

VAUNET-Stellungnahme zum „Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-**rechtlichen Rundfunks**“ (3. Medienänderungsstaatsvertrag, Stand 19.11.2021)

Datum 14. Januar 2022

2022_01_14_VAUNET-Stellungnahme_Diskussionsentwurf_ÖRR_Auftrag_2021_11_19_f.docx

A. Einleitung

Der VAUNET bedankt sich, zum Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (3. MÄndStV-E, Stand: November 2021) Stellung nehmen zu dürfen. Einleitend bittet der VAUNET darum, mit der Diskussionsgrundlage die Chance für eine breite Auftrags- und Strukturdebatte zu nutzen, nichts zu übereilen, um langfristig eine Balance in der dualen Medienordnung zu erzielen, und dabei auch den Anliegen des privaten Radios Rechnung zu tragen. Unter B. findet sich eine Gesamt-Übersicht der Forderungen des VAUNET auf einen Blick.

- I. Diskussionsentwurf darf erst der Anfang der Debatte sein - Nur eine Balance in der dualen Medienordnung sichert Vielfalt

Der vorgelegte Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die derzeit 18 laufenden Drei-Stufen-Test-Verfahren bergen das Potential, die Statik der dualen Medienordnung, das Nebeneinander von privaten und öffentlich-rechtlichen Medien und damit die Meinungsvielfalt und -bildung in unserer Gesellschaft nachhaltig zu verändern.

Die am 19. November 2021 eröffnete Konsultation (Onlinebeteiligung) darf somit erst der Auftakt einer intensiven inhaltlichen Auseinandersetzung und nicht bereits das Ende des Diskussionsprozesses sein. Der VAUNET plädiert für ein Gespräch zwischen den Ländern bzw. der Rundfunkkommission und den Anbietern privater Rundfunk- und Online-Medien im Anschluss an die Konsultation, um die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen des geplanten Staatsvertragstextes für die privaten Medien und Beitragszahler:innen gemeinsam zu erörtern.

Die duale Medienordnung ist eine Erfolgsgeschichte, die eine im internationalen Vergleich herausragende Medienvielfalt hervorgebracht hat. Die privaten Anbieter tragen zu dieser Pluralität trotz anderer Ausgangs- und Rahmenbedingungen umfassend bei. Über 400 private TV-Sender und 450 Hörfunkangebote sowie die dazugehörigen (rundfunkähnlichen) Telemedienangebote erreichen täglich Millionen Bürger:innen mit Information, Unterhaltung, Beratung,

Kultur und Bildung. Die über 27.000 Mitarbeiter:innen der privaten Medien¹ leisten mit ihrer journalistisch-redaktionellen Kompetenz seit vielen Jahren einen unerlässlichen Beitrag zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die Strategien und Programmpflichten der privaten und öffentlich-rechtlichen Angebote mögen teils unterschiedlich sein. Das Ziel ist jedoch dasselbe: ein journalistisch-redaktionell und wertorientiert gestaltetes Medienangebot, das die Bürger:innen erreicht, eine demokratiefördernde, diverse und inklusive, nachhaltige Gesellschaft nicht nur abbildet, sondern befördert und ein verlässlich professionelles Gegengewicht zu Fake News und Hate Speech bildet.

Für private Medienanbieter kann die geplante Flexibilisierung bzw. Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Auftrags (z. B. das „Gesamtangebot für alle“, die Transformation linearer in non-lineare Angebote, die Lockerung der Telemedienvorgaben für nichteuropäische und europäische Filmwerke) negative Folgen für die Balance im Medienmarkt mit sich bringen, wenn nicht noch zusätzliche klare Vorgaben hinzukommen. Die duale Medienordnung gerät zusätzlich ins Ungleichgewicht, wenn öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mehr und mehr die Logik marktmächtiger US-amerikanischer Plattformen adaptieren, und verstärkt auf Kooperationen mit diesen sowohl im Auftrags- als auch im Bereich kommerzieller Aktivitäten setzen. Für die privaten Medienanbieter ist von elementarer Bedeutung, dass beiden Teilen des Systems die notwendigen Spielräume zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben eingeräumt werden. Die duale Medienordnung muss die wirtschaftlichen und technischen Entwicklungsmöglichkeiten der privaten Medien, insbesondere durch faire Wettbewerbsbedingungen, gewährleisten.

Aus dem Gestaltungsauftrag der Länder für eine vielfältige Medienordnung ergibt sich auch die Pflicht zur Begrenzung des Auftrags.

II. Separater Blick auf Radio/Audio schon jetzt dringend notwendig

Da im Diskussionsentwurf die Schwerpunkte u. a. in der Flexibilisierung der Beauftragung der TV-Programme sowie den Veränderungen bei den Mediatheken-Bestimmungen für Video-On-Demand (VoD) liegen, kann schnell die Relevanz des Staatsvertragsentwurfes für die privaten Hörfunk- und Audio-Anbieter übersehen werden. Das vorgeschlagene „Flexibilisierungs“-Modell kann jedoch perspektivisch auf Landesebene auch für den Hörfunk zum Tragen kommen, wie die 2021 zurückgestellte Novellierung des rbb-Staatsvertrages gezeigt hat.

Mit den laufenden inhaltlichen Auseinandersetzungen zum 3. MändStV muss es auch schon jetzt ein „Gesamtvotum Audio der Länder“ geben, das den Rahmen für die einzelnen Debatten auf Länderebene setzt und insbesondere die Online-Audio-Aktivitäten sowie Vermarktungsbestrebungen bei den kommerziellen Töchtern limitiert.

Der private Hörfunk sieht sich einem stetig zunehmenden Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgesetzt. Beitragsfinanzierte Angebote dringen immer stärker in Marktsegmente vor, in denen private Medienanbieter bereits erfolgreich präsent sind. Zudem geraten die privaten Sender durch eine immer kleinteiligere Regionalisierung der öffentlich-rechtlichen UKW-Programme unter Druck. Während die Refinanzierung der Regionalberichterstattung privater Anbieter auf Grund des sich wandelnden Werbemarktes und der noch andauernden Corona-Krise vor wachsenden Herausforderungen

¹ Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2018/2019, S. 23

steht, können die Landesrundfunkanstalten u. a. durch die trimediale Ausrichtung der Redaktionen zusätzlich auf die Ressourcen des Fernseh-/Video-Bereiches zurückgreifen.

Sollte die angedachte Auftragsflexibilisierung auf Landesebene für das Radio transferiert werden, ergeben sich vorab zu klärende Fragen und Risiken:

- Die angedachte Auftragsflexibilisierung könnte zur Angebotsausweitung im linearen Programm- und Telemedienbereich führen, insbesondere wenn die wegfallenden Kosten für die terrestrischen Übertragungen in Programminvestitionen umgeschichtet werden, anstatt sie beitragsmindernd einzusetzen. Die derzeit laufenden Drei-Stufen-Tests offenbaren eine z. B. deutlich regionalere Online-Strategie bis zur Grenze des Verbots lokaler flächendeckender Berichterstattung. Maßnahmen, wie eine Programmmzahl- und Angebotsdeckelung sind unerlässlich.
- Zudem könnte sie zur Folge haben, dass bestimmte Angebotsschwerpunkte, wie Kultur, nur noch digital/online und in Form von Spartenangeboten zur Verfügung gestellt werden. Der Kernauftrag Kultur, Bildung, Information (und Beratung) sollte jedoch in allen Hörfunk- **und nicht nur in „Nischen“**-Angeboten stattfinden.
- Fraglich ist darüber hinaus, was bei einer Programmverlagerung von der terrestrischen Verbreitung ins Internet mit den freiwerdenden UKW-Frequenzen geschieht und ob diese am Ende für (neue) Mainstream- und Unterhaltungsangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genutzt oder schließlich „stillgelegt“ werden. Im letzteren Falle ist in Betracht zu ziehen, die freiwerdenden UKW-Frequenzen zur Schließung von Versorgungslücken privaten lizenzierten Radiosendern zuzuweisen.

Aus Sicht des VAUNET bedarf es dringend eines ausbalancierten Gesamtkonzeptes für die duale Hörfunk- und Audio-Ordnung. Die Radiolandschaft in Deutschland ist vor allem nach Übereinkunft der Länder mit den Landesmedienanstalten regional strukturiert. Die Länder sollten daher ein Interesse haben, auch den privaten lizenzierten Hörfunk- und Audio-Anbietern programmliche und wirtschaftliche Spielräume im Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk einzuräumen. Nur so kann die hohe bundesweite, regionale und lokale Angebots- und Anbietervielfalt im Radio weiter bestehen.

B. Überblick Anliegen VAUNET, Radio und TV



Radio & TV & ONLINE

- Nachhaltige Auftragsreform setzt intensive Debatte mit allen Beteiligten der dualen Medienordnung voraus
- Der ör Auftrag ist nach wie vor Integrationsauftrag, d. h., jedes einzelne ör Angebot muss Auftragschwerpunkte erfüllen u. **nicht lediglich das „Gesamtangebot ÖRR“**
- Ansonsten drohen zunehmende Verspartung und Regionalisierung
- Es besteht erheblicher Nachbesserungsbedarf bei der Auftragsdefinition und Profilagegrenzung - auch im Sinne des europäischen Beihilferechts
- Zwar sind positive Ansätze in der Auftragsnorm angelegt, aber noch in Klammern und zu unbestimmt; de facto keine quantitative und qualitative Begrenzung
- Unterhaltung muss untergeordneter **Auftragsbestandteil sein, einem ör Profil entsprechen und den anderen Auftragschwerpunkten „dienen“**
- Fokussierung auf Kultur, Bildung, Information und Beratung - entsprechend quantifizierte Anteile für Programm & Budget festlegen
- ÖR-Profil/Abgrenzung privat (s. ORF, SRG)
- **Durchsetzung des bes. ör Angebotsprofils zur Hauptsendezeit („Primetime-Regelung“)**
- Keine Abrufbarkeit von nicht-europäischen Werken (Serien, Spielfilme) in Mediatheken, keine europäischen Werke (Film, Serie) als eigenständige audiovisuelle Inhalte
- Deckelung TV- und Radioprogramme/-angebote
- Bei flexiblem Auftrag: zeitlich begrenzt + Evaluierung
- Entkommerzialisierung: Werbe- und Sponsoringreduzierung sowie Beibehaltung des Werbeverbots in Telemedien; genauere Überprüfung der kommerziellen (Vermarktungs-)Aktivitäten v. a. auf Drittplattformen
- Präsenz/Bereithaltung von ör Inhalten auf Drittplattformen nicht unentgeltlich, sondern beitragsmindernd u. nur mit Teaserfunktion zur Rückführung in ör Mediatheken
- Finanzierung folgt dem Auftrag; d. h., Auftragsdefinition legt Grundlagen für spätere Finanzierung und Beitragshöhe/-stabilität; Gebot der Stunde: Grundsatz der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit
- In diesem Kontext: Beitragsmindernde Geltendmachung des ör Presseleistungsschutzrechts
- Abgrenzung Auftrag/kommerzielle Aktivitäten/ Kooperationen: mehr Transparenz, enge Korrelation zum Auftrag (s. CH)
- Stärkung d. Gremien in ihrer Aufsichtsfunktion positiv; Gremien sind jedoch keine Ersatzgesetzgeber; gesetzliche Auftragsdefinition weiterhin Gestaltungsaufgabe der Länder



RADIO & ONLINE



- Separater Blick auf Radio bei Auftragsreform dringend geboten; fehlt derzeit
- Vermehrtes Eindringen in lokale und regionale Märkte sowohl in den ör Programmen/Telemedienangeboten (s. aktuelle Drei-Stufen-Tests) als auch bestehenden des Risiko bei der Vermarktung
- **Durchsetzung des. ör Angebotsprofils zur Hauptsendezeit („Primetime-Regelung“)**
- Programmzahl- und Angebotsdeckelung: u. a. Reduzierung der Programme linear (auch DAB+) und Online (Streams); klare Zuweisung von Programmschwerpunkten analog + digital: keine neuen monothematischen Kanäle (z. B. Sport, „Veranstaltungsfunk“) / **keine eigenständigen Audio-Subportale**
- Werbe- und Sponsoringreduzierung nach NDR-Modell
- Genaue Überprüfung der Präsenz und Vermarktung von ör Inhalten auf Drittplattformen (s. aktuelles Beispiel WDR); Rückführung auf Teaser
- Einschränkung trimediale Bewerbung, Einschränkung der Off-Air-Events (s. CH)
- Diskriminierungsfreiheit ggü. Plattformen (Nichtexklusivität der Einstellung von Inhalten)



TV & ONLINE



- **Durchsetzung des ör Angebotsprofils zur Hauptsendezeit („Primetime-Regelung“)**
- Keine Abrufbarkeit von nicht-europäischen Werken (Serien, Spielfilme) in Mediatheken/Telemedien, keine europä. Werke als eigenständige audiovisuelle Inhalte
- Werbe- und Sponsoringfreiheit
- Deckelung Ausgaben massenattraktive Sportrechte
- Keine neuen monothematischen Kanäle (z. B. Sport, Nachrichten)
- Keine Aggregation von Teilangeboten (zur kommerziellen Zweitverwertung)
- Präsenz/Bereithaltung von ör Inhalten auf Drittplattformen nicht unentgeltlich, sondern beitragsmindernd und nur mit Teaserfunktion zur Rückführung in ör Mediatheken
- Diskriminierungsfreiheit ggü. Plattformen (Nicht-Exklusivität der Einstellung von Inhalten)

C. Grundsätzliche Vorbemerkungen

I. Auftragsdefinition bleibt noch hinter den Erwartungen zurück

Die privaten Medienanbieter haben sich von der angekündigten Novellierung eine wesentlich deutlichere Konturierung des Auftrages erhofft. So sind zwar positive und zu begrüßende Vorschläge der Länder enthalten (z. B. Schwerpunktsetzung; öffentlich-rechtliches Angebotsprofil insbesondere dort, wo hohe Nutzung erfolgt; durch die Auftragsflexibilisierung perspektivisch zu erwartende Reduzierung des TV-Angebots auf klassischen Verbreitungswegen). Sie sind jedoch bedauerlicherweise noch in Klammern gesetzt und so vage gehalten, dass die Länder eine weitere Schärfung des öffentlich-rechtlichen Angebotsprofils und eine erkennbarere Unterscheidbarkeit von den privaten Angeboten vornehmen müssen.

Mit Stand vom November 2021 beinhaltet der Diskussionsvorschlag keine tatsächliche Reduzierung des Angebotsumfangs, welche zu Kosteneinsparungen führen könnte. Die vorgesehene flexible Transformation hin zu non-linearen Angeboten wird voraussichtlich sogar zu höheren Online-Kosten und einer Verschärfung des Wettbewerbs im Telemedienbereich führen. Davon zeugen auch die derzeit laufenden Drei-Stufen-Test-Verfahren (**vermehrt „online only“, „only first“, Aufgabe des Sendungsbezugs, Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Online-Inhalten auf Drittplattformen [nun inklusive Video-Gaming-Plattformen], wiederholte Ausdehnung von Verweildauerfristen etc.**). Es müssen daher auch quantitative Grenzen bei Angebotsumfang und Finanzaufwendungen in Betracht gezogen werden.

Der VAUNET erinnert daran, dass sich eine neue Auftragsdefinition an den Maßstäben des europäischen Beihilferechts messen lassen und einer Überprüfung durch die EU-Kommission standhalten muss. Die EU-Kommission hatte bereits im Beihilfekompromiss von 2007 (24.3.2007, K(2007) 1761) eine **„klare Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags hinsichtlich neuer Mediendienste“** eingefordert:² **„Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen den öffentlichen Auftrag hinreichend präzise definieren, damit auch andere Anbieter ihre Tätigkeiten planen und die Kontrollorgane die Erfüllung des Auftrags wirksam überwachen können.“**³ An dieser Maßgabe mangelt es den o. g. Normen noch an Bestimmtheit. Auch im Hinblick auf das Verfassungsrecht sind die Interessen der privaten Medienanbieter und deren grundgesetzlich garantierte Eigentums- und Programmfreiheit bzw. deren Recht auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb bei den Reformüberlegungen in die Abwägung einzubeziehen.

II. Finanzierung folgt Auftrag: Beitragsstabilität fängt bei der Auftragsdefinition an; Gebot der Wirtschaftlich- und Sparsamkeit

Die Beitragsstabilität, d. h., dass der monatliche Rundfunkbeitrag möglichst konstant bleibt, ist ein wesentlicher Faktor für die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bevölkerung, wie die Debatten der vergangenen Jahre gezeigt haben. Nur die klare Begrenzung des Portfolios kann in einem zweiten Schritt auch auf die künftige Finanzierung der Anstalten durchschlagen, ohne dass die Länder in dieselbe Ausweglosigkeit wie 2020 laufen. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem jüngsten Beschluss vom 20. Juli 2021 verdeutlicht, dass eine Begrenzung des Beitragsaufkommens bei der

² EU-Beihilfekompromiss von 2007 (24.3.2007, K(2007) 1761), S. 70, Rn. 309

³ EU-Beihilfekompromiss von 2007 (24.3.2007, K(2007) 1761), S. 70, Rn. 310

Definition des Auftrages beginnt. Danach kann der Rundfunkgesetzgeber „den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mittelbar und in grundsätzlich zulässiger Weise durch seine Entscheidungen zu Art und Anzahl der Rundfunkanstalten sowie der anzubietenden Programme beeinflussen.“⁴ Ein weitgefasser Auftrag zieht in der Regel einen höheren Finanzbedarf und somit einen höheren Rundfunkbeitrag nach sich.

Der Gesetzgeber muss bereits bei der Auftragsdefinition konkrete Regelungen im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorgeben. Eine Formulierung wie in § 32 a Abs. 6 3. MÄndStV-E, dass „durch die Überführung oder den Austausch der in § 28 Abs. 5 genannten Fernsehprogramme kein Mehrbedarf entstehen darf; dabei bleiben Nutzerzahlen abhängige Verbreitungskosten außer Betracht“, setzt gegenüber den Anstalten keinen Anreiz, beitragsmindernd im Sinne der Beitragszahler:innen zu agieren. Vielmehr wird das jetzige Beitragsaufkommen von rund acht Milliarden Euro jährlich⁵ damit de facto zementiert, anstatt zu vermitteln, dass z. B. steigende Verbreitungs- / Streamingkosten durch anderweitige Einsparungen kompensiert werden müssen.

Zur Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehört es z. B. im Rahmen einer Plattformstrategie der Rundfunkanstalten, dass sie die ihnen zustehenden Urheber- und Leistungsschutzrechte für die Bereitstellung ihrer Inhalte auf Drittplattformen geltend machen und monetarisieren. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit würde verletzt, wenn die Rundfunkanstalten jährlich auf Millionen-Euro-Beträge, z. B. für die Geltendmachung des Leistungsschutzrechtes für Presseverleger in Bezug auf ihre Angebote tagesschau.de und sportschau.de i. H. v. 41,2 bis 59,6 Millionen Euro, verzichten⁶, welche zur Reduzierung des Rundfunkbeitrages eingesetzt werden könnten. Auf die medienrechtliche Beschwerde der Corint Media wird in diesem Zusammenhang verwiesen. Derartige Verwertungserlöse könnten im Übrigen für die Kompensation einer künftigen Werbe- und Sponsoringreduzierung in den Rundfunkprogrammen von ARD und ZDF zum Einsatz kommen.

Auch Einsparpotentiale, die durch Modernisierung und Rationalisierung gehoben werden (z. B. durch den bei den ARD-Radios eingeführten AAC-LC-Standard),⁷ müssten zur Senkung des Rundfunkbeitragssatzes und nicht zur Umschichtung für den weiteren Ausbau des öffentlich-rechtlichen Angebots verwendet werden. Meldungen, wie jene zur Genehmigung des SWR-Haushaltsplanes für 2022, muten dahingehend irritierend an. Dort wurde für 2022 ein Bilanzverlust von 216 Millionen Euro beschlossen, um die „digitale Offensive“ im Telemedienbereich fortzusetzen. Dieses Defizit wird durch den „Abbau von den Liquiditätsreserven, die im zehnjährigen Sparprozess erwirtschaftet wurden“ gegenfinanziert.⁸ Anstatt die Einsparpotentiale zum Erhalt der Beitragsstabilität einzusetzen, fließen die Gelder in die Erstellung neuer digitaler Inhalte und eine Ausbauoffensive des Telemedienangebots.

Die privaten Medien befürchten, dass der finanzielle Mehrbedarf, der mit der Auftragserweiterung und Telemedienexpansion einhergeht, mit einer Ausweitung der kommerziellen Aktivitäten der Rundfunkanstalten korreliert (s. unter III.). Aus den meisten der aktuell vorliegenden Telemedienänderungskonzepten der Landesrundfunkanstalten⁹ lassen sich ein enormer Anstieg des Telemedienaufwands, bis hin zur Verdoppelung, in den letzten vier Jahren

⁴ BVerfG, Beschluss vom 20.7.2021, 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, Rn. 110, s. auch Rn. 88

⁵ vgl. ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice Jahresbericht 2020, S. 11

⁶ Hinzu kämen für die Wiedergabe von Funksendungen potentielle Erlöse für ARD und ZDF i. H. v. 5,6 Millionen Euro und 4,3 Millionen Euro für die öffentliche Wiedergabe pro Jahr.

⁷ ARD-Pressemitteilung, 17.12.2021, „Dieser Standard benötigt bei gleicher Klangqualität weniger Datenrate und erlaubt so eine effizientere und kostengünstigere Verbreitung.“

⁸ SWR-Pressemitteilung 10.12.2021

⁹ Telemedienänderungskonzept des gemeinschaftlichen Angebots ARD.de 2021, S. 22, 64; Telemedienänderungskonzept des gemeinschaftlichen Angebots sportschau.de 2021, S. 15, 59; Telemedienänderungskonzept des gemeinschaftlichen Angebots tagesschau.de 2021, S. 18, 61; Telemedienänderungskonzept des gemeinschaftlichen Angebots KiKA-Telemedien 2021, S. 14, 54; Telemedienänderungskonzept für das Telemedienangebot des WDR 2021, S. 19, 67; Telemedienänderungskonzept des SWR 2021, S. 27, 80; Telemedienänderungskonzept des NDR 2021, S. 12, 49; Telemedienänderungskonzept des MDR 2021, S. 10, 38; Telemedienänderungskonzept des rbb 2021, S. 15; Telemedienänderungskonzept des rbb 2021, S. 15, 57; Telemedienänderungskonzept von Radio Bremen 2021, S. 22, 66; Telemedienänderungskonzept des hr 2021 S. 21, 71; Telemedienänderungskonzept des SR 2021, S. 11, 61; Telemedienänderungskonzept planet-schule.de 2021, S. 14, 61; Telemedienkonzept des BR 2021, S. 21; Telemedienkonzept für das gemeinschaftlichen Angebots DasErste.de 2021, S. 34; siehe auch 22. KEF-Bericht S. 67 bis 77 für die Jahre 2017 bis 2020 ,

sowie weitere Kostensteigerungen in den kommenden Jahren entnehmen. Eine weitere Liberalisierung des Auftrages ohne klare Umgrenzung, insbesondere im Telemedienbereich, gefährdet das Ziel der Beitragsstabilität.

III. Profilschärfung durch weitere Entkommerzialisierung

Wenn ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem Willen des Gesetzgebers ein im Vergleich zu kommerziellen Medien öffentlich-rechtliches Angebotsprofil aufweisen sollen, darf sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht in erster Linie an den Logiken und Mitteln kommerzieller Medienanbieter und globaler Plattformen orientieren. Vielmehr sollte er sich auf eine konsequente inhaltliche Profilschärfung und eine umfassende Entkommerzialisierung konzentrieren.

Bei einer Auftragsdefinition ohne weitere Begrenzung drohen Kostensteigerungen, von denen nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie durch eine Ausweitung der kommerziellen Aktivitäten gegenfinanziert werden. Eine Ausdehnung vor allem im Bereich nationaler und regionaler Werbe- und Sponsoringvermarktung, wie sie sich teils bereits abzeichnet, würde massiv zu Lasten der privaten Medienanbieter erfolgen.

Umso mehr gilt es, die seit vielen Jahren diskutierte Reduzierung von Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (im Radio:¹⁰ **„NDR-Modell“: begrenzter Werbeumfang auf 60 Minuten pro Tag und ein werbeführendes Programm pro Anstalt sowie Einschränkungen/Untersagung** von Sponsoring in der Radio-Prime-Time / im TV: vollständiges Werbe- und Sponsoringverbot) endlich umzusetzen. Bereits Prof. Dr. Paul Kirchhof hatte in seinem Gutachten von 2010 zur Einführung des haushaltsbasierten Rundfunkbeitrages¹¹ unter Berufung auf Urteile des Bundesverfassungsgerichtes darauf verwiesen, dass ein werbe- und sponsoringfreier öffentlich-rechtlicher Rundfunk dessen Unabhängigkeit von kommerziellen Einflüssen festigt und zugleich zur Stärkung der Akzeptanz der allgemeinen Beitragspflicht verhilft. Der Beschluss des BVerfG zum Rundfunkbeitrag bestätigt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten soll.

Dass von Seiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verstärkt in kommerzielle Felder eingedrungen wird, belegen aktuelle Entwicklungen. In den vergangenen Jahren haben die kommerziellen Tochterunternehmen von ARD und ZDF damit begonnen, Audio- und Video-Inhalte der Rundfunkanstalten auf entgelt- oder werbefinanzierten Drittplattformen wie Amazon Prime oder YouTube zu platzieren. Dabei greifen sie auf die Namen der Rundfunkanstalten „ARD“ und „ZDF“ bzw. von öffentlich-rechtlichen Angeboten zurück und wandeln diese in kommerzielle Marken um (z. B. „ARD Plus“, „1LIVE Bratwurst & Baklava“, „ZDF Krimi“). An diesen Stellen muss der Gesetzgeber gegensteuern und auch die Bestimmungen zu den kommerziellen Aktivitäten und der Präsenz auf Drittplattformen anpassen.

¹⁰ siehe auch neuer Berliner Koalitionsvertrag: „Gemeinsam mit Brandenburg wird die Koalition zeitnah den RBB-Staatsvertrag novellieren und dabei die gesetzliche Beauftragung seiner Angebote neu normieren. Dazu gehört die Möglichkeit der Werbezeitenreduzierung“.

¹¹ Prof. Dr. Dres. h.c. Paul Kirchhof, Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, S. 51, BVerfG-E 119, 181: „Der Gesetzgeber hat Vorsorge dafür zu treffen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktion unbeeinflusst von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen kann (vgl. BVerfGE 90, 60 [88]; 97, 228 [266 f.]).“; siehe auch BVerfG (22. Juli 2021, 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, Rn. 79: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll „... unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.“

ARD Plus: Wie die Grenzen zwischen beitragsfinanzierten Angeboten und denen der Tochtergesellschaften verschwimmen, zeigt „ARD Plus“. „ARD Plus“ ist ein Pay-Video-On-Demand-Angebot der kommerziellen WDR-Tochter ARDplus GmbH, welches auf Plattformen wie Amazon Prime und Apple TV abrufbar ist. Die Landesrundfunkanstalten listen „ARDplus“ auf ARD.de gleichberechtigt neben den eigenen Angeboten auf.¹² In der Beschreibung heißt es u. a.: *„Das Angebot von Lizenzeinkäufen und Sendungen aus fast 70 Jahren Fernsehgeschichte auf einer digitalen Plattform ist außerhalb des gesetzlichen Auftrags gemäß dem Medienstaatsvertrag nur mit einem privatwirtschaftlichen Angebot möglich. Mit der kommerziellen Finanzierung werden Verwertungsrechte erworben und abgegolten sowie technische und redaktionelle Anforderungen abgedeckt.“*

Durch die Konfiguration eines kostenpflichtigen VoD-Angebots mit zuvor beitragsfinanzierten Inhalten (ca. 4,99 Euro pro Monat) unter eigenem Markennamen ist fraglich, ob es sich hier lediglich um eine Zweitverwertung im B2B-Verhältnis handelt, oder ob ARD und ZDF über ihre kommerziellen Tochterunternehmen letztlich mit einem zusätzlichen (kostenpflichtigen) Telemedienangebot publizistisch am B2C-Markt auftreten:

„Auf ARD Plus kann man online jederzeit das anschauen, was in der ARD-Mediathek nicht mehr verfügbar ist. Erreichbar über Amazon Prime, Apple TV und MagentaTV präsentiert ARD Plus beliebte TV-Filme, Serien, Dokumentationen, Shows und Comedy-Formate der ARD. Dazu zählen unter anderem das größte Tatort-Archiv, die bekanntesten deutschen Kinderfilme und -serien sowie Kult-Klassiker aus 70 Jahren Fernsehgeschichte. Liebevoll ausgewählt bietet ARD Plus so Unterhaltung für alle.“

Aus Sicht des VAUNET ist dies nicht mehr vom Recht auf kommerzielle Aktivitäten durch den MStV gedeckt. Sinn und Zweck der kommerziellen Aktivitäten ist es, die Rundfunkanstalten bei der Erfüllung ihres Auftrages zu unterstützen. Aufgabe der kommerziellen Tochtergesellschaften ist es nicht, selbst publizistischer Wettbewerber zu den Angeboten der Rundfunkanstalten außerhalb des MStV zu werden. Inwiefern die über die kommerzielle Finanzierung erzielten Einnahmen auch beitragsmindernd eingesetzt werden, oder ob diese hauptsächlich dem Erwerb von Verwertungs- und Urheberrechten sowie der Erfüllung technischer und redaktioneller Anforderungen dienen, bleibt völlig offen.

Für den Wettbewerb bleiben solche Angebote nicht ohne Folgen: Global agierende Streaming-Plattformen werden mittels öffentlich-rechtlichen Contents gestärkt und der Verhandlungsspielraum von z. B. Sendern im Pay-TV-Bereich und bisheriger Lizenznehmer eingeschränkt. Die Stärkung internationaler Streaming-Anbieter schwächt das duale Mediensystem in Deutschland.

Podcast „1LIVE Bratwurst & Baklava“ u. a. auf Spotify: Neuerdings wird der 1Live-Podcast „Bratwurst & Baklava“ mit Pre-Roll-Werbespots auf Spotify und Apple Podcasts via einer Unterabteilung der WDR mediagroup GmbH, der RC Release Company, angeboten; in der ARD Audiothek oder auf der Website bzw. in der App von 1Live hingegen werbefrei. Die AS&S (demnächst ARD MEDIA GmbH) übernimmt dabei wohl die nationale Vermarktung, die WDR mediagroup bietet den Podcast ihren regionalen Kunden an.¹³

¹² Logo von ARD Plus im Teaser der Startseite von www.ard.de mit Verlinkung auf www.ardplus.de

¹³ Horizont.de, 20.12.2021 (<https://www.horizont.net/medien/nachrichten/audio-marketing-wie-der-wdr-einen-eins-live-podcast-vermarktet-196705?crefresh=1>)

Die scheinbare Kopplung aus Inhaltelizensierung und gleichzeitiger Werbevermarktung durch die WDR mediagroup oder AS&S/ARD MEDIA ggü. Spotify & Co verwundert. Das grundsätzlich für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk staatsvertraglich festgeschriebene Telemedien-Werbeverbot in § 30 Abs. 5 S. 1 Ziff. 1 MStV ist zwingend und darf nicht durch entsprechende Konstellationen umgangen werden. Gegen eine proaktive Vermarktung der ARD-Werbetöchter außerhalb des eigenen Portals spricht zudem § 30 Abs. 6 MStV, nach dem für die Einhaltung der Werbefreiheit Sorge getragen werden soll und durch die Nutzung keine Einnahmen durch Werbung und Sponsoring erzielt werden dürfen.

Wenn es einen rechtlich vertretbaren Weg geben sollte, dass die WDR mediagroup öffentlich-rechtlichen Content in dieser Form auf Drittplattformen vermarktet, kann das im Ergebnis nicht eine Umsetzung des politisch gewollten Werbeverbots sein. Solange die vertraglichen Konditionen und deren Marktüblichkeit nicht bekannt sind, kann dieser Sachverhalt nicht rechtlich abschließend bewertet werden. Der VAUNET wird sich hierzu noch einmal gesondert äußern. Sollte es hier Umgehungsmöglichkeiten geben, müssen diese schnellstmöglich eingestellt werden, bevor diese Praxis auf weitere ARD-Angebote übertragen wird.

D. Weitere übergeordnete Kritikpunkte am 3. MÄndStV-E

I. Neue Schwerpunktsetzung im Auftrag braucht klarere Vorgaben zur Herstellung eines öffentlich-rechtlichen Profils

Eine inhaltlich und quantitativ klare Auftragsdefinition muss das Erfordernis einer ausgewogenen Schwerpunktsetzung in öffentlich-rechtlichen Angeboten klar zum Ausdruck bringen. Der VAUNET begrüßt, dass die öffentlich-rechtlichen Angebote künftig im Schwerpunkt der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen haben und Unterhaltung nur dann Teil des Auftrags sein soll, wenn sie einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entspricht (§ 26 Abs. 1 S. 10 3. MÄndStV-E). Mit den Schwerpunkten Kultur, Bildung, Information und Beratung könnte eine deutlichere Profilschärfung gegenüber den privaten Medien erreicht werden. Gerade im Bereich der Unterhaltung bieten die lizenzierten privaten Anbieter eine Vielzahl hochwertiger Formate und Programme an, die auf Inhalteinvestitionen im mehrstelligen Millionenbereich basieren. Das Angebot an Unterhaltungsformaten hat sich in der digitalen Welt auch durch die Ausbreitung der internationalen Streaming-Anbieter extrem und vielfältig vergrößert. Daher besteht inzwischen kein Bedarf mehr dafür, dass beitragsfinanzierte Programmaufwendungen der Rundfunkanstalten vornehmlich im Bereich Unterhaltung und Sport erfolgen. Laut 22. KEF-Bericht bildeten z. B. in den Hauptprogrammen DasErste und ZDF die Ausgaben für Sport, Unterhaltung und Film die größten Kostenblöcke.¹⁴ Sog. „Me-too-Programme“ in Konkurrenz zu den Privaten, die immense Millionenbeträge für teure Sportübertragungen und kommerzielle Lizenzware bedeuten, sind in der hoch-fragmentierten, vielfältigen digitalen Bewegtbild-Welt keine Aufgabe des beitragsfinanzierten Rundfunks mehr. Der veränderten digitalen Medienwelt ist auch bei der Auftragsdefinition Rechnung zu tragen.

Nach Auffassung des VAUNET muss die Schwerpunktsetzung im Medienstaatsvertrag daher stärker präzisiert und quantifiziert werden. Der VAUNET hatte in der Vergangenheit gefordert, dass im öffentlich-rechtlichen Auftrag Information, Bildung und Kultur (ohne Beratung) je zu einem Drittel abgebildet sein müssen und sich diese Quantifizierung auch in den Budgetausgaben wiederfinden muss. **Wenn mit der „Beratung“ ein vierter Schwerpunkt zu „Kultur,**

¹⁴ 22. KEF-Bericht, S. 57, 59

Bildung, Information“ hinzukommen soll, hieße das, dass die Unterhaltung damit auch nicht mehr als ein Fünftel betragen sollte. Nur, wenn Unterhaltung klar abgegrenzt nicht mehr einer der Aufgabenschwerpunkte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, wird das Ziel eines öffentlich-rechtlichen Profils erreicht. Es muss außerdem verhindert werden, dass z. B. durch eine weite Auslegung der Begriffe „Kultur“ oder „Beratung“ letztlich alle Unterhaltungsformate subsumiert oder mehrstündige Live-Sport-Übertragungen zu 100 Prozent als „Information“ gewertet werden. In Folge sollte zusätzlich vorgegeben werden, dass die Etathöhen und -zuschnitte sich ebenfalls nach den Schwerpunkten zu richten haben. Die Aufwendungen für „Kultur, Bildung, Information und Beratung“ müssen auch bei den Gesamtaufwendungen die Schwerpunkte bilden.

II. Neue Schwerpunktsetzung muss auch nach außen deutlich wahrnehmbar sein

Der VAUNET befürwortet die noch in Klammern gesetzte Regelung in § 26 Abs. 1 S. 10 3. MÄndStV-E, dass das öffentlich-rechtliche Angebotsprofil in den eigenen Rundfunkprogrammen und Telemedienangeboten besonders dort wahrnehmbar sein soll, wo die Nutzung dieser Angebote üblicherweise besonders hoch ist, z. B. in der Primetime des linearen Programms. Klargestellt sei allerdings an dieser Stelle, dass das besondere Profil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in dessen Angeboten durchgängig wahrnehmbar sein muss. Der geklammerte Vorschlag ist zwar geeignet, die Unterscheidbarkeit und Unverwechselbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu den privaten Angeboten besser hervorzuheben. Der Gesetzgeber würde damit eine Regelung treffen, wie sie in Österreich und der Schweiz bereits existiert. Allerdings ist der Wortlaut noch nicht hinreichend deutlich: Es sollte auch hier **herausgestellt werden, dass dort dann die vier Bereiche „Kultur, Bildung, Information und Beratung“ maßgeblich sein müssen**. Es wäre mit dem Ansinnen der neuen Schwerpunktsetzung nicht vereinbar, wenn wie heute das Unterhaltungsangebot die Primetime der TV-Haupt- und Radioprogramme dominiert (s. dazu auch Einzelkommentierung zu § 26 Abs. 1 S. 10 3. MÄndStV-E).

III. Prämisse Integrationsauftrag: **„Gesamtangebot für alle“ darf nicht zu einer Verspartung und Regionalisierung führen**

Ein Hauptelement des Diskussionsvorschlages ist, dass die Rundfunkanstalten künftig beauftragt werden sollen, ein „Gesamtangebot für alle“ zu unterbreiten (§ 26 Abs. 1 S. 4 3. MÄndStV-E). Keinesfalls sollte damit eine Auslegung verbunden sein, nach der der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht mehr mit seinen Einzelangeboten, sondern nur noch mit seinem Gesamtangebot den Integrationsauftrag erfüllen muss. Dies würde eine deutliche Aufweichung des öffentlich-rechtlichen Auftrages darstellen und den Ausbau von Sparten- und Zielgruppenangeboten insbesondere im Audio-/Video-Telemedienbereich weiterbefördern. Eine Verspartungs- und Individualisierungstendenz, kombiniert mit dem Einsatz entsprechend ausgerichteter Empfehlungssysteme, indem für jede Interessengruppe spezifische Angebote erstellt werden, entfernt sich vom Integrationsauftrag.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist verpflichtet, in allen seinen Angeboten einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Eine Gesamtschau im Wege eines Gesamtangebots reicht hierfür nicht aus. Insbesondere dürfen sich einzelne Angebote nicht lediglich auf einzelne Schwerpunkte, zum Beispiel Politik oder Kultur, fokussieren, und stattdessen weitere Auftragsbereiche nicht mehr anbieten. Nach wie vor sollte die Prämisse gelten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinem Integrationsauftrag in jedem Angebot gerecht werden muss. Die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind folglich stärker so zu gestalten, dass die Schwerpunkte Kultur, Bildung, Information und Beratung gleichmäßig angeboten und empfohlen werden.

IV. Keine Ausweitung des Telemedienauftrages bei Video-On-Demand

Der VAUNET lehnt die in § 30 Abs. 2 S. 1 Ziff. 2 3. MÄndStV-E vorgesehene Liberalisierung bezüglich des Abrufes europäischer und nicht-europäischer Filmwerke und Serien entschieden ab. Hier befindet sich der Gesetzgeber in einem der wettbewerbssensibelsten Bereiche des privaten Marktes. Durch die Aufgabe des Sendungsbezugs auch für lizenzierte Fremdproduktionen und die Aufnahme nicht-europäischer Lizenzware in die Mediatheken und Telemedienangebote würde die eigentliche gesetzgeberische Intention unterlaufen, Unterhaltung nicht als Auftragsschwerpunkt zu manifestieren. Vielmehr würden die Erweiterungen voraussichtlich vor allem im Unterhaltungsbereich eine Öffnung des Auftrages nach sich ziehen – mit gravierenden Folgen für die private TV- und Filmlandschaft. Jede Zunahme des Angebotsumfangs öffentlich-rechtlicher Inhalte im kostenfreien Abruf verschärft den Wettbewerb mit kommerziellen VoD-Angeboten und erschwert deren Geschäftsmodelle. Exklusive Rechte und kommerzielle Zweitverwertungen werden entwertet. Unter Berufung auf den Medienstaatsvertrag (MStV) verbessert sich die Position von ARD und ZDF in den Verhandlungen mit Rechteinhabern/Produzenten erheblich. Sollten nun im Mediathekenangebot von ARD und ZDF zusätzlich auch internationale, also z. B. auch US-amerikanische fiktionale Inhalte abrufbar sein, heizt dies den Preiswettbewerb auf dem internationalen Lizenz- und Koproduktionsmarkt weiter an. Die Mediathekenverfügbarkeit kannibalisiert jegliche kommerzielle Auswertung und Refinanzierungsmöglichkeit von Filmen, Serien und Dokumentationen. Schon die seinerzeitige Öffnung hin zu lediglich europäischen Produktionen angekaufter Spielfilme und Serien hat die wettbewerbliche Situation für private Mitbewerber auf dem Lizenzmarkt deutlich verschlechtert; dies ohne Not, da die Angebote bei den privaten Anbietern groß sind und somit der Bedarf an zusätzlichem Angebot in den öffentlich-rechtlichen Mediatheken nicht gegeben ist.

V. Gemeinsame Plattformstrategie: Vernetzung anstelle von Drittplattformpräsenz

Die Forderung der Länder nach einer gemeinsamen Plattformstrategie der Rundfunkanstalten gem. § 30 Abs. 1 3. MÄndStV-E muss mit konkreten Vorgaben verknüpft werden. Unklar ist nach **wie vor, wie die „gemeinsame Plattformstrategie“ über eine Vernetzung hinaus aussehen soll. Sie sollte jedenfalls nicht zu einem Ausbau des Portfolios an öffentlich-rechtlichen Mediatheken sowie zu einer noch häufigeren Präsenz öffentlich-rechtlicher Inhalte auf Drittplattformen führen.** Gerade letzterer Aspekt ist erneut Gegenstand der aktuell vorgelegten Telemedienkonzepte der Rundfunkanstalten, auf deren Grundlage z. B. auch Inhalte auf Video-Gaming-Plattformen genehmigt werden sollen, was schon der Negativliste des MStV entgegenstehen dürfte.

Es sollte den Rundfunkanstalten nicht ermöglicht werden, ihre Inhalte in noch größerem Umfang an werbefinanzierte Onlineplattformen (z. B. Google, Facebook, Apple) quasi zu „verschenken“. Ohnehin **marktdominante** Player werden durch das kostenfreie Einstellen beitragsfinanzierter öffentlich-rechtlicher Inhalte schon heute direkt subventioniert. Damit wird sowohl in den Beschaffungsmarkt als auch in den Wettbewerb um die Bewegtbild-Vermarktung eingegriffen, der sich vor allem im regionalen Markt intensiviert und zu ungleichen Verhältnissen der Medienanbieter führt. Es erscheint auch diametral, einerseits mit einer gemeinsamen Plattformstrategie ein Gegengewicht zur Marktmacht internationaler Plattformen bilden zu wollen, und andererseits diese durch (unentgeltlich zur Verfügung gestellten) eigenen öffentlich-rechtlichen Qualitäts-Content zu stärken.

Auch hier gilt es, quantitativ begrenzende gesetzliche Regelungen einzuführen. Wenn ARD und ZDF nun schon aufgerufen sind, eine eigene Plattformstrategie einzubeziehen, muss damit gleichzeitig die Forderung einhergehen, die Aktivitäten auf den Drittplattformen zurückzufahren und sich dort auf Teaser-Inhalte zu beschränken, die dann zurück auf die anstaltseigenen Angebote leiten.

VI. **„Flexibilisierungs“-Modell:** kein Rückzug des Gesetzgebers; Stärkung der Gremien in ihrer Aufsichtsfunktion

Wie oben bereits erwähnt, spricht sich der VAUNET gegen eine zu weitreichende Flexibilisierung des Auftrages aus. Dies bezieht sich nicht nur auf inhaltliche, sondern auch auf organisatorische Aspekte. Es liegt in der Aufgabe und Gestaltungshoheit der Legislative, konkret zu bestimmen, welchen Auftrag die Rundfunkanstalten wahrnehmen sollen.¹⁵

Anders als in § 32a 3. MÄndStV-E vorgesehen sollte daher nicht den Anstalten überlassen bleiben, ihren Auftrag selbst zu definieren und über die endgültige Einstellung linearer Programme oder die Überführung in neue Telemedienangebote und damit mittelbar über das Wettbewerbsverhältnis zu den privaten Medien zu entscheiden. Es sind die Parlamente, die die rechtlichen Rahmenbedingungen für die öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstalter festlegen und damit über die Balance in der dualen Medienordnung entscheiden. Zudem schränkt dies die von der EU-Kommission eingeforderte Planungssicherheit für die privaten Anbieter ein. Daher sollte es weiterhin bei der klaren Aufgabenzuteilung bleiben: Der Gesetzgeber definiert konkret die rechtlichen Rahmenbedingungen für Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und überlässt dies nicht den Anstalten selbst bzw. ihren Gremien.

Demgegenüber begrüßt es der VAUNET, wenn der Gesetzgeber den Gremien der öffentlich-rechtlichen Anstalten gegenüber den in § 31 Abs. 2 ff. 3. MÄndStV-E erwähnten künftig zusätzliche Kontrollbefugnisse einräumen will. Der VAUNET hat sich in der Vergangenheit immer wieder für eine Stärkung der Gremien, inklusive der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) ausgesprochen, um die Kontrolle der Rundfunkanstalten, einschließlich ihrer kommerziellen Aktivitäten, zu verbessern und Transparenz herzustellen. Vor diesem Hintergrund ist positiv hervorzuheben, dass Maßstäbe zur besseren Überprüfbarkeit und Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung entwickelt werden sollen. Jedoch sollten diese in erster Linie von den Kontrollinstanzen (Gremien, KEF, Landesrechnungshöfe) erarbeitet werden, um die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle sicherzustellen. Die Qualitätsstandards zur Überprüfung der Auftragserfüllung bedürfen ebenfalls einer regelmäßigen Kontrolle.

Was dem Diskussionsvorschlag darüber hinaus noch fehlt, ist eine intensivere Einbindung der KEF bei der laufenden Prüfung, ob der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Auftragserfüllung eingehalten wird. Dies betrifft insbesondere die regelmäßige Kontrolle, ob das Beitragsaufkommen auch auftragskonform für die Schwerpunkte Kultur, Bildung, Information und Beratung aufgewendet wird.

¹⁵ BVerfG (22. Juli 2021, 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, Rn. 84

VII. „**Probetrieb**“- und Flexibilisierungs-Modell höhlen Drei-Stufen-Test-Verfahren aus

Neben den Drei-Stufen-Test-Verfahren soll nun ein weiteres Verfahren etabliert werden, siehe § 32 Abs. 8 3. MÄndStV-E. Hier steht zu befürchten, dass mit dem sogenannten „**Probetrieb**“-Modell das aus dem EU-Beihilfen-Kompromiss hervorgegangene Drei-Stufen-Test-Verfahren ausgehöhlt wird. Neue Telemedienangebote könnten dann bereits vor Abschluss bzw. gar vor Einleitung eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens gestartet werden. Die Planungssicherheit und Wettbewerbsfairness, die für die privaten Medien mit Durchführung der Drei-Stufen-Tests **gewährleistet werden soll**, wird durch das „**Probetrieb**“-Modell beschnitten.

Auch das Verfahren zur Überführung und zum Austausch von Programmen (§ 32 a 3. MÄndStV-E) entfernt sich vom Regelungszweck des Drei-Stufen-Test-Verfahrens. Es sieht eine Beteiligung Dritter vor, aber eine Prüfung der Auswirkungen auf den publizistischen und ökonomischen Wettbewerb ist nicht vorgegeben.

VIII. Evaluierung des 3. MÄndStV nach zwei Jahren

Der Gesetzgeber sollte eine Evaluierung des 3. MÄndStV spätestens nach zwei Jahren vor allem im Hinblick auf das Flexibilisierungsmodell verankern. Im Rahmen dessen müssen dann insbesondere die Auswirkungen der Staatsvertragsänderungen auf die privaten Anbieter untersucht werden. Evaluierungsklauseln sind z. B. bei der europäischen Gesetzgebung gang und gäbe und bewähren sich in der schnelllebigen digitalen Welt.

E. Im Einzelnen

- rot sind die Änderungen des Diskussionsentwurfes gegenüber der aktuellen Fassung des Medienstaatsvertrages (MStV)

<p>Diskussionsentwurf zum 3. MÄndStV (19.11.2021)</p>	<p>Kommentierung des VAUNET <i>Anm.: Der VAUNET behält sich vor, im weiteren Gesetzgebungsverlauf ggf. auch noch konkrete Wortlautvorschläge zu unterbreiten.</i></p>
<p>§ 26 Auftrag (1) ¹Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. ²Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben.</p>	
<p>³Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration, und den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den gesamtgesellschaftlichen Diskurs in Bund und Ländern fördern.</p>	<p>Zu Satz 3: Eine Ergänzung um den Passus „gesamtgesellschaftlicher Diskurs“ erachtet der VAUNET als nicht zwingend notwendig. Die „Förderung des gesamtgesellschaftlichen Diskurses“ ist in der bestehenden Forderung nach „Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes“ bereits enthalten. Die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann nur erfolgen, wenn die Angebote der Rundfunkanstalten Plattformen für den gesamtgesellschaftlichen Diskurs darstellen. Wenn die Formulierung „gesamtgesellschaftlicher Diskurs“ dazu dienen soll, den Rundfunkanstalten den Aufbau von eigenen sozialen Netzwerken zu erlauben, lehnt der VAUNET eine Erweiterung des § 26 Abs. 1 S. 3 3. MÄndStV-E ab.</p>
<p>⁴Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die Aufgabe, ein Gesamtangebot für alle zu unterbreiten.</p>	<p>Zu Satz 4: Der VAUNET steht der Formulierung „Gesamtangebot für alle“ kritisch gegenüber. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist grundsätzlich nach seinem Integrationsauftrag verpflichtet, in <u>allen</u> seinen Angeboten einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Ge-</p>

schehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Eine Gesamtschau im Wege eines Gesamtangebots reicht hierfür nicht aus, wenn sich am Ende einzelne Angebote nur noch auf einzelne Auftragschwerpunkte konzentrieren und an einzelnen Zielgruppen orientieren.

Eine der wesentlichen Legitimitätsgrundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des damit verbundenen Privilegs der Beitragsfinanzierung liegt darin, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Grundangebot schaffen soll, welches die privaten Medienangebote ergänzt („Die spezifische Eigenrationalität des privatwirtschaftlichen Rundfunks zu ergänzen und auszugleichen ist ein Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks... [vgl. BVerfGE 90, 60 <90>; 119, 181 <219>]“, BVerfG, Urteil vom 25. März 2014, Az. 1 BvF 1/11, Rn. 37, BVerfGE 136, 9). Die Formulierung „Gesamtangebot für alle“ sollte daher nicht im Sinne einer Ausschließlichkeit verstanden werden, dass das öffentlich-rechtliche Angebot unabhängig von den Angeboten privater Medienanbieter besteht.

Die Beauftragung als „Gesamtangebot für alle“ sollte zudem keine Legitimation für eine weitere Expansion des öffentlich-rechtlichen Angebots, insbesondere im Telemedienbereich, darstellen (vgl. dazu noch unten). Jeder Zuwachs an publizistischem Angebot, auch auf Drittplattformen, bedeutet eine Verschärfung des Wettbewerbs mit privaten Medienunternehmen.

Im Rahmen des „Gesamtangebots für alle“ ist darüber hinaus die Frage aufzuwerfen, ob es Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner kommerziellen Tochtergesellschaften ist, selbst als publizistischer Wettbewerber zu den Angeboten der Rundfunkanstalten außerhalb des MStV aufzutreten und die Inhalte schließlich auf Drittplattformen mit Werbung zu vermarkten (s. Ausführungen in der Zusammenfassung zum WDR-Podcast „1LiveBratwurst und Baklava“). Bereits heute verfügen die nutzungsstärksten Digitalplattformen über eine dominante Position auf dem Onlinewerbemarkt. Zudem entwickeln diese Plattformen zunehmend geschlossene „Ökosysteme“, die Medienanbietern den Zugang zu eigenen Daten erschweren oder diesen verhindern und damit deren Refinanzierung gefährden.

Der Terminus „für alle“ könnte von den Rundfunkanstalten als Auftrag zu einer weiteren „Verspartung“ und Angebotserweiterung verstanden werden (s. auch Formulierung „alle Bevölkerungsgruppen“ in § 26 Abs. 1 S. 6 3. MÄndStV-E, § 30 Abs. 3 3. MStV), indem für jegliche gesellschaftliche Gruppen in Deutschland ein eigenes, gruppenspezifisches Angebot (linear wie non-linear) erstellt wird. Das wäre eine Abkehr von der Maxime, dass Rundfunkanstalten integrativ wirken sollen. Zudem ist unklar, nach welchen Kriterien entschieden werden soll, welche Zielgruppe speziell angesprochen werden soll. Bereits heute bestehen zielgruppengenaue Ansprachen nach geografischen und altersbedingten Aspekten (regionale Angebote der Landesrundfunkanstalten bzw. Kinder- und Jugendangebote) sowie monothematische Ausrichtungen (z. B. Politik [z. B. phoenix], Kultur [z. B. rbb Kultur]). Darüber hinaus sollte es keine kleinteiligere Angebotsstruktur, z. B. für Sport, Film, Show, Ratgeber, etc., kombiniert mit einer altersgruppenspezifischen Aufgliederung geben. Eine solche Fragmentierung kann am Ende im Widerspruch zum Ziel eines übergeordneten gesellschaftlichen Zusammenhalts stehen.

	<p>Zugleich steht zu befürchten, dass sich diese Tendenz zur weiteren „Verspartung“ mit der Rückendeckung des angepassten Auftrages auch auf der Ebene des lokalen und regionalen Hörfunks niederschlägt. Dort beobachtet der VAUNET bereits Bestrebungen der Rundfunkanstalten, ihre entsprechenden Hörfunkprogramme immer stärker regional und lokal auszugestalten. Damit machen sie den privaten Radios auf ihren Kernmärkten Konkurrenz. Versteht man nun die Forderungen nach einem „Gesamtangebot für alle“ so, dass auch für diese Märkte spezifische Angebote geschaffen werden sollen, dürfte diese Konkurrenz in Zukunft noch zunehmen.</p> <p>Schließlich ist dieser Vorschlag aus Sicht des VAUNET an sich redundant. Da die Rundfunkanstalten den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt fördern sollen, sind sie bereits heute verpflichtet, ihr Angebot auf die Gesamtbevölkerung auszurichten.</p>
<p>⁵Bei der Angebotsgestaltung sollen sie dabei die Möglichkeiten nutzen, die ihnen aus der Beitragsfinanzierung erwachsen, und tragen dabei durch eigene Impulse und Perspektiven zur medialen Angebotsvielfalt bei.</p>	<p>Zu Satz 5:</p> <p>Die Formulierung „Möglichkeiten nutzen, die ihnen aus der Beitragsfinanzierung erwachsen“ gilt es aus Sicht des VAUNET zu streichen. Sie würde die Rundfunkanstalten dazu auffordern, die ihnen zur Verfügung stehenden Rundfunkbeiträge über Bedarf auszuschöpfen. Das steht im Widerspruch zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Nach der derzeitigen Praxis, die auf EU-Vorgaben basiert, werden durch Einsparung entstandene Eigenmittel der Rundfunkanstalten bei der Bedarfsermittlung durch die KEF für die folgende Beitragsperiode berücksichtigt. § 26 Abs. 1 S. 5 3. MÄndStV-E würde es den Rundfunkanstalten jedoch nahelegen, Überschüsse für zusätzliche Angebote und Programminhalte („Impulse zur medialen Angebotsvielfalt“) auszugeben. Insofern geht der Vorschlag in die falsche Richtung. Vielmehr müssten weitere gesetzliche Anreize gesetzt werden, welche bei den Rundfunkanstalten zur Generierung von Einsparpotentialen führen, die dann zur Beitragssenkung bzw. -stabilität eingesetzt werden.</p> <p>Darüber hinaus hält der VAUNET es für bedenklich, die Rundfunkanstalten uneingeschränkt zum Setzen von „Impulsen“ aufzufordern. Zwar soll es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Sinne der Entwicklungsgarantie unbenommen bleiben, z. B. auch technischen Trends zu folgen. Es ist jedoch nicht erforderlich, dass die Rundfunkanstalten sich auf der technischen Ebene als „Impuls“-Geber verstehen und neue technische Standards noch vor Marktreife anwenden. Beispielhaft sei hier auf die Etablierung des Radiostandards DAB verwiesen. Ein „Impuls“-Verständnis ohne Blick auf die Marktverhältnisse und die Entwicklung technischer Standards kann gravierende Folgen für den Markt insgesamt haben. Noch am Anfang ihrer Entwicklung stehenden Innovationen und ihren zum Teil noch nicht voll ausgereiften Geschäftsmodellen droht unter massivem Beitragseinsatz eine zusätzliche Konkurrenz. Gerade auf Pay- oder Werbe-Refinanzierung angewiesene Projekte können gegen den Free-Ansatz der Rundfunkanstalten schnell ins Hintertreffen geraten.</p>
<p>⁶Allen Bevölkerungsgruppen soll die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht werden.</p>	<p>Zu Satz 6:</p> <p>Aus Sicht des VAUNET ist unklar, welchen Mehrwert diese Regelung im Vergleich zur allgemeinen Vorgabe des „Gesamtangebots für alle“ in Satz 4 haben soll (sofern letztere überhaupt Bestand haben kann). (siehe oben)</p>

<p>⁷Dabei erfolgt eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, der Belange von Menschen mit Behinderungen und der Anliegen von Familien.</p>	<p>Zu Satz 7: Unklar bleibt auch der Mehrwert von § 26 Abs. 1 S. 7 3. MÄndStV-E. Schließlich sind sämtliche hier genannten Gruppen bereits in Satz 4 („Gesamtangebot für alle“) und Satz 6 („allen Bevölkerungsgruppen“) hinreichend abgedeckt. Die hier genannten Gruppen sollen auch „nur“ „angemessen“ und nicht etwa „besonders“ berücksichtigt werden.</p> <p>Sollte es hierbei jedoch (entgegen dem Wortlaut) um eine „besondere Berücksichtigung“ gehen, ist dies aus Sicht des VAUNET abzulehnen. Es stünde dann zu befürchten, dass die vorgeschlagene Regelung den Rundfunkanstalten als Rechtfertigung für eine weitere „Verspartung“ ihres Angebots dienen könnte. Zudem würde sich unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung die Frage stellen, warum einzelne Zielgruppen explizit herausgehoben werden, während andere gesellschaftliche relevante Gruppen unerwähnt bleiben.</p>
<p>⁸Die öffentlich-rechtlichen Angebote haben [im Schwerpunkt] der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen.</p> <p><i>VAUNET-Änderungsvorschlag:</i> Die öffentlich-rechtlichen Angebote haben schwerpunktmäßig der Kultur, Bildung, Information und Beratung zu dienen.</p>	<p>Zu Satz 8: Der VAUNET wertet Satz 8 insoweit positiv, als dass er die „Unterhaltung“ aus den Schwerpunktbereichen des öffentlich-rechtlichen Auftrags herauslösen und diese künftig in Satz 9 eigenständig regeln soll, sowie die explizite Aufnahme der „Kultur“ in diesen Kanon. Der VAUNET begrüßt die konkrete Fokussierung auf die vier Kernbereiche Kultur, Bildung, Information und Beratung. Gerade im Bereich der Unterhaltung bieten private Medienunternehmen ein vielschichtiges und breites Angebot, so dass es der immensen finanziellen Anstrengungen der Rundfunkanstalten im Unterhaltungssektor nicht im bisherigen Umfang bedarf. Dies gilt umso mehr, als sich in den letzten Jahren durch das starke Wachstum von internationalen Streaminganbietern das Bewegtbildangebot im Bereich der Unterhaltung enorm vergrößert hat.</p> <p>Laut dem 22. KEF-Bericht bilden z. B. in den Hauptprogrammen DasErste und ZDF die Ausgaben für Sport, Unterhaltung und Film nach absoluten Zahlen die größten Kostenblöcke. Auch die Kosten pro Sendeminute sind in diesen Bereichen am höchsten und betragen ein Vielfaches der Kosten pro Sendeminute etwa im Bereich „Politik“.¹⁶</p> <p>Nach Auffassung des VAUNET muss die Schwerpunktsetzung im Medienstaatsvertrag allerdings stärker präzisiert und quantifiziert werden. Ziel muss sein, dass die Kernbereiche Kultur, Bildung, Information und Beratung in den einzelnen Angeboten ausgewogen enthalten sind. Der VAUNET hatte in der Vergangenheit gefordert, dass im öffentlich-rechtlichen Auftrag Information, Bildung und Kultur (ohne Beratung) je zu einem Drittel abgebildet sein müssen und sich diese Quantifizierung auch in den Budgetausgaben wiederfinden muss. Wenn mit der „Beratung“ ein vierter Schwerpunkt zu „Kultur, Bildung, Information“ hinzukommen soll, hieße das, hieße das, dass die Unterhaltung damit auch nicht mehr als ein Fünftel betragen sollte. Nur wenn Unterhaltung klar abgegrenzt nicht mehr einer der Aufgabenschwerpunkte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, wird das Ziel eines öffentlich-rechtlichen Profils erreicht. Es muss außerdem verhindert werden, dass z. B. durch eine weite Auslegung der Begriffe „Kultur“ oder „Beratung“ letztlich alle Unterhaltungsformate subsumiert oder mehrstündige Live-Sport-Übertragungen zu 100 Prozent als „Information“ gewertet werden. In Folge sollte zusätzlich vorgegeben werden, dass die Etathöhen und -zuschüsse sich ebenfalls</p>

¹⁶ 22. KEF-Bericht, S. 57, 59

	<p>nach den Schwerpunkten zu richten haben. Die Aufwendungen für „Kultur, Bildung, Information und Beratung“ müssen auch bei den Gesamtaufwendungen die Schwerpunkte bilden.</p> <p>Die Formulierung „im Schwerpunkt“ ist darüber hinaus auch im Allgemeinen zwiespältig. Zum einen richtet sie den Fokus stärker auf die öffentlich-rechtlichen Auftragsbestandteile Kultur, Bildung, Information und Beratung. Zum anderen weicht sie die Auftragsdefinition und ihren klaren Fokus wieder auf. Zudem bleibt unklar, ob es künftig ausreichen soll, wenn lediglich das öffentlich-rechtliche Gesamtangebot diesen Schwerpunkten dient, während Einzelangebote auch völlig andere Zwecke verfolgen dürfen. Dennoch bevorzugt der VAUNET die Aufnahme der Formulierung durch eine Streichung des Klammerzusatzes und die Einfügung des Wortes „schwerpunktmäßig“.</p>
<p>⁹Unterhaltung, die einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entspricht, ist Teil des Auftrags.</p> <p><i>VAUNET-Änderungsvorschlag:</i> ⁹Unterhaltung, hat einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil zu entsprechen. ¹⁰Sie muss zur Erfüllung der Schwerpunkte Kultur, Bildung, Information- und Beratung beitragen. ¹¹Anteil der Unterhaltung an den Inhalten eines öffentlich-rechtlichen Angebots darf [im Jahresdurchschnitt] 20 vom Hundert nicht überschreiten.</p>	<p>Zu Satz 9: Der VAUNET begrüßt, dass Satz 9 deutlicher herausstellt, dass Unterhaltung per se kein Kernbestandteil des Auftrages ist. Während Unterhaltung bislang lediglich einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen „soll“, wäre sie ohne eine solche Entsprechung künftig nicht mehr vom Auftrag der Rundfunkanstalten umfasst.</p> <p>Umso wichtiger ist dann aber eine Klarstellung, wann Unterhaltung einem „öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil“ entspricht. Hier bedarf es einer Konkretisierung. Jedenfalls dürfte sich diese Voraussetzung nicht in einem Verweis auf die allgemeinen Ausführungen zum Auftrag in den Sätzen 1-4 sowie auf die Programmgrundsätze in Absatz 2 erschöpfen, sondern es muss mindestens hervorgehen, dass Unterhaltung den in Satz 8 genannten Kernbereichen Kultur, Bildung, Information und Beratung dienen muss. Zudem sollte klargestellt werden, dass der Verweis auf das öffentlich-rechtliche Angebotsprofil auch als Abgrenzung zu den Unterhaltungsangeboten der privaten Anbieter zu verstehen ist.</p> <p>Auch wenn der vorliegende 3. MÄndStV-E Fragen der Finanzierung noch ausklammert, ist aus Sicht des VAUNET zudem sicherzustellen, dass sich der dienende Charakter der Unterhaltung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch in den finanziellen Aufwendungen der Rundfunkanstalten widerspiegelt. Es wäre zum Beispiel mit Blick auf den öffentlich-rechtlichen Auftrag nicht zu rechtfertigen, wenn Nachrichtenprogramme oder Kultursender unterfinanziert bleiben und in Randbereiche verlagert werden müssten, während gleichzeitig (weiterhin) große Summen für Sportübertragungen oder andere Unterhaltungsformate aufgewendet werden.</p>
<p>[¹⁰Das öffentlich-rechtliche Angebotsprofil soll in den eigenen Rundfunkprogrammen und Telemedienangeboten in besonderem Maße dort wahrnehmbar sein, wo die Nutzung dieser Angebote üblicherweise besonders hoch ist.]</p> <p><i>VAUNET-Änderungsvorschlag:</i></p>	<p>Zu Satz 10: Grundsätzlich begrüßt der VAUNET das Anliegen des Gesetzgebers, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag der Rundfunkanstalten sich vor allem dort erfüllen muss, wo die öffentlich-rechtlichen Angebote ihre stärkste Nutzung erfahren, sprich die sogenannte „Primetime-Regelung“. Dies könnte zu einem faireren Wettbewerb zwischen privaten Anbietern und Rundfunkanstalten führen. Es ist wettbewerbsverzerrend, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk den privaten Anbietern in der Hauptsendezeit der Rundfunkprogramme und auf den Start- und Hauptseiten bzw. in der Hauptnavigation der Telemedienangebote mit einem Überangebot an Sport und Unterhaltung (wie z. B. Krimis, (Rate-)Shows oder Comedy-Sendungen etc.)</p>

¹⁶¹²Das öffentlich-rechtliche Angebotsprofil soll in den eigenen Rundfunkprogrammen und Telemedieneangeboten insbesondere dort wahrnehmbar sein, wo die Nutzung dieser Angebote üblicherweise besonders hoch ist, vor allem in den Hauptsendezeitzeiten und auf der Startseite und die Hauptnavigation von Telemedienangeboten im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 14 lit. b); an diesen Stellen sollen sich öffentlich-rechtliche Angebote deutlich von vergleichbaren Angeboten privater Anbieter unterscheiden.

Marktanteile streitig macht. 2019 lag der Unterhaltungsanteil (Unterhaltung, Sport und fiktionale Filme und Serien) in der Primetime bei DasErste und dem ZDF bei rund 70 Prozent (67,5 % bei DasErste und 64,5 % beim ZDF). Auch der Fiktion-Anteil (innerhalb der Unterhaltung) war sehr hoch und betrug 50 Prozent (49 % bei DasErste und sogar 53 % beim ZDF).¹⁷ Gleiches gilt für das Radio. Laut der ARD-Hörfunkstatistik 2019 überwiegen im ARD-Gesamtangebot Unterhaltung (inkl. Rock-/Popmusik) und Werbung mit 51 Prozent gegenüber Information, Bildung und Kultur (inkl. Klassik) (49 %).¹⁸ In bestimmten Angebotsbereichen ist das Unterhaltungsangebot sogar deutlich dominanter. Bei den „jungen Hörfunkwellen“ der ARD, die sich an junge Hörer:innen richten, liegt der Anteil von Information, Bildung und Kultur bei rund 9 Prozent. Auf Unterhaltung (inkl. Rock-Popmusik) und Werbung entfallen 91 Prozent.¹⁹

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat durch die Beitragsfinanzierung gerade das Privileg und die Freiheit einer nicht marktorientierten Gewichtung. Zudem konterkariert eine Auslagerung des öffentlich-rechtlichen Kernauftrags in den Bereichen Information, Bildung und Kultur auf Randzeiten, in Spartenprogramme oder ins Internet den Sinn und Zweck des Auftrags und kann eine Beitragsfinanzierung nicht legitimieren.

Jedoch sollte die Norm noch konkreter ausgestaltet sein, wie es zum Beispiel im ORF-Gesetz (dort § 4 Abs. 3) oder in der SRG-Konzession (dort Art. 9) der Fall ist. Dort wird jeweils als Gebot für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgesehen, dass sein Angebot sich von kommerziellen Anbietern zu unterscheiden hat. Jedenfalls zur Hauptsendezeit muss das auch in Deutschland gelten. Zwar deutet der Verweis auf das öffentlich-rechtliche Angebotsprofil bereits darauf hin, dass sich die Angebote der Rundfunkanstalten an den betroffenen Stellen deutlich von den Angeboten der Privaten unterscheiden müssen. Darüber hinaus sollte diese Abgrenzung allerdings auch ausdrücklich im Wortlaut des MStV verankert werden. Auch wäre es wünschenswert, klarer zu definieren, wo und wann die Nutzung der öffentlich-rechtlichen Angebote „üblicherweise besonders hoch ist“. Aus Sicht des VAUNET trifft dies jedenfalls auf die Hauptsendezeit (TV: 20:15 bis 23:15 Uhr; Radio: 06:00 bis 12:00 sowie 16:00 bis 18:00 Uhr) sowie auf die Startseite und die Hauptnavigation der Mediatheken und der Telemedienangebote zu.

Der Gesetzgeber sollte im Telemedienbereich auch deutlich die Gestaltung der Navigationselemente und Empfehlungssysteme einbeziehen. Durch ihre eigenen Navigationselemente und Empfehlungssysteme sollen die Rundfunkanstalten die Nutzer ihrer Telemedienangebote zu Inhalten leiten, die dem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen (siehe dazu auch die Anmerkung zu § 30 Abs. 4 S. 2 3. MÄndStV-E).

¹⁷ Auswertung auf Basis von Daten der AGF Videoforschung

¹⁸ Media Perspektiven Basisdaten. Daten zur Mediensituation in Deutschland 2020, ARD-Hörfunkstatistik 2019, S. 11

¹⁹ ARD-Hörfunkstatistik 2017 (Puls [BR]), Bremen NEXT [RB], DASDING [SWR], 1LIVE [WDR], 1LIVE diggi [WDR], Fritz [rbb]), MDR SPUTNIK, N-JOY [NDR], UNSERDING [SR], YOU FM [hr]). Jüngere Daten für einzelne ARD-Hörfunkangebote liegen nicht vor.

<p>(2) ¹Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind bei der Erfüllung ihres Auftrags der verfassungsmäßigen Ordnung und hohen journalistischen Standards, insbesondere zur Gewährleistung einer unabhängigen, sachlichen, wahrheitsgemäßen und umfassenden Information und Berichterstattung wie auch zum Schutz von Persönlichkeitsrechten verpflichtet. ²Ferner sollen sie die einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechenden Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit achten und eine möglichst breite Themen- und Meinungsvielfalt ausgewogen darstellen.</p>	<p>Zu Absatz 2: Einer Änderung des § 26 Abs. 2 MStV hätte es nicht unbedingt bedurft. Die Einfügung der Begriffe „verfassungsmäßige Ordnung, hohen journalistischen Standards, insbesondere den Grundsätzen der Wahrheit, insbesondere zur Gewährleistung einer unabhängigen, sachlichen, wahrheitsgemäßen und umfassenden Information und Berichterstattung wie auch zum Schutz von Persönlichkeitsrechten“ sollte bereits von den bestehenden „Grundsätzen der Objektivität und Unparteilichkeit“ erfasst sein.</p> <p>Auch die Nennung „einer möglichst breiten Themen- und Meinungsvielfalt“ ist aus Sicht des VAUNET durch die Pflicht zur „Berücksichtigung der Meinungsvielfalt“ abgedeckt. Hier könnte das Risiko bestehen, dass die Rundfunkanstalten die Pflicht zur Darstellung einer „möglichst breiten Themenpalette“ zum Anlass für einen weiteren Angebotsausbau in Form von Special Interest- sowie Sparten- und Zielgruppenangeboten nehmen, die dann wiederum in Konkurrenz zu Angeboten privater Medien treten (z. B. Film- oder Sportangebote oder regionalisierte Hörfunkangebote).</p>
<p>§ 28 Fernsehprogramme (1) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten veranstalten gemeinsam das Vollprogramm „Erstes Deutsches Fernsehen (Das Erste)“. folgende Fernsehprogramme: 1. das Vollprogramm „Erstes Deutsches Fernsehen (Das Erste)“, 2. zwei Programme als Zusatzangebote nach Maßgabe der als Anlage beigefügten Konzepte, und zwar die Programme a) „tagesschau24“ und b) „EinsFestival“.</p> <p>(2) Die Dritten Fernsehprogramme einschließlich regionaler Auseinandersetzungen werden von einzelnen oder mehreren in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten nach Maßgabe ihres jeweiligen Landesrechts veranstaltet, und zwar jeweils durch</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. des den Bayerischen Rundfunks (BR), 2. des den Hessischen Rundfunks (HR), 3. des den Mitteldeutschen Rundfunks (MDR), 4. des den Norddeutschen Rundfunks (NDR), 	<p>Vorbemerkung zu §§ 28 Abs. 5, 32a 3. MÄndStV-E: Die Einführung des Flexibilisierungsmechanismus in §§ 28 Abs. 5, 32a 3. MÄndStV würde den Rundfunkanstalten mehr Befugnisse übertragen, selbst über die Zusammensetzung ihres Angebotsportfolios zu entscheiden – sowohl im Bereich der Telemedien als auch beim Rundfunk. Dazu soll § 32a 3. MÄndStV-E den Anstalten die Entscheidung über die Überführung, den Austausch oder die Einstellung der künftig in § 28 Abs. 5 3. MÄndStV-E genannten Rundfunkprogramme überlassen.</p> <p>Aus Sicht des VAUNET kann aber <u>nur der Gesetzgeber</u> den Auftrag zur Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme erteilen und ihn auch wieder ändern oder entziehen. Eine den Rundfunkanstalten ausgestellte Blankovollmacht, selbst darüber zu entscheiden, ob und wann sie bestehende Rundfunkprogramme in Online-Angebote überführen, sie einstellen oder durch völlig andere Rundfunkprogramme austauschen, entzieht den Landesparlamenten die konkrete Mitbestimmungsmöglichkeit und verletzt das verfassungsrechtliche Gebot der positiven Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung durch den Gesetzgeber. Der Beschluss des BVerfG zum Rundfunkbeitrag vom 22. Juli 2021 unterstreicht den Grundsatz: „Es bleibt Sache des Gesetzgebers, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zur Vielfaltsicherung auszugestalten und die entsprechenden medienpolitischen und programmleitenden Entscheidungen zu treffen; ihm kommt dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu.“²⁰</p> <p>Aufgrund der umfassenden Entscheidungsfreiheit der Rundfunkanstalten ist es im Gegenzug völlig offen, ob und wann der durch diese Regelungen angelegte Transformationsprozess überhaupt stattfinden wird. Auch, wenn die in § 28 Abs. 5 3. MÄndStV-E genannten Programme nur noch „solange und soweit“ als beauftragt gelten sollen, wie sie nicht überführt, eingestellt oder ausgetauscht wurden, ist darin kein Ablaufdatum zu</p>

²⁰ BVerfG (22. Juli 2021, 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, Rn. 84

<p>5. von Radio Bremen (RB), 6. vom den Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), 7. des den Südwestrundfunks (SWR), 8. des den Saarländischen Rundfunks (SR) und 9. des den Westdeutschen Rundfunks (WDR). 2. das Spartenprogramm „ARD-alpha“ mit dem Schwerpunkt Bildung vom BR.</p>	<p>erkennen. Somit könnten die Anstalten sämtliche Angebote unverändert fortbestehen lassen und gleichzeitig weiterhin regelmäßig finanzielle Mehrbedarfe für deren Bereitstellung anmelden.</p> <p>Abgesehen davon, dass aus Sicht des VAUNET nur der Gesetzgeber den Auftrag zur Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme erteilen sollte, fordert der Verband daher einerseits zwingende Vorgaben, nach denen die Rundfunkanstalten dazu verpflichtet sind, einen Transformationsprozess nach § 32a 3. MÄndStV-E bezüglich der in § 28 Abs. 5 3. MÄndStV-E anzustoßen und die danach zum Zweck der Auftragserfüllung und der Einhaltung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erforderlich erscheinenden Maßnahmen zu ergreifen. Andererseits muss das dafür geltende Verfahren so ausgestaltet sein, dass die berechtigten Belange der Beitragszahler, privater Medienanbieter und sonstiger Dritter bei den maßgeblichen Entscheidungen hinreichend berücksichtigt werden können (vgl. insofern die Anmerkungen zu § 32a 3. MÄndStV-E).</p>
<p>(3) Das ZDF veranstaltet das Vollprogramm „Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)“. folgende Fernsehprogramme: 1. das Vollprogramm „Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)“; 2. zwei Programme als Zusatzangebote nach Maßgabe der als Anlage beigefügten Konzepte, und zwar die Programme — a) „ZDFinfo“ und b) „ZDFneo“.</p> <p>(4) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF veranstalten gemeinsam folgende Fernsehprogramme:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. das Vollprogramm „3sat“ mit kulturellem Schwerpunkt unter Beteiligung öffentlich-rechtlicher europäischer Veranstalter und 2. das Vollprogramm „arte – Der Europäische Kulturkanal“ unter Beteiligung öffentlich-rechtlicher europäischer Veranstalter. 3. das Spartenprogramm „PHOENIX – Der Ereignis- und Dokumentationskanal“ und 4. das Spartenprogramm „KI.KA – Der Kinderkanal“. 	<p>Zu § 28 3. MÄndStV-E Durch die vorgeschlagene Neugestaltung von § 28 3. MÄndStV-E entfallen die Verweise in Abs. 1 Nr. 2 sowie Abs. 3 Nr. 2 auf die dem MStV bislang beigefügten Konzepte für die digitalen Zusatzprogramme der Rundfunkanstalten. Diese Konzepte sind allerdings ein wesentlicher Bestandteil des Beihilfenkompromisses (vgl. Europäische Kommission, Mitteilung vom 24. April 2007, K(2007)1761, Rn. 335 f.). Die Rundfunkanstalten sollen danach in einem förmlichen Verfahren Konzepte für ihre digitalen Zusatzprogramme auf Grundlage der gesetzlichen Vorgaben zum allgemeinen Programmauftrag entwickeln. Dies war aus Sicht der europäischen Kommission eine der wesentlichen Maßnahmen, um den Umfang und Zweck der digitalen Zusatzprogramme hinreichend deutlich zu machen und für Planungssicherheit bei privaten Anbietern sowie ein hinreichendes Maß an Kontrolle durch die zuständigen Gremien zu sorgen (ebd., Rn. 360).</p> <p>Vor diesem Hintergrund muss in § 28 Abs. 5 3. MÄndStV-E zusätzlich aufgenommen werden, dass die dem MStV bislang beigefügten Programmkonzepte fortgelten, solange und soweit die betroffenen Angebote nicht nach § 32a 3. MÄndStV-E überführt, eingestellt oder ausgetauscht wurden. Zudem sind bei § 32a 3. MÄndStV-E Vorkehrungen aufzunehmen, um sicherzustellen, dass danach vorgenommene Veränderungen bei den digitalen Zusatzprogrammen weiterhin hinreichend von einem Programmkonzept gedeckt sind.</p> <p>Unklar ist, wie das vierte Kriterium des § 28 Abs, 5 S. 1 3. MÄndStV-E („oder – soweit erforderlich – ein Verfahren nach § 32“ durchgeführt worden ist“) zu verstehen ist. Danach sollen die in Absatz 5 genannten TV-Programme weiterhin beauftragt sein, solange und soweit für das TV-Programm kein Drei-Stufen-Test (§ 32 MStV) durchgeführt worden ist. Insbesondere ist unklar, inwiefern ein Verfahren nach dem Drei-Stufen-Test, den § 32 MStV ausschließlich für Telemedienangebote vorsieht, sich überhaupt auf die Beauftragung linearer Programme auswirken kann. Darüber hinaus ist fraglich, ob neben dem neuen Flexibilisierungsmechanismus überhaupt noch Raum für ein Verfahren nach § 32 MStV bestehen soll. Insofern regelt § 32a Abs. 1 S. 2 3. MÄndStV-E für den neuen Flexibilisierungsmechanismus, dass für eine „Überführung, auch soweit diese in ein Telemedienangebot erfolgt“, ausschließlich das Verfahren nach § 32a Abs. 2 bis 4 3. MÄndStV-E Anwendung finden soll.</p>

<p>(5) ¹Die nach dem Medienstaatsvertrag – MStV – vom 14. – 28. April 2020 gemäß dessen § 28 Abs. 1 Nr. 2 (tagesschau24; EinsFestival), Abs. 2 Nr. 2 (ARD-alpha), Abs. 3 Nr. 2 (ZDFinfo; ZDFneo) und Abs. 4 Nr. 3 (PHOENIX) und Nr. 4 (KI.KA) veranstalteten Fernsehprogramme sind weiterhin beauftragt, solange und soweit das Angebot nicht nach § 32a überführt, eingestellt oder ausgetauscht oder – soweit erforderlich – ein Verfahren nach § 32 durchgeführt worden ist. ²Die Gesamtzahl der Fernsehprogramme darf die Zahl der zum [Inkrafttreten des Staatsvertrags] verbreiteten Fernsehprogramme nicht übersteigen.</p>	<p>Die in § 28 Abs, 5 S. 2 3. MÄndStV-E festgeschriebene Deckelung des Gesamtangebots ist grundsätzlich zu begrüßen, da somit keine Auftragsausweitung im Rundfunkbereich erfolgt. Zugleich kommt es aber auch zu keiner expliziten Senkung der Programmzahl. Letztlich können Angebotsreduzierungen zu Kostensenkung und Beitragsstabilität beitragen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfügt über ein im internationalen Vergleich äußerst umfassendes nationales Programmangebot (19 Fernsehprogramme, 68 terrestrische Radioprogramme und einem Inhalte-Katalog für Telemedien von mehr als 250.000 Filmen, Dokumentationen, Satire- und Serienstoffen²¹), dessen Umfang und die damit verbundenen Ausgaben regelmäßig überprüft und gegebenenfalls unter Beitragsstabilitätsgesichtspunkten korrigiert werden sollte.</p> <p>Der VAUNET hält es für zwingend erforderlich, dass es neben den Programmzahldeckelungen im Rundfunkbereich (für Hörfunk § 29 Abs. 2. S. 1 MStV, für TV § 28 MStV bzw. § 28 Abs. 5 S. 2 3. MÄndStV-E) auch eine quantitative gesetzlich festgeschriebene Obergrenze für den öffentlich-rechtlichen Telemedienbereich gibt, die über das von den Rundfunkanstalten selbst konzipierte Verweildauerkonzept hinausgeht. Nachdem der Gesetzgeber im Rundfunkbereich quantitative Deckelungen eingeführt hat, um damit zum einen eine Balance in der dualen Rundfunkordnung und zum anderen Beitragsstabilität zu schaffen, muss er dies auch im Telemedienbereich vollziehen.</p>
<p>§ 30 Telemedienangebote (1) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio bieten Telemedienangebote nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 Nr. 29 unter Einbeziehung einer gemeinsamen Plattformstrategie an.</p>	<p>Zu Absatz 1: Für den VAUNET bleibt offen, welche Ziele mit einer gemeinsamen Plattformstrategie verfolgt werden sollen. Sie könnte dazu beitragen, die Vielzahl paralleler Angebote der verschiedenen Anstalten zu reduzieren und damit eine effizientere Auftragserfüllung fördern.</p> <p>Der vorgeschlagene Wortlaut ist allerdings nicht hinreichend konkret, insbesondere angesichts der Vielzahl an Gestaltungsmöglichkeiten, die sich den Anstalten eröffnen. Eine „gemeinsame Plattformstrategie“ darf nicht zulasten der privaten Anbieter gehen, die bei ihren eigenen Telemedien-Strategien zahlreichen rechtlichen und wirtschaftlichen Zwängen unterworfen sind (z. B. aufgrund kartellrechtlicher Verbotsnormen oder zur Abgrenzung von den Angeboten der großen Digitalkonzerne).</p> <p>Zu vermeiden wäre daher insbesondere, dass die vorgeschlagene Ergänzung als Auftrag verstanden wird, eine anstaltsübergreifende „Super-Mediathek“ zu etablieren – sei es unmittelbar durch die Schaffung eines neuen, anstaltsübergreifenden Telemedienangebots oder mittelbar durch die Integration von Inhalten anderer (europäischer) Rundfunkanstalten in eine bestehende Mediathek (z. B. über ein „Embedding“). Letzteres wäre insbesondere dann bedenklich, wenn durch eine Einbindung von Inhalten aus anderen Mediatheken/Telemedienangeboten Beschränkungen des § 30 MStV umgangen werden würden. Bereits jetzt nutzen ARD und ZDF z. B. die 2021 gestartete Vernetzung mit den arte-Telemedien, um entgegen § 30 MStV in ihren Mediatheken nicht-europäische Werke anzubieten.</p>

²¹ ARD/ZDF-Pressemitteilung, 21.06.2021

	<p>Genauso wenig darf in dem vorgeschlagenen Wortlaut ein Auftrag gesehen werden, öffentlich-rechtliche Angebote vermehrt auf den „Plattformen“ großer Digitalkonzerne zu verbreiten. Vielmehr muss es diesbezüglich – wenn überhaupt – bei dem schon heute geltenden Grundsatz bleiben, dass ein Angebot öffentlich-rechtlicher Inhalte auf solchen Plattformen nur ausnahmsweise zulässig ist (vgl. dazu im Detail die Ausführungen zu Absatz 4 Satz 5).</p>
<p>(2) ¹Der Auftrag nach Absatz 1 umfasst insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sendungen ihrer Programme auf Abruf vor und nach deren Ausstrahlung sowie eigenständige audiovisuelle Inhalte, 2. Sendungen ihrer Programme auf Abruf von europäischen [und nicht-europäischen] Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind, vor und nach deren Ausstrahlung sowie als eigenständiger audiovisueller Inhalt bis zu dreißig Tage nach deren Ausstrahlung, wobei die Abrufmöglichkeit grundsätzlich auf Deutschland zu beschränken ist [; soweit es sich dabei um nicht-europäische Werke handelt, darf der Anteil angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien nicht 10 vom Hundert der bereitgestellten Sendeminuten der vorgenannten Produktionen übersteigen], 3. Sendungen ihrer Programme auf Abruf von Großereignissen gemäß § 13 Abs. 2 sowie von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga bis zu sieben Tage danach, 4. zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien. <p>²Im Übrigen bleiben Angebote nach Maßgabe der §§ 40 bis 44 unberührt.</p> <p>VAUNET-Änderungsvorschlag zu Nr. 2:</p>	<p>Zu Absatz 2 Satz 1 Nr. 2: § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 3. MÄndStV-E enthält zwei weitreichende Vorschläge, die aus Sicht des VAUNET jeweils abzulehnen sind:</p> <p>Erstens darf es keine Ausweitung der Verfügbarkeit von nicht-europäischen Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind (kurz nichteuropäische Lizenzwerke) in den Mediatheken geben. Dies könnte anderenfalls erhebliche Auswirkungen auf die Lizenzmärkte haben. Für Lizenzwerke gibt es reichlich private Medienangebote auf Abruf. Es gibt daher keinen Grund, diese Inhalte im Bereich beitragsfinanzierter Angebote vorzusehen. Jedenfalls sind die Mediatheken und Telemedienangebote der Rundfunkanstalten offenbar auch bereits ohne die Einbindung internationaler Werke äußerst attraktiv, was ihr wachsender Erfolg bescheinigt.</p> <p>Zweitens ist die Aufgabe des Sendungsbezugs („nach deren Ausstrahlung“, „eigenständiger audiovisueller Inhalt“) bei zugekauften europäischen Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind (kurz europäische Lizenzwerke) und nicht-europäischen Werken abzulehnen. Es gilt insbesondere zu verhindern, dass ARD und ZDF zukünftig massentaugliche Lizenzwerke als Online-Only-Inhalte einkaufen, um ihre Mediatheken kommerziell attraktiv zu machen. Aus Sicht der privaten Anbieter ist dies eine reale Bedrohung, die den Wettbewerb im OTT- und VoD-Markt und die hier entwickelten Geschäftsmodelle in Frage stellt. Das wird noch dadurch verstärkt, dass § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 3. MÄndStV-E keinerlei Deckelung für den Umfang an Online-Only-Lizenzware in den Mediatheken/Telemedienangeboten der Rundfunkanstalten vorsieht. Die vorgeschlagene Regelung würde es vielmehr erlauben, unbegrenzt viele Online-Only-Inhalte einzustellen, solange pro Inhalt die maximale Verweildauer von 30 Tagen bzw. für Nicht-EU-Werke die Deckelung auf 10 Prozent der insgesamt verfügbaren Lizenzwerke eingehalten wird. Es ist daher zwingend erforderlich, den Anteil an Online-Only-Inhalten innerhalb der Mediatheken insgesamt effektiv zu begrenzen, jedenfalls soweit Lizenzwerke betroffen sind. Einen weiteren Ausbau von Online-Only-Inhalten sieht der VAUNET schließlich auch im Hinblick auf den Integrationsauftrag der Rundfunkanstalten nach wie vor kritisch. Zuschauer:innen, die die Angebote der Rundfunkanstalten lediglich über die traditionellen Übertragungswege empfangen, können Online-Only-Inhalte nicht nutzen.</p> <p>Auch eine gesetzlich festgeschriebene Online-First-Regelung (auf Abruf vor Ausstrahlung im Rundfunkprogramm) für europäische Werke lehnt der VAUNET ab. Es ist angesichts der in den jüngsten Telemedienänderungskonzepten der Rundfunkanstalten von 2021, welche Online-First-Regelungen für Eigen- und Auftragsproduktionen vorsehen, davon auszugehen, dass die Rundfunkanstalten diese künftige Liberalisierung</p>

<p>Sendungen ihrer Programme auf Abruf von europäischen [und nicht europäischen] Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind, vor und nach deren Ausstrahlung sowie als eigenständiger audiovisueller Inhalt bis zu dreißig Tage nach deren Ausstrahlung, wobei die Abrufmöglichkeit grundsätzlich auf Deutschland zu beschränken ist [soweit es sich dabei um nicht europäische Werke handelt, darf der Anteil angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien nicht 10 vom Hundert der bereitgestellten Sendeminuten der vorgenannten Produktionen übersteigen].</p>	<p>ebenfalls intensiv nutzen werden. „Online-First“ ohne zeitlichen Anker kann bedeuten, dass die Ausstrahlung im Fernsehen oder Radio erst Monate oder Jahre später erfolgen kann. Der VAUNET schlägt vor, den frühesten Zeitpunkt für ein Vorab-Online-Stellen von linearen Inhalten auf eine Woche vor Ausstrahlung festzulegen.</p> <p>Abgesehen davon, dass es gar nicht zu einer Online-First-Regelung kommen sollte, ist eine Änderung hinsichtlich des Wortlauts für die 30-Tage-Frist vorzunehmen. Hier sollte klargestellt werden, dass ein Inhalt „insgesamt bis zu 30 Tage“ in der Mediathek/Telemedien verbleiben darf. Die derzeitige Formulierung ist zu unklar, wenn sie vorgibt, dass Inhalte vor und nach der Ausstrahlung „sowie“ als Online-Only-Inhalte bis zu 30 Tage online gestellt werden dürfen. Offen ist dabei insbesondere, wie die Höchstfrist berechnet wird, wenn Inhalte nach Online-Only-Veröffentlichung doch noch im linearen Programm ausgestrahlt werden. Umgekehrt dürfen Inhalte jedenfalls dann nicht mehr als „online only“ bereitgestellt werden, wenn sie zuvor bereits im linearen Programm ausgestrahlt wurden – dann liegt nämlich kein „eigenständiger“ Inhalt mehr vor.</p> <p>Der Gesetzgeber sollte im Medienstaatsvertrag ebenfalls festhalten, dass ein Anbieten von Lizenzwerken auf die eigenen Portale beschränkt ist und kein Anbieten über Drittplattformen erfolgen darf.</p>
<p>(3) ¹Durch die zeitgemäße Gestaltung der Telemedienangebote nach Maßgabe des § 26 Abs. 1 soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten, Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation angeboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden. ²Diese Gestaltung der Telemedienangebote soll die Belange von Menschen mit Behinderungen besonders berücksichtigen, insbesondere in Form von Audiodeskription, Bereitstellung von Manuskripten oder Telemedien in leichter Sprache.</p>	
<p>(4) ¹Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio bieten ihre Angebote in möglichst barrierefrei zugänglichen elektronischen Portalen an und fassen ihre Programme unter elektronischen Programmführern zusammen. ²Soweit sie in ihren Telemedienangeboten Empfehlungssysteme nutzen</p>	<p>Zu Absatz 4 Satz 2: Der VAUNET begrüßt den Vorschlag für Satz 2. Soweit die Rundfunkanstalten Empfehlungssysteme innerhalb ihrer Telemedienangebote einsetzen, müssen diese klar von vergleichbaren Systemen der privaten Anbieter abgegrenzt sein. Während private Angebote mit ihren Empfehlungssystemen zu Recht vor allem das Interesse verfolgen, ihren Nutzern durch möglichst personalisierte Empfehlungen attraktive Inhalte vorzuschlagen, die diese stärker und länger an ihr Angebot binden, sollten derartige Erwägungen bei den öffentlich-rechtlichen Angeboten keine übergeordnete Rolle spielen. Vielmehr muss der öffentlich-rechtliche Integrationsauftrag bei den Empfehlungen in den Mediatheken der Rundfunkanstalten im Vordergrund stehen.</p>

<p>zen oder anbieten, sollen diese einen offenen Meinungsbildungsprozess und breiten inhaltlichen Diskurs ermöglichen.²Soweit dies zur Erreichung der Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist, können sie Telemedien auch außerhalb des dafür jeweils eingerichteten eigenen Portals anbieten.</p>	<p>Deshalb sollten dort vor allem solche Inhalte empfohlen werden, die dem besonderen öffentlich-rechtlichen Profil entsprechen – insbesondere also Inhalte zu Kultur, Bildung, Information und Beratung.</p> <p>Zudem sollte durch die Gremien regelmäßig fachkundig evaluiert werden, ob die Empfehlungssysteme tatsächlich den vorgeschlagenen gesetzlichen Anforderungen (offener Meinungsbildungsprozess und breiter inhaltlicher Diskurs) gerecht werden.</p> <p>Ein entsprechendes Verständnis des Vorschlages für Satz 2 sollte die Begründung des 3. MÄndStV-E klarstellen.</p>
<p>³Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio sollen ihre Telemedien, die aus journalistisch-redaktionellen Gründen dafür geeignet sind, miteinander vernetzen, insbesondere durch Verlinkung. ⁴Sie sollen auch auf Inhalte verlinken, die Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur anbieten und die aus journalistisch-redaktionellen Gründen für die Telemedienangebote geeignet sind. ⁵Soweit dies zur Erreichung der Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist, können sie Telemedien auch außerhalb des dafür jeweils eingerichteten eigenen Portals anbieten.</p>	<p>Zu Absatz 4 Satz 5 (ex Satz 2):</p> <p>Auch wenn der 3. MÄndStV-E insofern keine inhaltliche Änderung mit sich bringt, gibt der VAUNET nochmals zu bedenken, dass eine Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Telemedien über Drittplattformen sachlich nicht gerechtfertigt ist. Dies gilt erst recht für das Angebot von Inhalten, die für Drittplattformen maßgeschneidert und/oder ausschließlich dort veröffentlicht werden. Letzteres verbietet nach Ansicht des VAUNET bereits der heutige Wortlaut, der es den Rundfunkanstalten lediglich erlaubt, ihre Inhalte „auch“ (aber eben nicht „ausschließlich“) auf Drittplattformen anzubieten. Letztlich muss sich die Präsenz der Rundfunkanstalten auf Drittplattformen daher auf Marketingmaßnahmen wie Teaser oder Trailer unter Verweis auf die eigenen Telemedienangebote der Anstalten beschränken. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist an sich (auch finanziell) in der Lage, alle Zielgruppen über seine eigenen Portale zu erreichen. Er ist nicht darauf angewiesen, seine Inhalte darüber hinaus auch auf kommerziellen Online-Plattformen anzubieten.</p> <p>Gleichzeitig haben solche Angebote auf Drittplattformen negative Auswirkungen für private Anbieter: Die relevanten Online-Plattformen sind auf den einschlägigen Märkten (z. B. auf dem Online-Werbemarkt) ohnehin schon marktmächtig. Durch die kostenlose Bereitstellung von beitragsfinanzierten Inhalten verstärken die Anstalten diese Stellung.</p>
<p>(5) ¹Nicht zulässig sind in Telemedienangeboten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Werbung mit Ausnahme von Produktplatzierung, 2. das Angebot auf Abruf von angekauften Spielfilmen und angekauften Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind mit Ausnahme der in Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 genannten europäischen Werke, 3. eine flächendeckende lokale Berichterstattung, 4. die in der Anlage zu diesem Staatsvertrag aufgeführten Angebotsformen. <p>²Für Produktplatzierung nach Satz 1 Nr. 1 gelten § 8 Abs. 7 und § 38 entsprechend.</p>	<p>Zu Absatz 5 Nr. 2:</p> <p>Die Streichung von „europäischen“ bei Lizenzwerken lehnt der VAUNET ab. Wie bereits erläutert, darf es aus Sicht des VAUNET keine Ausweitung der Verfügbarkeit von nichteuropäischen Lizenzwerken in den Mediatheken/Telemedien geben (siehe oben).</p>

<p>§ 31 Satzungen, Richtlinien, Berichtspflichten (1) ¹Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio erlassen jeweils Satzungen oder Richtlinien zur näheren Durchführung ihres jeweiligen Auftrags sowie für das Verfahren zur Erstellung von Konzepten für Telemedienangebote und das Verfahren für neue Telemedienangebote oder wesentliche Änderungen. ²Die Satzungen oder Richtlinien enthalten auch Regelungen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Gremienentscheidungen. ³Die Satzungen oder Richtlinien sind im Internetauftritt der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF oder des Deutschlandradios zu veröffentlichen.</p> <p>(2) ¹Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio veröffentlichen alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrages, über die Qualität und Quantität der bestehenden Angebote sowie die Schwerpunkte der jeweils geplanten Angebote. ²Der Bericht nach Satz 1 ist den Landtagen zur Kenntnis zu geben.</p>	
<p>(2a) Die zuständigen Gremien der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios wachen über die Erfüllung des Auftrags gemäß § 26.</p> <p>(2b) ¹Zur besseren Überprüfbarkeit im Sinne der Einhaltung des Auftrags gemäß § 26 sollen die zuständigen Gremien den Rundfunkanstalten Zielvorgaben setzen. ²Hierzu gehören die Festsetzung inhaltlicher und formaler Qualitätsstandards sowie standardisierter Prozesse zu deren Überprüfung. ³Die Standards sind in dem Bericht nach Absatz 2 zu veröffentlichen und regelmäßig unter</p>	<p>Zu Absätzen 2a und 2b: Der VAUNET begrüßt es, wenn die Position der zuständigen Gremien im Hinblick auf die Kontrolle der Auftragserfüllung durch den vorgeschlagenen Wortlaut gestärkt wird. Der VAUNET hat sich in der Vergangenheit immer wieder für eine Stärkung der Gremien, inklusive der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), ausgesprochen, um die Kontrolle der Rundfunkanstalten, einschließlich seiner kommerziellen Aktivitäten zu verbessern und Transparenz herzustellen.</p> <p>Aus Sicht des VAUNET sind allerdings flankierende Maßnahmen erforderlich, um sicherzustellen, dass die Gremien bei diesem Prozess auch in der Praxis eine aktive Rolle einnehmen können und nicht lediglich die entsprechenden Vorschläge der Rundfunkanstalten „abnicken“. Die entsprechende Fachkompetenz der Gremien sollte daher sichergestellt werden. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Zielvorgaben nach Absatz 2b. In diesem Zusammenhang muss die Formulierung im dortigen Satz 4 in eine „Soll“-Vorschrift umgewandelt werden („... sollen die Gremien externe unabhängige Sachverständige einbeziehen.“).</p>

<p>Berücksichtigung der anerkannten medienwissenschaftlichen Erkenntnisse und publizistischer Praxis zu überprüfen. ⁴Bei der Erstellung und Kontrolle dieser Zielvorgaben können die Gremien externe unabhängige Sachverständige einbeziehen.</p> <p>VAUNET-Änderungsvorschlag zu Abs. 2b: ⁵Die inhaltlichen und formalen Qualitätsstandards sind erstmals nach zwei Jahren zu evaluieren. Im Verfahren zur Überprüfung der inhaltlichen und formalen Qualitätsstandard ist Dritten in einer Frist von mindestens sechs Wochen die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.</p>	<p>Zudem fehlen bei Absatz 2b noch Vorgaben zur Kontrolle der Einhaltung der neuen Zielvorgaben. So gibt der dortige Satz 3 lediglich vor, dass die festgesetzten Standards im Bericht der Anstalten nach Absatz 2 zu veröffentlichen sind. Ergänzt werden sollte eine Regelung, nach der die Rundfunkanstalten in dem Bericht und gegenüber ihren Gremien auch darüber Rechenschaft ablegen müssen, inwiefern sie die Zielvorgaben erfüllen. Zudem sollten die Gremien ausdrücklich dazu ermächtigt werden, die Erfüllung der Zielvorgaben zu kontrollieren – zum Beispiel durch eine entsprechende Ergänzung in Absatz 2b Satz 1.</p> <p>Die neuen Qualitätsstandards zur Überprüfung der Auftragserfüllung bedürfen einer regelmäßigen Kontrolle. Der Gesetzgeber sollte eine Evaluierung des neuen Regelwerks nach zwei Jahren verankern. In der Evaluierung müssen dann insbesondere die Auswirkungen der Staatsvertragsänderungen auf die privaten Anbieter untersucht werden. Diese Evaluierung sollte eine Anhörung und Einbindung Dritter beinhalten.</p>
<p>(2c) ¹Zur besseren Überprüfbarkeit und Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung setzen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio unter Einbeziehung ihrer zuständigen Gremien und der KEF gemeinsame Maßstäbe fest, die geeignet sind, den Gremien die Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie eine vergleichende Kontrolle der Ressourceneffizienz zu ermöglichen. ²Absatz 2b Satz 4 gilt entsprechend.</p>	<p>Zu Absatz 2c: Dass Maßstäbe zur besseren Überprüfbarkeit und Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung entwickelt werden sollen, ist grundsätzlich zu begrüßen.</p> <p>Allerdings gilt zu beachten, dass die Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die wesentliche Kernaufgabe der KEF ist, vgl. § 3 Abs. 1-3 RFinStV. Nach § 3 Abs. 6 RFinStV unterstützen die Rundfunkanstalten die KEF bei der Fortentwicklung von Methoden und Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung dieser Grundsätze.</p> <p>Vor diesem Hintergrund befürchtet der VAUNET, dass die hier vorgeschlagene Regelung einen ersten Schritt zur Einschränkung der Kontrollbefugnisse der KEF bedeuten würde: Hiernach sollen die Anstalten künftig selbst die relevanten Maßstäbe festlegen, während die KEF (und die Gremien der Anstalten) dabei lediglich noch „einbezogen“ werden müssen. Das würde die Regelung im § 3 RFinStV ins Gegenteil verkehren und es den Anstalten letztlich ermöglichen, selbst zu definieren, wann ihre Tätigkeit wirtschaftlich und sparsam ist.</p> <p>Die Maßstäbe nach Absatz 2c sollten daher ausschließlich von den Kontrollinstanzen (Gremien, KEF, Landesrechnungshöfe) erarbeitet werden und nicht von den Anstalten selbst. Nur so ist die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle letztlich sichergestellt.</p> <p>Es müsste auf jeden Fall daher klargestellt werden, dass die vorgeschlagene Regelung lediglich für ein laufendes Monitoring von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit außerhalb des bzw. in Ergänzung zum Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs durch die KEF gelten darf.</p> <p>Die von den Anstalten aufgestellten gemeinsamen Maßstäbe dürfen keinerlei Bindungswirkung für eine Entscheidung der KEF über den letztlich angemeldeten Finanzbedarf haben. Um darüber hinaus eine indirekte</p>

	<p>Bindungswirkung zu vermeiden, ist es nicht ausreichend, die KEF in die Festsetzung der gemeinsamen Maßstäbe lediglich „einzubeziehen“. Vielmehr sollten die Rundfunkanstalten die Maßstäbe im Einvernehmen mit der KEF festsetzen, damit die KEF prüfen und sicherstellen kann, ob bzw. dass diese Maßstäbe tatsächlich zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geeignet sind. Das würde zugleich das Risiko voneinander abweichender Beurteilungsmaßstäbe – auf Seiten der Anstalten einerseits sowie auf Seiten der KEF andererseits – verringern.</p> <p>Aus Sicht des VAUNET bedarf es angesichts der neuen Auftragsdefinition einer noch stärkeren Einbindung der KEF bei der Prüfung, ob die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Auftragserfüllung eingehalten wurden. Dies betrifft insbesondere die regelmäßige Kontrolle, ob das Beitragsaufkommen auch auftragskonform für die Schwerpunkte Kultur, Bildung, Information und Beratung aufgewendet wird.</p>
<p>(2d) Die Anstalten treffen Maßnahmen, um sich in einem kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung, insbesondere über Qualität, Leistung und Fortentwicklung des Angebots auszutauschen.</p>	<p>Zu Absatz 2d: Der VAUNET begrüßt grundsätzlich, dass die Rundfunkanstalten sich regelmäßig einer kritischen Beurteilung von Qualität, Leistung und Fortentwicklung ihrer Angebote stellen sollen. Der Begriff allgemeine „Maßnahmen“ lässt jedoch sehr viel Spielraum, in welcher Form und Güte der Austausch mit der Bevölkerung zu führen ist.</p> <p>Dieser Regelungsvorschlag sollte nicht als Rechtfertigung dienen können, die Aktivitäten der Rundfunkanstalten auf Drittplattformen auszudehnen. Des Weiteren ist dafür Sorge zu tragen, dass der Dialog auch mit einem repräsentativen Querschnitt aller Beitragszahler:innen geführt wird.</p>
<p>(3) ¹In den Geschäftsberichten der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios ist auch der Umfang der Produktionen mit von diesen gesellschaftsrechtlich abhängigen und unabhängigen Produktionsunternehmen darzustellen. ²Dabei ist auch darzustellen, in welcher Weise der Protokollerklärung aller Länder zu § 11d Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages im Rahmen des 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrages Rechnung getragen wird.</p>	

<p>§ 32 Telemedienkonzepte</p> <p><i>Hinweis: Die Absätze 1 bis 7 bleiben unverändert.</i></p>	<p>Der VAUNET hält das Instrument des Drei-Stufen-Tests grundsätzlich für ein geeignetes Mittel, um Wettbewerbseingriffe vorab zu prüfen bzw. interessengerecht zu gestalten.</p> <p>Es sollten aber die Mitwirkungs- und Entscheidungsinstrumente der privaten Veranstalter gestärkt und die Transparenzvorgaben für die Rundfunkanstalten erweitert werden.</p> <p>Bereits mit dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrages ist es zu einer Einschränkung des Verfahrens gekommen, indem die Aufgreifschwelle zur zwingenden Einleitung des Verfahrens angehoben wurde. Seitdem ist nur bei „wesentlichen“ Änderungen ein Drei-Stufen-Testverfahren zwingend vorzunehmen. Ungeachtet der gesetzlichen Vorgaben sind dennoch wichtige Telemedienprojekte der Rundfunkanstalten keinem Drei-Stufen-Test unterzogen worden, z. B. der Start der ARD Audiothek, der Deutschlandradio Audiothek, von ZDFkultur.</p> <p>Im Jahr 2021 sind 17 Telemedienänderungskonzepte zur Prüfung vorgelegt worden. Die darin enthaltene Rückschau auf die Entwicklung der letzten Jahre verdeutlicht, dass ein sukzessiver Aus- und Umbau der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote stattgefunden hat. Insbesondere die Konzepte zum Umbau der sogenannten „Big 5“-Angebote der ARD (spotschau.de, ARD Mediathek, tagesschau.de, kika.de, ARD Audiothek und funk) sind keinem Test unterzogen worden.</p> <p>Das Drei-Stufen-Testverfahren dient unter anderem dazu, im Markt darüber Transparenz zu erzeugen, welche Vorhaben beitragsfinanziert geplant sind und ob die Vorhaben negative Effekte für die Marktteilnehmer und somit für die Medienvielfalt insgesamt auslösen können. Die Schaffung von Transparenz sollte nicht dadurch umgangen werden, dass ein Umbau der Angebote in Teilschritten erfolgt, die jeder für sich genommen keine „wesentlichen“ Änderungen darstellen, aber in der Summe eben doch zu einer wesentlichen Änderung des Angebots führen.</p> <p>Der VAUNET/VPRT hat in den rund 70 beendeten und laufenden Drei-Stufen-Test-Verfahren immer mehr Detailtiefe in der Angebotsbeschreibung und bei der Kostenaufschlüsselung gefordert, um so eine Abschätzung der Marktauswirkungen konkreter Vorhaben zu können. Sollte das Modell des Probetriebes eingeführt werden, sollte das Instrument Drei-Stufen-Test-Verfahren nicht weiter marginalisiert werden.</p>
<p>(8) ¹Soweit dieser Staatsvertrag für ein neues oder wesentlich geändertes Telemedienangebot ein Verfahren nach Maßgabe der Absätze 1 bis 7 vorsieht, können die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und Deutschlandradio, um</p>	<p>Zu Absatz 8:</p> <p>Die flächendeckende Einführung eines Probetriebs neuer oder wesentlich veränderter Telemedienangebote lehnt der VAUNET ab.</p> <p>Das wäre im Ergebnis eine Umgehung des Drei-Stufen-Tests, der vor Einführung neuer Angebote nach § 32 Abs. 4-7 MStV durchzuführen ist. Eine Abkehr von dieser aufschiebenden Wirkung würde nicht zuletzt den Beihilfenkompromiss mit der Europäischen Union in Frage stellen, der einen effektiven Drei-Stufen-Test zur</p>

<ol style="list-style-type: none"> 1. Erkenntnisse zu gewinnen, die sie für den Vorschlag für ein neues Telemedienangebot benötigten, oder 2. Aufschlüsse über den voraussichtlichen Bedarf nach dem neuen Telemedienangebot zu erhalten, oder 3. neuartige technische und/oder journalistische Konzepte zu erproben, <p>das neue oder wesentlich geänderte Angebot auch ohne Durchführung des Verfahrens für eine Dauer von maximal sechs Monaten im Rahmen eines Probebetriebs veranstalten bzw. bereitstellen. ²Um den Übergang in ein reguläres Telemedienangebot zu ermöglichen kann der Probebetrieb um maximal weitere sechs Monate verlängert werden, wenn zeitgleich ein Verfahren nach § 32 Abs. 4 bis 7 eingeleitet wird. ³Die Aufnahme und der Zeitpunkt des Beginns eines solchen Probebetriebs ist von den Anstalten der jeweiligen Rechtsaufsicht anzuzeigen.</p>	<p>Voraussetzung gemacht hat, um die Beitragsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Art. 106 AEUV zu legitimieren.</p> <p>Es ist fraglich, wie ein Probebetrieb mit dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar sein soll. Je nach Angebot erfordert bereits ein Probebetrieb wesentliche Investitionen, die in dem Vertrauen darauf getätigt werden müssen, dass das neue oder wesentlich veränderte Angebot den später durchzuführenden Drei-Stufen-Test auch tatsächlich bestehen wird. Umgekehrt eröffnet ein Probebetrieb vor diesem Hintergrund Raum für sachfremde Erwägungen in einem späteren Drei-Stufen-Test: Die Anstalten könnten dann damit argumentieren, dass in das Projekt während des Probebetriebs schon wesentliche finanzielle Mittel geflossen sind, und dass diese Investitionen entwertet werden würden, wenn das Projekt den Drei-Stufen-Test nicht besteht und wieder eingestellt werden müsste.</p> <p>Insbesondere vor diesem Hintergrund besteht daher die Gefahr, dass ein Probebetrieb die Einführung neuer Angebote bereits besiegelt und letztlich Fakten schafft, die auch ein späterer Drei-Stufen-Test nicht ohne Weiteres wieder beseitigen kann. Jedenfalls sind daher wirksame Maßnahmen zu treffen, um den Charakter des Probebetriebs zu unterstreichen und diesen vom regulären Start eines neuen Angebots abzugrenzen (vgl. dazu sogleich).</p> <p>Der VAUNET sieht darüber hinaus die Gefahr, dass über den Probebetrieb eine Vielzahl von zielgruppengenaue Angeboten entsteht und sich die Rundfunkanstalten somit weiter vom Integrationsauftrag entfernen.</p>
<p>(9) Die Anstalten haben die Zahl der Nutzer des Probebetriebs insbesondere durch technische Maßnahmen zu beschränken, um zu verhindern, dass der Probebetrieb der Einführung eines neuen oder wesentlich veränderten Angebots im Sinne des § 32 gleichkommt.</p>	<p>Zu Absatz 9: Soweit den Rundfunkanstalten überhaupt ein Probebetrieb ermöglicht wird (siehe insofern die Anmerkungen zu § 32 Abs. 8 3. MÄndStV-E), ist es aus Sicht des VAUNET zwingend erforderlich, einen Probebetrieb von einem regulären Start des neuen bzw. angepassten Telemedienangebots klar abzugrenzen. Anderenfalls drohen neue beihilfenrechtliche Konflikte. Daher begrüßt der VAUNET die für § 32 Abs. 9 3. MÄndStV-E vorgeschlagene Regelung grundsätzlich.</p> <p>Aus Sicht des VAUNET sind für eine solche Abgrenzung aber konkretere Vorgaben erforderlich. Insbesondere sollte die Zahl der Teilnehmer an einem Probebetrieb auf ein repräsentatives Panel, das einen Querschnitt der Beitragszahler:innen abbildet, beschränkt werden. Jedenfalls sollte es bei der Auswahl der zugelassenen Probenutzer:innen keine Beschränkung auf eine bestimmte Interessengruppe geben.</p>

<p>§ 32a Überführung und Austausch von Programmen</p> <p>(1) ¹Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF können die in § 28 Absatz 5 genannten Fernsehprogramme ganz oder teilweise einstellen oder deren Inhalte in Angebote im Internet gleichartigen Inhalts überführen. ²Eine Überführung gleichartigen Inhalts gemäß Satz 1 liegt insbesondere auch vor, wenn für eine Verbreitung des Angebots im Internet (linear oder auf Abruf) unter grundlegender Beibehaltung der thematischen inhaltlichen Ausrichtung des Angebots und der angestrebten Zielgruppe internet-spezifische Gestaltungsmittel eingesetzt werden.</p>	<p>Zu Absatz 1:</p> <p>Das in § 32a 3. MÄndStV-E formulierte Verfahren ist voraussichtlich in naher Zukunft insbesondere für die Überführung von TV-Programminhalten in Internetangebote gleichartigen Inhalts von Relevanz – und weniger für die ersatzlose Einstellung bestehender Angebote. Da es hierbei im Endeffekt um die Etablierung neuer Telemedienangebote geht, darf dies nicht zu einer Aushöhlung des Drei-Stufen-Testverfahrens führen (dazu im Detail in der Anmerkung zu Abs. 2-4). Zu Recht gelten § 32a Abs. 1 und Abs. 5 3. MÄndStV daher nach aktuellem Wortlaut nur für die erstmalige Überführung eines in § 28 Abs. 5 3. MÄndStV-E genannten Programms. Danach ist er für weitere Änderungen an den durch Überführung entstandenen Angeboten nicht mehr anwendbar, denn dann liegt kein „in § 28 Abs. 5 genanntes Fernsehprogramm“ mehr vor.</p> <p>Weitere Maßnahmen sind allerdings erforderlich, um zu verhindern, dass eine Überführung bestehender Fernsehprogramme in inhaltlich gleichartige Online-Angebote zu einem überproportionalen Zuwachs an Telemedienangeboten führt. Denn der vorgeschlagene Wortlaut enthält keinerlei Mengenbegrenzung. Solange die Voraussetzung der inhaltlichen Gleichartigkeit erfüllt ist, können die Rundfunkanstalten ein bestehendes lineares Programm mit 24 Sendestunden pro Tag also zum Beispiel auch in ein Telemedienangebot mit deutlich größerem Umfang überführen. Auch wäre es zulässig, dass das neue Online-Angebot mehrere parallele Live-Streams (z. B. zur Prime-Time) oder auch mehrere lineare 24-Stunden-Feeds umfasst. Es steht daher zu befürchten, dass im durch Überführung entstandenen Online-Angebot deutlich mehr Inhalte als bislang im Rahmen des überführten Fernsehprogramms zur Verfügung stehen.</p> <p>Auch sind weitere Maßnahmen erforderlich, um sicherzustellen, dass eine Überführung von Fernsehprogrammen nicht „durch die Hintertür“ zur Schaffung zusätzlicher Telemedienangebote an den Vorgaben des § 32 MStV vorbei führt. Der vorgeschlagene Wortlaut enthält dazu keine hinreichenden Vorkehrungen. Insbesondere schließt er einen Parallelbetrieb vom „überführten“ Fernsehprogramm und dem neuen Online-Angebot nicht hinreichend klar aus. Dazu müsste klarer definiert werden, wie eine „teilweise“ Überführung aussehen soll. Eine solche teilweise Überführung darf jedenfalls nicht zu Situationen führen, in denen bestimmte Teile eines 24-stündigen Fernsehprogramms in neue Online-Angebote überführt werden, ohne dass auch der verbleibende Angebotsumfang des Fernsehprogramms entsprechend reduziert wird (z. B. durch eine Partagierung). Erst recht dürfen die überführten Angebotsteile dann nicht durch andere Inhalte ersetzt werden.</p> <p>Zu klären wäre dann noch, wie „Angebote im Internet gleichartigen Inhalts“ definiert sind.</p>
<p>³Für Einstellung und Überführung, auch soweit diese in ein Telemedienangebot erfolgt, findet ausschließlich das Verfahren nach den Absätzen 2 bis 4 Anwendung; § 30 bleibt unberührt.</p>	<p>Zu Satz 3, 2. Halbsatz:</p> <p>Die Klarstellung, dass die Beschränkungen des § 30 3. MÄndStV-E auch für Telemedienangebote gelten sollen, die durch Überführung eines in § 28 Abs. 5 3. MÄndStV-E genannten Fernsehprogramms entstanden sind, begrüßt der VAUNET ausdrücklich. Denn durch eine solche Überführung dürfen die materiellen Regelungen für öffentlich-rechtliche Telemedienangebote nicht unterlaufen werden.</p>

(2) ¹Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF erstellen Angebotskonzepte, in denen sie jeweils darstellen, welches Fernsehprogramm oder welche Teile davon eingestellt werden sollen oder wie die betroffenen Inhalte gegebenenfalls unter Berücksichtigung internetspezifischer Gestaltungsmittel in ein Angebot im Internet überführt werden soll. ²Dabei haben sie darzulegen, dass der Auftrag auch durch das veränderte Angebot erfüllt wird und die Änderung des Angebots dem Auftrag nach § 26 Abs. 1 unter Berücksichtigung des geänderten Nutzerverhaltens dem Entwicklungsbedarf entspricht. ³Werden Inhalte ganz oder teilweise in ein Angebot im Internet überführt, muss das Angebotskonzept auch Ausführungen zur Einbindung in die Plattformstrategie im Sinne des § 30 Abs. 1 enthalten. ⁴Das zuständige Gremium gibt Dritten in geeigneter Weise, insbesondere im Internet, Gelegenheit zu Stellungnahme. ⁵Die Gelegenheit zur Stellungnahme besteht innerhalb einer Frist von mindestens sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens. ⁶Das zuständige Gremium der Rundfunkanstalt hat die eingegangenen Stellungnahmen zu prüfen.

(3) Die Entscheidung über die Einstellung des Fernsehprogramms und das neue oder veränderte Angebotskonzept bedürfen der Zustimmung des zuständigen Gremiums der Rundfunkanstalt. Die Entscheidung ist zu begründen.

(4) ¹Nach Zustimmung des zuständigen Gremiums hat die jeweilige Rundfunkanstalt der für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörde alle für eine rechtsaufsichtliche Prüfung notwendigen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen zu übermitteln. ²Nach Abschluss des Verfahrens nach den Absätzen

Zu Absätzen 2-4:

Es ist unverständlich, warum für die Überführung von Fernsehprogrammen in Angebote im Internet gleichartigen Inhalts ein völlig neues Verfahren geschaffen werden soll, anstatt hierfür das Verfahren des Drei-Stufen-Tests aus § 32 MStV entsprechend anzuwenden. Letztlich dürfte es sich jedenfalls bei einer Überführung bestehender Fernsehprogramme in neue Internetangebote stets um die Schaffung neuer bzw. die wesentliche Ergänzung bestehender Telemedienangebote im Sinne von § 32 MStV handeln.

Aus Sicht des VAUNET muss der § 32 MStV daher für alle Maßnahmen nach § 32a 3. MÄndStV-E entsprechend gelten. Andernfalls droht nicht zuletzt eine Verletzung des Beihilfenkompromisses mit der Europäischen Kommission (vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung vom 24. April 2007, K(2007)1761). Danach ist der Drei-Stufen-Test zwingend für alle neuen und veränderten digitalen Angebote der Rundfunkanstalten durchzuführen (ebd., Rn. 328).

Zwar ist das Verfahren in § 32a Abs. 2-4 3. MÄndStV-E offenbar an dem des Drei-Stufen-Test angelehnt. Es fehlen aber einige wichtige Elemente, ohne dass ersichtlich ist, warum diese bei Überführung und Einstellung nicht gelten sollten:

- Finanzbedarf: Entgegen § 32 Abs. 2 MStV soll das Angebotskonzept bei § 32a 3. MÄndStV-E nicht so gestaltet werden müssen, dass die KEF Auswirkungen auf den Finanzbedarf prüfen kann – obwohl § 32 Abs. 6 3. MÄndStV-E materielle Vorgaben für diese Frage enthält.
- Auftragserfüllung: Die einzigen materiellen Kriterien, die in dem Angebotskonzept nach § 32a 3. MÄndStV-E zur Erfüllung des Auftrags nach § 26 Abs. 1 3. MÄndStV-E zwingend dargelegt werden sollen, sind ein geändertes Nutzerverhalten und die Einbindung in die Plattformstrategie nach § 30 Abs. 1 3. MÄndStV-E. Auch bei den Maßnahmen nach § 32a 3. MÄndStV-E müssen darüber hinaus aber nach dem Beihilfenkompromiss auch die Aussagen nach § 32 Abs. 4 S. 2 MStV zu den Bedürfnissen der Gesellschaft, zum publizistischen Wettbewerb und zum finanziellen Aufwand getroffen werden (ebd., Rn. 328).
- Marktprüfung: Es ist ebenfalls nicht ersichtlich, wieso die Maßnahmen nach § 32a 3. MÄndStV-E ohne die in § 32 Abs. 4 S. 3 MStV vorgesehene Marktprüfung umgesetzt werden sollten. Eine solche Marktprüfung ist aus Sicht des VAUNET zwingend erforderlich. Insbesondere bei einer Überführung eines bestehenden Programms in ein Internetangebot begeben sich die Anstalten in ein völlig anderes Marktumfeld. Die Auswirkungen auf die dort bereits bestehenden privaten Angebote müssen daher entsprechend des Beihilfenkompromisses zwingend in die Bewertung einbezogen werden (ebd., Rn. 328). Entsprechendes gilt auch für die Vorgaben zur gutachterlichen Befassung mit der Marktprüfung in § 32 Abs. 5 S. 4, 2. HS MStV.

<p>zen 2 und 3 und nach Prüfung der für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörde sind die Einstellung des Fernsehprogramms und das neue oder veränderte Angebotskonzept in den amtlichen Verkündungsblättern der betroffenen Länder zu veröffentlichen.³Auf die Veröffentlichung ist zugleich im Internetauftritt der jeweiligen Rundfunkanstalt hinzuweisen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Beschlussfassung</u>: Es ist nicht ersichtlich, wieso an eine Beschlussfassung im Rahmen des § 32a 3. MÄndStV-E weniger strenge Anforderungen gestellt werden sollten als sie nach § 32 MStV gelten – insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Mehrheitsverhältnisse innerhalb der zuständigen Gremien (§ 32 Abs. 6 S. 1 MStV) und der materiellen Anforderungen an die Begründung des Beschlusses (§ 32 Abs. 6 S. 3 MStV).
<p>(5) ¹Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF können die in § 28 Abs. 5 genannten Fernsehprogramme durch ein anderes Fernsehprogramm austauschen. ²Hierfür gilt das Verfahren gemäß Absatz 2 bis 4 entsprechend.</p>	<p>Zu Absatz 5: Der VAUNET lehnt den Vorschlag in § 32 Abs. 5 3. MÄndStV-E ab, es den Anstalten zu ermöglichen, gesetzlich beauftragte Fernsehprogramme nach eigenem Ermessen und ohne Beteiligung des Landesgesetzgebers durch völlig andere, inhaltlich nicht weiter umgrenzte Fernsehprogramme zu ersetzen.</p> <p>Ohne eine Einbindung des Gesetzgebers ist nicht hinreichend sichergestellt, dass die schutzwürdigen Belange der privaten Veranstalter angemessen berücksichtigt werden, die bei so grundsätzlichen Fragen wie dem Katalog der von den Anstalten angebotenen Fernsehprogramme stets berührt sind. Das in § 32a Abs. 2-4 3. MÄndStV-E vorgesehene Verfahren bietet dafür jedenfalls keinerlei hinreichende Gewähr.</p> <p>Darüber hinaus erfüllt das Verfahren in § 32a Abs. 2-4 3. MÄndStV-E auch nicht die Anforderungen, die der Beihilfenkompromiss an die Programmkonzepte stellt, die für die digitalen Zusatzprogramme der Rundfunkanstalten zwingend vorzusehen sind (vgl. dazu bereits bei § 28 3. MÄndStV-E). Der Beihilfenkompromiss fordert insbesondere, dass für jedes digitale Zusatzprogramm im Rahmen eines solchen Programmkonzepts der Umfang und Zweck dieser Angebote im Vergleich zu anderen Angeboten der Anstalt hinreichend geprüft und dargelegt wird. Im Verfahren nach § 32a Abs. 2-4 3. MÄndStV-E fehlen entsprechende Vorkehrungen völlig. Die dadurch fehlende Klarheit geht zu Lasten der Planungssicherheit für private Anbieter und erschwert die Kontrolle durch die zuständigen Gremien.</p>
<p>(6) Durch die Überführung oder den Austausch der in § 28 Abs. 5 genannten Fernsehprogramme darf kein Mehrbedarf entstehen; dabei bleiben Nutzerzahlen abhängige Verbreitungskosten außer Betracht.</p>	<p>Zu Absatz 6, 1. Halbsatz: Der VAUNET begrüßt grundsätzlich die Klarstellung, dass Maßnahmen nach § 32a 3. MÄndStV-E nicht zu einem finanziellen Mehrbedarf auf Seiten der Rundfunkanstalten führen dürfen. Dies kann bei konsequenter Umsetzung zur Beitragsstabilität beitragen. Jedoch setzt die Norm keine Anreize, eventuelle Einsparungen (ggf. Wegfall von Verbreitungskosten, von Lizenzrechten, Abbau von Doppelstrukturen) auch tatsächlich beitragsatzsenkend zu verwenden.</p> <p>Deshalb fordert der VAUNET, auch Mehrkosten entgegenzuwirken, die durch eine Überführung oder einen Austausch entstehen und nur deshalb nicht zu einem Mehrbedarf führen, weil sie an anderer Stelle im Wege einer Quersubventionierung ausgeglichen werden. Die Maßnahmen nach § 32a 3. MÄndStV-E dürfen nicht zu Nachteilen für die Qualität anderer öffentlich-rechtlicher Angebote führen.</p>

	<p>Zu Absatz 6, 2. Halbsatz: Aus Sicht des VAUNET ist es nicht gerechtfertigt, nutzungsabhängige Verbreitungskosten bei der Bewertung eines etwaigen Mehrbedarfs außer Betracht zu lassen. Zwar ist es zutreffend, dass die Verbreitungskosten im Online-Bereich proportional mit den Nutzerzahlen steigen. Allerdings hält es der VAUNET für ausgeschlossen, dass sich die Verbreitungskosten durch eine Überführung oder einen Austausch eines der in § 28 Abs. 5 3. MÄndStV-E genannten Programme in dieser Hinsicht tatsächlich erhöhen. Ein bloßer Austausch bestehender, traditionell verbreiteter Programme dürfte ohnehin nicht zu nutzungsabhängigen Mehrausgaben führen. Bei einer Überführung in ein Online-Angebot fallen im Gegenzug die bisherigen Ausgaben für die Satelliten-, Kabel- und terrestrische Verbreitung des Programms weg (z. B. Transpondermiete, Einspeiseentgelte). Die damit erzielten Einsparungen sollten ausreichen, um etwaige nutzungsabhängigen Kosten für die Online-Verbreitung zu kompensieren.</p>
<p>§ 36 Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (1) Der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, einschließlich der damit verbundenen Rationalisierungspotentiale, auf der Grundlage von Bedarfsmeldungen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und der Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ durch die unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geprüft und ermittelt. (2) Bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs sind insbesondere zugrunde zu legen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Rundfunkprogramme-Angebote, sowie die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen beauftragten Fernsehprogramme sowie die überführten oder ausgetauschten Angebote nach § 32a des Medienstaatsvertrages (bestandsbezogener Bedarf), 2. nach Landesrecht zulässige neue Rundfunkprogramme-Angebote, die Teilhabe an den 	

neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung von ~~Rundfunkprogrammen~~ Angeboten, sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk (Entwicklungsbedarf),

3. die allgemeine Kostenentwicklung und die besondere Kostenentwicklung im Medienbereich,
4. die Entwicklung der Beitragserträge, der Werbeerträge und der sonstigen Erträge,
5. die Anlage, Verzinsung und zweckbestimmte Verwendung der Überschüsse, die dadurch entstehen, dass die jährlichen Gesamterträge der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF oder des Deutschlandradios die Gesamtaufwendungen für die Erfüllung ihres Auftrags übersteigen.