebote auswirken kann.

Die in dem vorliegenden Vorschlag unternommenen Versuche, das Verbot näher zu konkretisieren und einige Bereiche wie z.B. Angebotsübersichten und Maßnahmen zum Zwecke der Barrierefreiheit ausdrücklich vom Verbot auszunehmen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Nach Ansicht der GVK sind sie aber nicht ausreichend, um die daraus entstehenden Nachteile zu beseitigen.

Die weiter vorgesehene Eingrenzung des Verbots auf solche Angebote, die keinen Bezug zu einer Sendung haben, ist logische und erforderliche Konsequenz der Beibehaltung des Verbots selbst.

Dass im Übrigen die grundsätzliche Unterteilung in sendungsbezogene Telemedienangebote und solche ohne Sendungsbezug aufgehoben werden soll, wird von der GVK ausdrücklich begrüßt. Damit wird ein erster Schritt in Richtung eines von der „analogen Medienwelt“ unabhängigen Telemedienauftrags getan.

3. **Abrufmöglichkeit angekaufter Filme und Serien**

(Entwurf § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und Abs. 5 Nr. 2 RStV)

Die GVK erachtet das weiterhin vorgesehene Verbot, angekaufte Spielfilme und angekaufte Folgen von Fernsehserien zum Abruf anzubieten, für nicht sachgerecht und entgegen der Nutzererwartung. Der Vorschlag, dieses Verbot jedenfalls für europäische Werke zu lockern, wird von der GVK daher begrüßt.

Die Tatsache, dass bestimmte Inhalte, die im linearen öffentlich-rechtlichen Programm gesendet wurden, nicht auch zur zeitsouveränen Nutzung zur Verfügung stehen, ist angesichts der heutigen Mediennutzung und Nutzererwartung nicht mehr vermittelbar. Das Verbot führt vielmehr zu Unverständnis beim Nutzer und wirkt sich nachteilig auf die Beitragsakzeptanz insbesondere bei jüngeren Zielgruppen aus, für die die zeitsouveräne Nutzung audiovisueller Inhalte eine Selbstverständlichkeit ist.

Auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten erscheint das Verbot nicht sachgerecht. In vielen Fällen werden die Abrufrechte bereits mit den Rechten zur linearen Ausstrahlung erworben und liegen damit ohnehin bei den Rundfunkanstalten. Das mit dem Verbot ursprünglich verfolgte Ziel, Rechtekosten gering zu halten, kann durch die Vorschrift nicht erreicht werden. Im Sinne eines wirtschaftlichen Handelns sollten verfügbare Rechte auch zum Vorteil des Nutzers ausgeschöpft werden können.

4. **Verlängerung der Verweildauer für Sportereignisse**

(Entwurf § 4 Abs. 2 und § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV)

Die Möglichkeit einer verlängerten Abrufbarkeit von sportlichen Großereignissen nach § 4 Abs. 2 RStV und von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga wird von der GVK ausdrücklich unterstützt. Angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung von Sport und der tatsächlichen Rechtevermarktung sollte die Abrufbarkeit auch über die vorgeschlagenen sieben Tage hinaus möglich sein.

Wie beim Erwerb von Rechten für Spielfilme und Serien sind auch beim Sport die Rechte zur Verfügbarkeit auf Abruf oftmals vom linearen Rechtepakett umfasst. Eine Steigerung der Rechtekosten ist also auch bei längerer Abrufbarkeit von Sportereignissen über die öffentlich-rechtlichen Mediatheken nicht zu befürchten. Die GVK spricht sich daher dafür aus, den Rundfunkanstalten hier durch eine weitere Verlängerung der Frist (z.B. auf 30 Tage) mehr Flexibilität bei der Ausschöpfung ihrer Rechte einzuräumen.

Darüber hinaus sollte im Zuge der Novellierung des RStV auch die Liste der sportlichen Großereignisse nach § 4 Abs. 2 RStV, die sich aktuell stark auf Fußball-Spiele fokussiert, auf weitere gesellschaftlich relevante Sportarten wie beispielsweise Handball ausgedehnt werden. Hier ist nach Ansicht der GVK eine Überprüfung auch unter Berücksichtigung des marktlichen und medialen Wandels erforderlich.

5. Angebot auf Drittplattformen

(Entwurf § 11d Abs. 4 S. 2 RStV)

Die GVK begrüßt die vorgesehene Klarstellung, dass öffentlich-rechtliche Telemedien auch außerhalb der eigenen Portale, also auf Drittplattformen, angeboten werden können.

Die Rezeption von Medieninhalten über Drittplattformen gehört mittlerweile für fast alle Bevölkerungsgruppen und Altersschichten zum alltäglichen Medienkonsum. Zur Erreichung der gesamten Bevölkerung ist daher auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Verbreitung seiner Inhalte über Drittplattformen unerlässlich. Die GVK und die Rundfunkräte der einzelnen Landesrundfunkanstalten haben die Zulässigkeit einer solchen Verbreitung auch nach bestehendem Recht im Rahmen von Dreistufentestverfahren geprüft und bestätigt. Angesichts der weiter vorgesehenen Pflicht, das Angebot auf Drittplattformen im Telemedienkonzept zu begründen (*Entwurf § 11f Abs. 1 S. 3 RStV*), stellt die gesetzliche Klarstellung daher keine wesentliche Erleichterung für die Rundfunkanstalten dar.

6. Telemedienänderungskonzepte

(Entwurf § 11f Abs. 3 S. 3 RStV)

Die GVK spricht sich für die Vereinfachung der Dreistufentestverfahren aus, die nach den derzeitigen Regelungen sehr zeit- und kostenintensiv sind. Der nun vorliegende Vorschlag, bei wesentlichen Änderungen eines bereits genehmigten Konzeptes nur noch die Abweichungen zu prüfen, wird von der GVK daher ausdrücklich begrüßt.

Die vorgesehene Gestaltung des Telemedienauftrags sieht vor, dass zukünftig alle öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote – z.B. auch die Bereitstellung von Sendungen auf Abruf – vorab durch ein Dreistufentestverfahren geprüft werden müssen. Dies stellt eine Abkehr von der bisherigen Systematik dar, nach der bestimmte Angebote unmittelbar beauftragt und damit auch ohne Dreistufentestverfahren zulässig sind. Die Begrenzung des Prüfungsumfangs auf die wesentlichen Änderungen eines bestehenden Telemedienkonzeptes ist daher schon aus diesem Grund angezeigt und sachgerecht.

Die GVK erachtet jedoch weitere Anpassungen des Dreistufentestverfahrens für erforderlich, auch um den Schwerpunkt der Prüfungen auf inhaltliche Aspekte legen zu können. Die derzeit obligatorisch von externen Experten einzuholenden Gutachten zur Bewertung der marktlichen Auswirkungen eines Telemedienangebots sind sehr aufwendig und entsprechend teuer. Möglich wäre es, die Beurteilung der Auswirkungen auch auf anderer Datengrundlage durchzuführen. Zudem könnte die Pflicht zur Begutachtung auf voraussichtlich wettbewerbsrelevante Angebote beschränkt werden. Kleinere Angebote, die sich z.B. rein auf die Begleitung eines linearen Programms beschränken, könnten von dieser Pflicht ausgenommen werden.

GVK-Stellungnahme
Auftrag und Strukturoptimierung
der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
(22. Juni 2017)

Die Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD (GVK) erachtet den von den Ländern angestoßenen Prozess zu „Auftrag und Strukturoptimierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“ als den Beginn einer grundsätzlichen und langfristigen Debatte über die gesellschaftliche Bedeutung und Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die GVK hat den Prozess von Beginn an begleitet und die maßgeblichen Punkte mit Vertretern aus der Medienpolitik, der KEF und den Verantwortlichen in den Rundfunkanstalten diskutiert. Auf Grundlage dieser Beratungen hält die GVK die folgenden Eckpunkte und Maßgaben für den Reformprozess fest:

Öffentlich-rechtlicher Auftrag

Die gesellschaftliche Bedeutung und Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ist angesichts der Vielzahl von Angeboten in der digitalen Medienwelt größer denn je. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk leistet durch seine Angebote einen wesentlichen Beitrag zur Meinungsbildung und -vielfalt und ist damit nach wie vor unerlässlich für die Vermittlung und Stärkung gesellschaftlicher Werte. Gerade die ARD hat durch ihre föderale Struktur und die daraus resultierende Vielfalt ihrer Angebote das Potential, die regionale Vielfalt in Deutschland und die Lebenswirklichkeit aller Bevölkerungsgruppen aufzunehmen und abzubilden. Zugleich gewinnen auch die Einordnung von Themen und Ereignissen sowie die Verifikation von Inhalten für die Information und Meinungsbildung der Gesellschaft zunehmend an Bedeutung. Hier ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seiner journalistischen Kompetenz und der hohen Glaubwürdigkeit, die ihm von einem Großteil der Bevölkerung zugeschrieben wird, in einer besonderen Verantwortung.

Die GVK erwartet, dass die Erfüllung dieses gesellschaftlichen Auftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk der entscheidende Maßstab für die anstehenden Reformen ist und sich die weiteren politischen, strukturellen und finanziellen Entscheidungen davon ableiten.

Um der gesamten Gesellschaft ein Angebot zu bieten, das ihren Bedürfnissen entspricht und auch Plattformen des Dialogs schafft, wird die Nutzung der technischen und gestalterischen Möglichkeiten des Internets auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk immer bedeutsamer. Er muss in die Lage versetzt werden, diesen Ausspielweg im Sinne seines gesellschaftlichen Auftrags – Orientierung zu geben und Meinungsbildung zu fördern – frei zu nutzen. Dies muss sich nach Ansicht der GVK zumindest in einer Neugestaltung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags widerspiegeln. Hier ist die Anknüpfung an Begrifflichkeiten aus der linearen Medienwelt wie z.B. „Presseähnlichkeit“ und „Sendungsbezug“ und die Festlegung fixer

Verweildauerfristen nicht geeignet, um einen sinnvollen Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im digitalen Zeitalter zu bieten.

Angesichts der fortgeschrittenen Konvergenz der Medien wäre es nach Ansicht der GVK sachgerechter, die Unterscheidung anhand des Übertragungswegs bei der Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags vollständig aufzuheben. Stattdessen sollte sich die Ausgestaltung des Auftrags an den gesellschaftlichen Bedürfnissen und der vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk erwarteten Funktion für die Meinungsbildung orientieren. Die Wahl des Ausspielweges einzelner Inhalte sollte von den Anstalten anhand des jeweils zu erwartenden Beitrags zur Meinungsbildung erfolgen.

Finanzierung

Die GVK hat sich frühzeitig dafür eingesetzt, dass die Reformüberlegungen nicht nur bei den Rundfunkanstalten selbst ansetzen dürfen, sondern auch das Finanzierungssystem einbeziehen müssen, mit dem Ziel, den Anstalten **mehr Flexibilität und längerfristige Planungssicherheit** zu geben. Unumstößlicher Grundsatz bei der Entwicklung eines neuen Verfahrens muss stets die Sicherstellung der Auftragserfüllung sein. Das von den Ländern ausgerufene Ziel der Beitragsstabilität darf daher nicht im Sinne einer langfristigen nominalen Festschreibung eines Betrages verstanden und verfolgt werden, denn dies würde bei steigenden Preisen und Inflation faktisch zu einer permanenten Absenkung der Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen.

ARD Struktur

Die GVK betont, dass die föderale Struktur wesentliche Stärke und Alleinstellungsmerkmal der ARD ist. Sie befürwortet, dass innerhalb dieser Strukturen Maßnahmen ergriffen werden sollen, durch die die Zusammenarbeit zwischen den Rundfunkanstalten weiter optimiert wird, um den effizienten Umgang mit Beitragsgeldern weiter zu befördern. Die hierzu von den ARD-Rundfunkanstalten angestoßenen Projekte und Maßnahmen zeigen nach Ansicht der GVK den richtigen Weg auf.

Effizienzsteigerung und Kostenreduzierung dürfen aber nicht das alleinige und maßgebliche Ziel der Strukturüberlegungen sein, vielmehr müssen langfristige Zielsetzungen und strategische Überlegungen der Rundfunkanstalten mitgedacht werden.

Insgesamt sollten die Bestrebungen der ARD zur Optimierung ihrer Zusammenarbeit nicht nur vor dem Hintergrund der Forderungen der Länder gesehen, sondern auch im eigenen und gemeinsamen Interesse der Rundfunkanstalten an einer möglichst effektiven und ressourcenschonenden Arbeitsweise vorangetrieben werden.

Adäquate rechtliche Rahmenbedingungen

Unabdingbare Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Reformen ist die Schaffung eines adäquaten rechtlichen Rahmens. Die GVK begrüßt daher, dass auch dieser Punkt in die Agenda der Länder-AG „Auftrag und Strukturoptimierung der Rundfunkanstalten“ aufgenommen wurde und erwartet von den Ländern, ihren diesbezüglichen Gestaltungsspielraum zu nutzen.

Neben der Neugestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags entsprechend der aus der Medienkonvergenz erwachsenden gesellschaftlichen Bedürfnisse und der Flexibilisierung des Finanzierungssystems (s.o.) setzt sich die GVK für eine rechtliche Absicherung der Kooperationen von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein. Sie hält es für dringend erforderlich, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner föderalen Struktur sinnvolle Synergien erschließen kann und langfristig handlungsfähig bleibt. Die GVK begrüßt daher den Vorstoß der Länder, durch die Betrauung der Rundfunkanstalten mit Kooperationen im Rundfunkstaatsvertrag die Rechtssicherheit zumindest zu steigern. Die GVK setzt sich weiterhin für eine entsprechende Regelung auf bundesgesetzlicher Ebene ein.