



Die Vermessung des Gemeinwohls?

Der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag und der Dreistufentest aus Sicht der Rundfunkanstalten

Von Verena Wiedemann

Zwei neue Begriffe haben die medienpolitische Diskussion in Deutschland während der letzten zwei Jahre geprägt: Telemedien und Dreistufentest. Als Telemedien gelten – vereinfacht formuliert – Medien, die publizistische Inhalte zum Abruf bereitstellen, also nicht wie Hörfunk und Fernsehen »linear« Sendungen an eine Vielzahl von Hörern und Zuschauern ausstrahlen. Dazu zählen längst etablierte Angebote wie der Teletext, aber auch die Onlineseiten der Sender, einschließlich der Mediatheken, über die Audios und Videos vom Nutzer orts- und zeitsouverän abgerufen werden können. Die Länder haben im aktuellen Rundfunkstaatsvertrag ausdrücklich bestätigt, dass Telemedienangebote integraler Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags sind. Der Staatsvertrag regelt aber auch, dass seit Juni 2009 alle bestehenden sowie geplante neue Telemedienangebote durch die Rundfunkgremien in einem Dreistufentest geprüft werden müssen.

Mit der Unterschrift der Ministerpräsidenten unter den Text des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (RÄStV) am 18. 12. 2008 fand eine der heftigsten medienpolitischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre zumindest ein vorläufiges Ende. Der Gesetzgeber beantwortete die Frage, ob sich der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neben linear ausgestrahltem Hörfunk und Fernsehen auch auf Abrufangebote bezieht, eindeutig mit Ja und erklärte erstmals, dass Telemedienangebote als selbständiger und gleichberechtigter Teil des Auftrags zu verstehen sind. Jenseits dieses klaren Bekenntnisses zu einem technologieneutralen und entwicklungs-offenen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fiel die Antwort der Länder auf die medienpolitischen Auseinandersetzungen im Hinblick auf die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote restriktiv aus.

In einer so genannten Negativliste wird eine Reihe von Telemedien gesetzlich untersagt. Mit Ausnahme der direkt im Gesetz beauftragten Angebote – im Wesentlichen sendungsbezogene Angebote für bis zu sieben Tage –, kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk künftig alle weiteren Telemedien nur noch dann anbieten, wenn diese einen Dreistufentest bestehen. Zugleich muss die freie Zugänglichkeit dieser Telemedien mit Ausnahme von kultur- und zeitgeschichtlichen Inhalten grundsätzlich zeitlich begrenzt werden. Das Gesetz folgt damit im Hinblick auf die Verweildauer öffentlich-rechtlicher Telemedien im Internet im Grundsatz dem Motto: sieben Tage sowieso – mehr als sieben Tage nur, wenn die Hürde des Drei-

stufentests mit dem entsprechenden Prüfaufwand genommen wird – und auch dann nur befristet. Noch weiter eingeschränkt werden Berichte von Sportgroßereignissen, einschließlich der Fußball-Bundesliga, die in jedem Fall nur bis zu 24 Stunden im Internet zum freien Abruf vorgehalten werden dürfen. Angekaufte Spielfilme und Serien dürfen generell nicht ins Netz gestellt werden. Ferner gilt ein Verbot von presseähnlichen Angeboten für den Fall, dass öffentlich-rechtliche Internetangebote ohne Bezug zu einer ausgestrahlten Sendung in Hörfunk oder Fernsehen erstellt werden.

— Der Dreistufentest als Herzstück

Im Mittelpunkt der Neuerungen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags steht damit der Dreistufentest. Der Test hat seinen Namen nach den drei Prüfstufen, die von den Rundfunkan-



Auftrag im Internet wahrnehmen kann. Die Programmverantwortung bleibt dabei weiterhin ausschließlich beim Intendanten. Denn die Telemedienkonzepte werden in dessen alleiniger Verantwortung erstellt und können ohne dessen Zustimmung von den Gremien im Rahmen des Dreistufentests nicht abgeändert werden.

— Entscheidend ist das Gemeinwohlinteresse

Nach dem deutschen verfassungsrechtlichen Verständnis ist die Rundfunkfreiheit eine dienende Freiheit. Der Gesetzgeber ist danach verpflichtet, die Vielfalt der veröffentlichten Meinungen, also die publizistische Vielfalt zu sichern. Aus dem Umstand, dass im Rundfunkstaatsvertrag der Telemedienauftrag erstmals als selbständiger Teil des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags ausgestaltet wurde, ergibt sich bereits, dass der Gesetzgeber die gleichen



stalten in Bezug auf ihre Telemedienangebote darzulegen und von den Aufsichtsgremien zu absolvieren sind. Geprüft wird

1. ob das Telemedienangebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht,
2. ob es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und
3. welcher finanzielle Aufwand für die Erbringung des Angebots vorgesehen ist.

Beim Dreistufentest handelt es sich funktional gesehen um ein Mittel, den gesetzlich abstrakter formulierten Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den Telemedienbereich weiter zu konkretisieren – eine zentrale Forderung der Europäischen Kommission aus der Beihilfeentscheidung zu ARD und ZDF vom April 2007. Die wichtigste Rolle kommt dabei den pluralistisch besetzten Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten zu, den Rundfunkräten. Diese haben künftig die vom Intendanten zu erarbeitenden Telemedienkonzepte zu prüfen und zu genehmigen. Sie entscheiden damit letztendlich darüber, auf welche Weise der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen

Erwartungen an die Funktion der Telemedienangebote von ARD und ZDF stellt, wie an deren Hörfunk- und Fernsehprogramme.

Das heißt insbesondere, dass die Inhalte eine solche Breite und Vielfalt haben müssen, dass sie für die Menschen aller Altersschichten und sozialen Gruppen relevant sind und auch im Internet nachhaltig meinungsbildend wirken können. Zugleich stellt der Gesetzgeber noch zusätzliche Erwartungen an die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote. So heißt es in §114 Abs.3 Rundfunkstaatsvertrag, dass die Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Teilhabe aller an der Informationsgesellschaft sichern, Orientierungshilfe bieten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten fördern sollen. Es sind diese Anliegen des Gemeinwohls, die die Gremien durch ihre Entscheidung zum Dreistufentest wahren sollen.

Zugleich sollen sie durch die Berücksichtigung möglicher negativer Marktauswirkungen sicherstellen, dass öffentlich-rechtliche Tele-

medien das Verlangen des Gesetzgebers nach publizistischer Vielfalt nicht etwa konterkarieren. Angesichts der Dynamik des Internets und der im Vergleich zu den kommerziellen Medienhäusern bescheidenen Investitionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ins Internet wird dies aber nur in Ausnahmesituationen angenommen werden können. So sieht es auch das europäische Wettbewerbsrecht, das Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gegenüber den im Übrigen strengen Wettbewerbsregeln grundsätzlich privilegiert.

Derartige Dienstleistungen, zu denen auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk gehört, sind im Wettbewerb mit kommerziellen Anbietern grundsätzlich zulässig. Dabei werden negative Auswirkungen auf einzelne Marktteilnehmer durch Dienstleistungen der Daseinsvorsorge aufgrund ihrer Finanzierung über Beihilfen von



vornherein als systemimmanent vorausgesetzt. Nur im Ausnahmefall, dem eine Prüfung des Einzelfalls vorausgehen muss, kann eine Dienstleistung der Daseinsvorsorge einmal wettbewerbsrechtlich unzulässig sein. Dies würde relevant, wenn durch das öffentlich-rechtliche Angebot der Markt nachhaltig verstopft würde und ein Wettbewerb insgesamt nicht mehr stattfinden könnte. Die Gewinnchancen einzelner Wettbewerber schützt das Beihilferecht hingegen ausdrücklich nicht. So stehen in Deutschland also auch nicht etwa die Marktauswirkungen im Vordergrund der rundfunkrechtlichen Prüfung im Rahmen des Dreistufentests, sondern das Allgemeininteresse am freien Zugang zu qualitativ hochwertigen, glaubwürdigen Inhalten.

— Hoher Umsetzungsaufwand

Unabhängig von der Bewertung seiner Regelungen im Einzelnen kommt mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag ein erheblicher Umsetzungsaufwand sowohl auf die Aufsichtsgremien (vgl. Harald Augter/Susanne Pfab: *Die Erstbesteigung der drei Stufen*) als auch auf die Operative

der Rundfunkanstalten zu. Die einheitlichen Verfahrensregeln, die die Rundfunkanstalten gemeinsam mit den Gremien der ARD ausgearbeitet haben, stellen sicher, dass bei den ARD-Gemeinschaftsangeboten alle Aufsichtsorgane der Landesrundfunkanstalten und alle Gemeinschaftsorgane gehört werden und deren Stellungnahmen in die Entscheidung des jeweils federführenden Rundfunkrats Eingang finden.

Diese der föderalen Struktur der ARD geschuldete Regelung bedeutet aber zugleich, dass ein einziges Telemedienangebot der ARD nicht nur von dem federführenden Rundfunkrat – beispielsweise dem NDR-Rundfunkrat im Fall von tagesschau.de –, sondern auch von acht weiteren Rundfunkrätern der Landesrundfunkanstalten, koordiniert über die Gremienvorsitzendenkonferenz, und vom ARD-Programmbeirat beraten wird.



Diese Motive stammen von den Zwischenblättern der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD.

Nachdem der Gesetzgeber in letzter Minute vor der abschließenden Formulierung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags im Herbst 2008 noch verfügt hatte, dass auch der gesamte Bestand der Telemedienangebote von ARD und ZDF den Dreistufentest durchlaufen muss, ohne dass Brüssel dies von den Ländern verlangt hatte, waren alle betroffenen Redaktionen in den Landesrundfunkanstalten und in den Gemeinschaftseinrichtungen gefordert, für sämtliche schon bestehenden Telemedienangebote detaillierte Telemedienkonzepte zu verfassen.

Die Bestandsüberführung muss laut den staatsvertraglichen Vorgaben bis zum 31.8.2010 abgeschlossen sein. Dies ist nicht viel Zeit, wenn man bedenkt, dass sämtliche gemeinschaftlichen ARD-Angebote wie auch die Telemedienangebote aller Landesrundfunkanstalten

von den Aufsichtsgremien gleichzeitig geprüft werden müssen. Insgesamt handelt es sich dabei um mehr als 30 Verfahren, ein erheblicher Aufwand auch für die Gremien. Sie fassten deshalb den Beschluss, mit den Dreistufentests unmittelbar nach Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags am 1. 6. 2009 zu beginnen.

Der neue Staatsvertragstext enthielt viele auslegungsbedürftige Klauseln. Diese waren zudem ausschließlich im Hinblick auf neue Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks formuliert worden und fanden erst durch eine kurzfristig eingefügte Übergangsbestimmung pauschal auf die Bestandsüberführung Anwendung. In dieser Situation erwies es sich als hilfreich, dass bereits vor Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags erste Erfahrungen mit dem Dreistufentest bei freiwillig durchgeführten Verfahren für neue Angebote



bei NDR und MDR gesammelt werden konnten. Denn bereits nach der Entscheidung der Europäischen Kommission im Beihilfeverfahren zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland im April 2007 hatten die Länder und Brüssel die klare Erwartung geäußert, dass neue Angebote, die vor Inkrafttreten des neuen Staatsvertrags gestartet würden, bereits von den Aufsichtsgremien nach den neuen gesetzlichen Vorgaben geprüft werden müssten.

Als der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in seinen wesentlichen Eckpunkten feststand, begannen daher für die die NDR Mediathek und für die Angebote KI.KAplus und www.kikaninchen.de am 1. 12. 2008 freiwillige Dreistufentests. Auf die im Rahmen dieser Verfahren gesammelten Erfahrungen konnten Operative und Gremien bei den zahlreichen Verfahren zur Bestandsüberführung in der Folgezeit zurückgreifen.

— Die Telemedienkonzepte

Bei der Beschreibung des Telemedienbestandes geht es nach dem Willen des Gesetzgebers nicht um die Erläuterung jeder einzelnen Internetseite. Vielmehr sollen die Gremien in die Lage versetzt werden, auf Grundlage der Konzepte die wesentlichen Eckpunkte der Telemedienangebote zu prüfen. Entsprechend sind die Konzepte auf einem »mittleren Abstraktionsniveau« verfasst. Wie in der Begründung zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vorgesehen, beschreiben sie den genretypischen, charakteristischen Kern eines Angebots einschließlich der intendierten Zielgruppe. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser zu genehmigenden Eckpunkte obliegt hingegen den Redaktionen der Rundfunkanstalten im Rahmen ihrer täglichen journalistischen Praxis und ihrer Programmautonomie.



— Wandel des Mediennutzungsverhaltens schreitet voran

Wie wichtig die Telemedienangebote für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind, wenn er auch in Zukunft seinen Funktionsauftrag erfüllen können soll, ergab sich aus der im Mai 2009 veröffentlichten aktuellen ARD/ZDF-Onlinestudie. Sie stellte erneut einen Anstieg der Internetnutzung in Deutschland fest. Fast alle 14- bis 19-Jährigen nutzen danach regelmäßig das Internet. Aber auch bei den über 50-Jährigen liegt der Anteil der Internetnutzung bereits bei rund 40 Prozent, mit steigender Tendenz. Weit mehr als die Hälfte aller »Onliner« (62 Prozent) ruft nach der Studie bereits Videos ab, zum Beispiel über Videoportale oder Mediatheken, und schaut live oder zeitversetzt Fernsehsendungen im Internet. Im Jahr davor waren es erst 55 Prozent. Auch die vielbeschworene Konvergenz der Medien ist mittlerweile sichtbar in den Wohnzimmern der Bürger angekommen: Bereits heute sind TV-Geräte auf dem Markt, die Abrufangebote aus dem Internet so

präsentieren, dass aus Sicht des Zuschauers kein Unterschied mehr zwischen Fernsehen und Internet erkennbar ist.

— Das Nutzerinteresse als Maßstab

Ziel der für die Dreistufentests benötigten Telemedienkonzepte der ARD war es daher, den durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag festgelegten regulatorischen Rahmen so umzusetzen, dass diesem gewandelten Nutzungsverhalten und dem Interesse der Bürgerinnen und Bürger bestmöglich Rechnung getragen werden kann. Aus der Verpflichtung, ihren gesamten Bestand in Telemedienkonzepten zu beschreiben, ergab sich für die Rundfunkanstalten auch die Chance, noch einmal kritisch selbst das eigene Angebot zu prüfen und sich der eigenen Standards und Ansprüche zu versichern. Entscheidend für die Verantwortlichen waren



dabei neben den berechtigten Erwartungen und Anliegen der Nutzer insbesondere redaktionelle Kriterien der Relevanz und der Beitrag der Angebote zur Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft. In einigen Fällen mussten jedoch auch Angebote entfernt werden, für die ein lebhaftes Nutzerinteresse bekannt war, nämlich dann, wenn die Angebote nicht vereinbar waren mit der sogenannten Negativliste und weiteren neu eingeführten gesetzlichen Verboten. Davon betroffen war zum Beispiel die vielfach nachgefragte Möglichkeit, persönliche Glückwünsche über den Teletext der ARD zu verbreiten.

— Verweildauerkonzepte

Auch bei der nunmehr mit den Telemedienkonzepten beantragten Verweildauer versucht die ARD, dem Nutzerinteresse bestmöglich Rechnung zu tragen. Nach den gesetzlichen Vorgaben muss aus den Telemedienkonzepten in jedem Fall deutlich werden, welche maximale Verweildauer für ein Angebot vorgesehen ist. Demnach will die ARD etwa Magazine, Do-

kumentationen und Reportagen grundsätzlich bis zu zwölf Monate vorhalten können. Denn die publizistische Relevanz dieser Inhalte geht regelmäßig weit über die Tagesaktualität hinaus, so dass die Informationen und Analysen auch noch Monate später wertvolle Beiträge zum gesellschaftlichen und politischen Dialog zu leisten vermögen.

Ein weiteres Beispiel sind Bildungsinhalte, die nachhaltig zur Wissensvermittlung, zur Fort- und Weiterbildung und zum lebenslangen Lernen beitragen und daher bis zu fünf Jahre vorgehalten werden sollen.

Zeit- und kulturgeschichtliche Inhalte, die von besonderer gesellschaftlicher Relevanz sind, und die der Gesetzgeber von der grundsätzlichen Bestimmung der Verweildauer ausgenommen hat, sollen darüber hinaus nach den beantragten Konzepten unbefristet ange-



boten werden können. Derartig privilegierte Archivinhalte können über die Mediatheken zugänglich sein, aber beispielsweise auch in Specials und Dossiers auf bestimmten Portalen im Internet zusammengefasst werden, wie etwa ein Telemedien-Schwerpunkt zum Schillerjahr. Das Internet bietet die Chance, dass auch Archivinhalte mit einer eher engen inhaltlichen Ausrichtung im Laufe ihrer Verweildauer ein beachtliches Publikum sammeln können. Dadurch können auch öffentlich-rechtliche Inhalte eine viel nachhaltigere Wirkung entfalten als allein durch einmalige lineare Ausstrahlung. Mit dem gebündelten Zugang zu den verschiedenen Telemedien über die Mediatheken kann gewährleistet werden, dass die Informationen auch tatsächlich auffindbar sind.

Die im Wege des Dreistufentests nachgesuchte Ermächtigung für die maximale Verweildauer der verschiedenen Kategorien von Telemedienangeboten bedeutet jedoch nicht, dass die ARD jeden einzelnen dieser Inhalte auch tatsächlich für diesen maximalen Zeitraum zum

Abruf wird bereitstellen können. Denn neben der journalistisch-redaktionellen Relevanz spielen im Einzelfall auch der Schutz von Persönlichkeitsrechten, das Urheber- und Leistungsschutzrecht, die Kosten zur Abgeltung solcher Rechte sowie die Server- und Verbreitungskosten für die Entscheidung der Redaktion, wie lange einzelne Inhalte tatsächlich im Netz verbleiben, eine wichtige Rolle. So wird die ARD auch nach Genehmigung der Telemedienkonzepte die dann theoretisch mögliche maximale Verweildauer vieler Inhalte in der Praxis häufig deutlich unterschreiten und bestimmte Inhalte auch gar nicht zum Abruf anbieten können.

— Weiteres Verfahren

Ende Mai 2009 haben die Landesrundfunkanstalten die Telemedienkonzepte zu den gemeinschaftlichen Angeboten der ARD ihren



Aufsichtsgremien zur Prüfung übergeben. Acht Wochen lang hatten Dritte die Gelegenheit, zu den im Internet veröffentlichten Konzepten Stellung zu nehmen. Ferner werden von den Gremien beauftragte unabhängige Gutachter die marktlichen Auswirkungen öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote beurteilen. Nach Eingang aller Stellungnahmen und Gutachten, kann der jeweils federführende Intendant noch einmal selbst Stellung nehmen, bevor dann die Rundfunkräte in die abschließenden Beratungen eintreten und ihre Entscheidungen fällen. Nach Abschluss des Verfahrens wird die Entscheidung der Rechtsaufsicht übermittelt und nach deren Prüfung in den Amtsblättern der Länder veröffentlicht.

— Gemeinwohl ja – aber keine marktliche Vermessung

Die medienpolitischen Auseinandersetzungen rund um den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag haben gezeigt, dass öffentlich-rechtliche Telemedienangebote besonders im Hinblick auf ihre marktökonomischen Auswirkungen kritisiert werden und entsprechend eingeschränkt werden sollen. Diese Zielrichtung, die sowohl der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) als auch die Verlage in Deutschland immer wieder betonen und mit Gutachten zu untermauern versuchen, prägt die öffentliche Diskussion jedoch zu Unrecht. Denn in den Dreistufentests geht es gerade nicht um eine an ökonomischen Interessen der Wettbewerber ausgerichtete »Vermessung des Gemeinwohls« durch Marktgutachter. Die Gremien dürfen und sollen im gesellschaftlichen Gesamtinteresse urteilen und eine



wertende Entscheidung treffen. Aufgrund der Zusammensetzung der Gremien mit Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen bietet der Dreistufentest die Chance, dass der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Telemedienbereich so ausgestaltet wird, dass das übergeordnete gesellschaftliche Interesse an einem vielfältigen publizistischen Wettbewerb unabhängig von den Unwägbarkeiten der Marktentwicklungen gewahrt bleibt.



Dr. Verena Wiedemann,
Generalsekretärin der ARD