

Positionspapier

Konsequenzen aus den abgeschlossenen Drei-Stufen-Test-Verfahren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Hintergrund

Mit Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages am 1. Juli 2009 wurde den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auferlegt, ihre bestehenden digitalen Angebote (Telemedien) einem so genannten Drei-Stufen-Test zu unterziehen. Anhand dessen sollten die Rundfunkgremien prüfen, ob die Telemedien der Anstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag entsprechen und einen publizistischen Mehrwert bieten, der ein Vorhalten dieser Angebot auch gegenüber möglichen negativen marktlichen Auswirkungen rechtfertigt.

Die Überprüfung des Telemedienbestandes musste bis 31. August 2010 abgeschlossen sein. In diesem Zeitraum haben ARD, ZDF und Deutschlandradio hierzu insgesamt 41 Verfahren durchgeführt. Für alle neuen oder wesentlich veränderten digitalen Angebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten müssen künftig eigene Drei-Stufen-Tests durchgeführt werden. Umfassende Bewertungen und Evaluationen der abgeschlossenen Drei-Stufen-Tests liegen mittlerweile sowohl von Seiten der Rundfunkgremien (ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz¹; ZDF-Fernsehrat²) als auch der Fachpresse³ vor.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft hat ihre Position bezüglich der Rolle und des Umfangs öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote sowohl im Staatsvertragsverfahren zum 12. Rundfunkstaatsvertrag als auch in die einzelnen Drei-Stufen-Test-Verfahren der öffentlich-rechtlichen Anstalten in Rahmen der Möglichkeit zur Stellungnahme Dritter eingebracht. Daher nimmt ver.di den Abschluss der Drei-Stufen-Tests zur Überführung des umfangreichen öffentlich-rechtlichen Telemedienbestandes und die daraus gewonnenen Erkenntnisse zum Anlass, Anforderungen für künftige Drei-Stufen-Tests zu formulieren.

1. Verweildauern für einzelne Inhaltskategorien aufheben

Telemedienangebote, die länger als sieben Tage kostenfrei verfügbar sein sollen (Sport begrenzt auf einen Tag), müssen einen Drei-Stufen-Test passieren. Dennoch dürfen öffentlich-rechtliche Inhalte auch dann nicht unbegrenzt im Netz vorgehalten werden. Stattdessen ver-

¹ Pfab, Susanne: Fortentwicklung der Qualitätsdebatte. Was die Drei-Stufen-Tests gebracht haben. In: epd medien vom 14.01.2011, S. 7-10.

² Henneke, Hans-Günter: Evaluation Drei-Stufen-Test. Vorlage an den Fernsehrat – FR4/11. 09.02.2011.

³ Woldt, Runar: Öffentlich-rechtliche Onlineangebote: Keine Gefahr für den Wettbewerb. Erkenntnisse aus den Marktgutachten im Rahmen der Drei-Stufen-Tests. In: Media Perspektiven 2/2011, S. 66-79.

langt der Rundfunkstaatsvertrag maximale Verweildauern. Mit dem Ablauf dieser Verweildauern müssen die betroffenen Inhalte aus den Telemedienangeboten entfernt werden. Dies gilt – mit unterschiedlichen Fristen – für alle Inhalte, von Unterhaltungsprogrammen bis Nachrichten.

Nach Ansicht von ver.di liegt in einer solchen Vorgabe nicht nur ein Widerspruch zur Logik des Internets als ein „Archiv des Weltwissens“, sondern auch zu den berechtigten Erwartungen der Gebührenzahlerinnen und -zahler, einen einmal bezahlten Inhalt langfristig im Netz vorzufinden. Zugleich untergräbt eine solche Regelung den umfassenden öffentlich-rechtlichen Informations- und Bildungsauftrag, der auch im digitalen Bereich gilt.

Eine Analyse⁴ der eingeholten Marktgutachten im Rahmen der Überführung des öffentlich-rechtlichen Telemedienbestandes ergab zudem, dass im Falle eines so genannten Marktaustritts dieser Angebote keine spürbaren zusätzlichen Erlöse bei den privat-kommerziellen Anbietern zu erwarten wären. Dies begründet sich mit dem fast durchweg geringen Marktanteil öffentlich-rechtlicher Telemedien, ihrer grundsätzlichen Werbefreiheit und ihrer unterschiedlichen Konsumentenstruktur. Zwar konkurrieren öffentlich-rechtliche und private Telemedienangebote um ein begrenztes Maß an Aufmerksamkeit bei den Nutzerinnen und Nutzern. Dennoch können (nicht vorhandene) Werbekunden bei den öffentlich-rechtlichen Telemedien nicht zur privaten Konkurrenz wechseln. Zudem würden die Nutzerinnen und Nutzer öffentlich-rechtlicher Telemedien zuallererst zu anderen öffentlich-rechtlichen, nicht aber privat-kommerziellen Angeboten im Netz wechseln.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft betont daher aufs Neue, dass sie einzelne Verweildauern für bestimmte Inhaltskategorien für zu eng gefasst hält. Sie fordert daher die Länder auf, im Rundfunkstaatsvertrag klarzustellen, dass Inhalte in den Bereichen Bildung, Information und Kultur künftig ohne eine Beschränkung der Verweildauer vorgehalten werden dürfen. Die Begrenzung der Verweildauern für Unterhaltungsangebote hält ver.di weiterhin für gerechtfertigt.

2. Dauer der Verfahren verkürzen

Die Überführung des Telemedienbestandes hat gezeigt, wie langwierig die Durchführung von Drei-Stufen-Tests ist. Von der Einreichung des Telemedienkonzepts beim zuständigen Rundfunkrat über die Frist zur Stellungnahme Dritter und die Einholung externer Marktgutachten oder gar zusätzlicher Expertise bis zur Entscheidung des Rundfunkgremiums und der abschließenden Prüfung der Rechtsaufsicht durch die Länder kann über ein Jahr vergehen.

Eine solche Zeitspanne kann nicht nur unverhältnismäßig sein im Zusammenhang mit einem zu prüfenden Angebot, sondern auch das Vorhaben, neue digitale Angebote einzuführen, erheblich bremsen und damit ad absurdum führen. Ein zu langer Drei-Stufen-Test kann dazu führen, dass ein Telemedienvorhaben zum Zeitpunkt seiner Genehmigung längst überholt ist.

⁴ vgl. Woldt, Media Perspektiven 2/2011.

Um die Dauer der Drei-Stufen-Tests zumindest teilweise abzukürzen, muss deshalb nach Ansicht von ver.di ein Drei-Stufen-Test mit der Entscheidung des Rundfunkgremiums „unter Vorbehalt“ abgeschlossen sein. Demnach soll ein Telemedienkonzept umgesetzt werden dürfen, sobald das zuständige Rundfunkgremium seine Zulassung erteilt hat. Die nachgelagerte Rechtsaufsicht, die das Procedere des Verfahrens kontrolliert, jedoch keine inhaltliche Prüfung vornimmt, bleibt davon unberührt.

3. Verfassungskonforme Auslegung der Rechtsbegriffe sicherstellen

Der Rundfunkstaatsvertrag verwendet diverse Rechtsbegriffe, ohne sie verbindlich zu definieren. Dazu gehören unter anderem der „Sendungsbezug“ oder die „Presseähnlichkeit“ von Inhalten. Dies führte für die Rundfunkgremien zu dem Problem, Rechtsbegriffe auslegen zu müssen, ohne sich auf verlässliche Definitionen beziehen zu können. Aus diesem Grund haben sie zum Teil externe Rechtsgutachten vergeben und eine eigene „Spruchpraxis“ entwickelt.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft unterstützt die Gremien in ihrer Auslegung der Rechtsbegriffe. Dies gilt insbesondere für die Frage der „Presseähnlichkeit“. ver.di schließt sich dabei explizit der Interpretation des von der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz eingeholten verfassungsrechtlichen Gutachtens⁵ an. Demnach steht der Begriff „Presseähnlichkeit“ nicht für das, was Presseunternehmen im Internet anbieten. Vielmehr konkurrieren Presseunternehmen und öffentlich-rechtliche Anstalten im Internet auf dem Gebiet des Rundfunks. Was Presseunternehmen daher im Netz anbieten, ist eher als „rundfunkähnlich“ einzustufen. Diese verfassungsrechtliche Auslegung ist aus Sicht von ver.di zwingend geboten, weil die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihrem Grundversorgungsauftrag, der auch im Internet gilt, nicht mehr nachkommen könnten, sollten ihre Internetangebote als einer „Internet-Pressen“ ähnlich bewertet werden.

Darüber hinaus wurde mit Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages der „Programmbezug“, den öffentlich-rechtliche Telemedieninhalte aufweisen müssen, durch den weit engeren Begriff des „Sendungsbezugs“ ersetzt. Um die Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten, ist die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft jedoch der Ansicht, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten in die Lage versetzt werden müssen, im Bereich Telemedien auch von ihren Radio- und Fernsehsendungen unabhängige Inhalte anzubieten, die ihrem Auftrag entsprechen. ver.di fordert daher die Länder auf, den Verweis auf den „Sendungsbezug“ aus dem Staatsvertrag zu streichen. Im Zeitalter der zunehmenden Verlagerung von Inhalten ins Internet bedeutet das Festhalten am Sendungsbezug eine anachronistische Einschränkung. Anstelle eines „Sendungsbezugs“ sollen die Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten vielmehr einen „Programmauftragsbezug“ aufweisen.

4. Kosten für die Gebührenzahlerinnen und -zahler begrenzen

Der Rundfunkstaatsvertrag schreibt vor, dass bei der Durchführung von Drei-Stufen-Tests externe Gutachten zur Bewertung der marktlichen Auswirkungen öffentlich-rechtlicher Teleme-

⁵ Papier, Hans-Jürgen; Schröder, Meinhard: Gutachten über die Abgrenzung der Rundfunk- und Pressefreiheit zur Auslegung des Begriffs der „Presseähnlichkeit“ und Anwendung des Verbots nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote gemäß § 11d Abs. 2 Nr. 3 Hs. 3 RStV. Dokumentiert in: epd medien vom 04.08.2010, S. 16-33.

dienangebote eingeholt werden müssen. Dies hatte zur Folge, dass bei einigen Drei-Stufen-Tests die Kosten für das Marktgutachten über den jährlichen Kosten des zu prüfenden Angebotes lagen.

Solche Kosten aber, die von den Gebührenzahlerinnen und -zahlern aufgebracht werden müssen, sind nach Ansicht von ver.di erheblich. Im Sinne einer sparsamen Verwendung der Gebührengelder sowie einem zu rechtfertigenden Aufwand-Nutzen-Verhältnis sind die Länder deshalb aufgefordert, eine Regelung zu schaffen, die es den Gremien ermöglicht, bei der Prüfung von Telemedienangeboten ähnlich dem so genannten „Führerschein-Prinzip“ zu verfahren. Demnach soll die Zulassung eines Telemedienangebots im Rahmen eines Drei-Stufen-Tests auch für jene Telemedienangebote gelten, die von ihrem Wesen her identisch mit einem bereits geprüften und zugelassenen Angebot sind. Die Gremien sollen deshalb ein verkürztes Zulassungsverfahren anwenden dürfen, wenn ein identisches Angebot bereits einmal erfolgreich einen Drei-Stufen-Test durchlaufen hat.

Berlin, 06.05.2011

Kontakt:

Stephan Kolbe

Koordinator für Medienpolitik

ver.di-Bundesvorstand

Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

E-Mail: stephan.kolbe@verdi.de