

Stellungnahme des VAUNET zum Änderungskonzept des Telemedienangebots von hr-online (31.08.2021)

Datum 25. Oktober 2021

2021_10_25_VAUNET_Stellungnahme_Drei-Stufen_Test_hr_telemedien_2021_f.docx

A. Allgemeine Vorbemerkung

Der Verband Privater Medien e. V. (VAUNET)¹ nimmt die Gelegenheit wahr, sich innerhalb der sechswöchigen Frist zur Angebotsbeschreibung des Hessischen Rundfunks (hr) „Telemedienänderungskonzept hr-online“ (2021) vom 31. August 2021 zu äußern und konzentriert sich dabei auf die für ihn wesentlichen Themen- bzw. Problemfelder. Im Übrigen verweist er auf seine Stellungnahme zu den Drei-Stufen-Test-Verfahren des Jahres 2009².

Der VAUNET vertritt die Ansicht, dass auf Grund des § 118 MStV die von den Gremien der Landesrundfunkanstalten in der Vergangenheit genehmigten Telemedienkonzepte weiterhin Bestand haben und für die konkrete Ausgestaltung der Angebote maßgeblich sind. Die in den Telemedienkonzepten festgelegten Maßgaben konkretisieren die inhaltliche Ausrichtung (§ 32 Abs. 1 S.1 MStV) und sind für die Rundfunkanstalt bindend.

Des Weiteren verweist der VAUNET darauf, dass es mit dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vor zwei Jahren zu einer deutlichen Ausweitung des Telemedienauftrages im Vergleich zum 12. und 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag gekommen ist. Die Neufassung der Telemedienkonzepte als auch die derzeit stattfindenden Beratungen zur Novellierung des Auftrags der Rundfunkanstalten sollten nicht erneut zum Anlass genommen werden, Auftragungsgrenzen auszudehnen, insbesondere im Bereich europäischer Produktionen.

Der VAUNET hält das Instrument des Drei-Stufen-Tests grundsätzlich für ein geeignetes Mittel, um Wettbewerbseingriffe vorab zu prüfen bzw. interessengerecht zu gestalten. Es sollten aber die Mitwirkungs- und Entscheidungsinstrumente der privaten Veranstalter gestärkt und die Transparenzvorgaben für die Rundfunkanstalten erweitert werden. Der

¹ Der VAUNET hieß bis zum 24. Mai 2018 Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT). In der vorliegenden Stellungnahme wird auf ältere Stellungnahmen verwiesen, die der Verband noch unter seinem alten Verbandsnamen veröffentlichte.

² VPRT-Stellungnahmen zum hr-Telemedienkonzept (29.05.2009) und den ARD-Gemeinschaftsangeboten (29.07.2009) https://www.vau.net/system/files/documents/2009_07_29_VPRT_Stellungnahme_Telemedienkonzept_HR-Online_FINAL.pdf https://www.vau.net/system/files/documents/o_document_20090804154643_2009_07_29_Stellungnahme_TelemedienkonzepteARDGemeinschaftsangebote_FINAL.pdf https://www.vau.net/system/files/documents/o_document_20090817103800_sn_2009_08_14_DST_ARD_VPRTStellungnahme_Marktauswirkungen_ARDGemeinschaftsangebote.pdf Gutachten von Prof. Dr. Dieter Dörr vom 17. Juni 2009: https://www.vau.net/system/files/documents/o_document_20090806152759_stud_2009_06_26_VPRT_DST_Gutachten_Drr_Zusammenfassung_Final.pdf

VAUNET steht in diesem Zusammenhang gerne für eine Erläuterung seiner Bedenken im persönlichen Gespräch mit dem hr-Rundfunkrat zur Verfügung.

B. Vorbemerkung zum Telemedienänderungskonzept

Die Intendant:innen der Landesrundfunkanstalten haben ihren Gremien beginnend mit dem 10. September 2021 (Hessischer Rundfunk) verschiedene Telemedienänderungskonzepte vorgelegt. Diese weichen in der konkreten Ausgestaltung in Länge und Detailgrad in Teilen voneinander ab. Die Konzepte sind aber zugleich in vielen zentralen Passagen wortgleich verfasst und formulieren inhaltlich allesamt drei Hauptziele:

- a) die Bereitstellung eigenständiger Audio- und Video-Inhalte („Online-Only“)
- b) den Ausbau der Präsenz auf Online- und Drittplattformen
- c) die Ausweitung der Verweildauern

Diese drei Hauptthemen werden u. a. durch inhaltlich identische Aussagen zu Personalisierung, Datenschutz, Werbung, Jugendmedienschutz, freie Lizenzen und Vernetzung ergänzt. Dies gilt auch für die Ausführungen zum publizistischen Wettbewerb und zu den marktlichen Auswirkungen.

Daher wird der VAUNET seine Ausführungen zu den oben genannten Punkten ebenfalls kompakt formulieren und bei Bedarf zusätzlich auf Details des Telemedienänderungskonzepts eingehen.

Der VAUNET hält das vorliegende Telemedienänderungskonzept für nachbesserungsbedürftig.

Das Konzept entspricht nicht der erforderlichen Detailtiefe in der Angebotsbeschreibung und Kostenaufschlüsselung. Folglich können die Auswirkungen der geplanten Änderungen auf den publizistischen und ökonomischen Markt nicht umfassend und so detailliert wie nötig bewertet werden. Außerdem wäre künftig jegliches neue Angebot, insbesondere auf globalen Drittplattformen und im Archivbereich, ohne die Notwendigkeit eines eigenen Drei-Stufen-Tests unter das neue Telemedienkonzept subsumierbar.

Der Medienstaatsvertrag gibt in § 32 Abs. 1 und 2 MStV vor, dass die Angebotsbeschreibungen konkret und durch die KEF nachprüfbar sein müssen. Das vorliegende Konzept lässt die gesetzlich geforderte Konkretisierung vermissen und beschränkt sich überwiegend auf allgemein gehaltene Formulierungen.

Das Telemedienänderungskonzept schildert Eingangs eine Einschätzung des Public Values der Telemedien der ARD. Der VAUNET merkt hierzu an, dass nicht fälschlicherweise der Eindruck entstehen sollte, dass allein nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Lage ist, Public Value herzustellen. Die privaten TV-, Radio- und Online-Medien haben in den vergangenen Jahren bewiesen, dass sie mit ihren breitgefächerten Angeboten einen gesellschaftlichen Mehrwert bieten. Sie vollziehen dies teils inhaltlich und gestalterisch in einer anderen Form der Publikumsansprache, aber dafür nicht weniger relevant und bedeutsam für unsere Gesellschaft.

Die Telemedienangebote des Hessischen Rundfunks stehen mit privaten Rundfunk- und Telemedien im publizistischen Wettbewerb um Nutzeraufmerksamkeit. Eine Erweiterung des Telemedienangebots, insbesondere um Leistungen, die bereits von privaten Medien erbracht werden oder Aktivitäten, welche die Werbemarktposition von Drittplattformen stärken, können Einfluss auf die Mediennutzung und somit auf die Refinanzierung privater Medien durch Werbung haben.

Darüber hinaus sind einige der geplanten Vorhaben, wie z. B. die vorgesehenen Personalisierungen des Programmangebots³, vor dem Hintergrund des Integrations- und Grundversorgungsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu hinterfragen.

C. Wesentliche Änderungen des Telemedienangebots

1. „Online-Only“-Angebote

Das Änderungskonzept sieht vor, „Online-Only“-Inhalte zu publizieren.⁴ Aus dem Telemedienänderungskonzept wird der tatsächliche künftige Umfang aber nicht vollends ersichtlich („werden ... vermehrt angeboten und eingesetzt“⁵). Damit ist auch nicht umfassend abschätzbar, welchen Einfluss die geplanten Änderungen/Erweiterungen auf die Marktposition der privaten Angebote haben werden. Die Vorhaben können im Zweifel den bestehenden Wettbewerbsdruck verschärfen.

Des Weiteren sieht der VAUNET den „Online-Only“-Ansatz im Hinblick auf den Integrationsauftrag der Rundfunkanstalten nach wie vor kritisch. Bisher können Online-Nutzer:innen und Fernsehzuschauer:innen bzw. Radiohörer:innen alle originär für die hr-Programme produzierten Inhalte sowohl online als auch im Fernsehen sehen bzw. im Radio hören. Bei einem Telemedienangebot mit „Online-Only“-Inhalten können Zuschauer:innen bzw. Hörer:innen,

³ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 27

⁴ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 35, 36

⁵ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 36

die lediglich die linearen hr-Angebote nutzen, dort nicht mehr alle vom hr produzierten Inhalte nutzen. Die sogenannten Nonliner erhalten somit nicht den gleichmäßigen Zugang wie die Onliner.

Es ist im Telemedienänderungskonzept nicht erkennbar, ob es „Online-Only“ nur in bestimmten Angebotsbereichen und dort gegebenenfalls in hohem Umfang oder ob es „Online-Only“-Inhalte in allen Segmenten der hr-Telemedien geben soll. Für die Bewertung, welchen Einfluss die geplanten Änderungen/Erweiterungen auf die Marktposition der privaten Angebote haben werden, ist dies aber mitentscheidend. Ein umfangreiches „Online-Only“-Engagement in Bereichen, in welchen die privaten Medien bereits umfassende Angebote anbieten, z. B. bei Unterhaltung oder regionaler Berichterstattung, kann gravierendere Auswirkungen auf die privaten Wettbewerber haben.

Der VAUNET lehnt daher die Pläne, den Ausbau der hr-Telemedien mit „Online-Only“-Inhalten im unbestimmten Maße vorantreiben zu wollen, ab.

2. Präsenz auf Drittplattformen

Der VAUNET bewertet die Präsenz von öffentlich-rechtlichen Inhalten auf internationalen Drittplattformen, soweit sie über die Bewerbung für die eigenen Portale hinausgeht (Stichwort: Teaser), nach wie vor kritisch. Dies trifft insbesondere auf originär für diese Plattformen produzierte „Online-Only“-Inhalte zu. Der hr gibt in seinem Änderungskonzept an, derzeit „Drittplattformen und Social-Media-Kanäle für virales Marketing“ zu nutzen.⁶ Der hr begründet nur unzureichend, warum von dieser Praxis abgewichen werden soll, wo doch der Schwerpunkt des Telemedienangebotes auf den eigenen Plattformen liegen soll.⁷

Die gestiegene Präsenz von kostenlosen Inhalten der Rundfunkanstalten verstärkt die heute bestehende Dominanz der Drittplattformen im Werbemarkt. Zwar müssen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dafür Sorge tragen, dass ihre Inhalte auf Drittplattformen bzw. deren Umfeld werbe- und sponsoringfrei sind (§ 30 Abs. 6 RStV). Eine Garantie hierfür gibt es jedoch nicht. Grundsätzlich sind die globalen Online-Drittplattformen mit Hilfe der Inhalte der Rundfunkanstalten in der Lage, ihre Attraktivität insgesamt zu steigern und neue Nutzer:innen zu generieren. Die Angebote der Rundfunkanstalten tragen dazu bei, die Glaubwürdigkeit und den Production Value dieser Plattformen zu erhöhen.

Der hr ist sich bewusst, dass seine Präsenz auf Drittplattformen von Werbeeinnahmen der Plattformbetreiber und damit von deren Präsenz auf dem Werbemarkt abhängig ist. Dies wird in den Ausführungen unter 4.2 (Vermeidung von Werbung) deutlich.⁸ Je stärker der

⁶ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 18

⁷ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 37

⁸ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 43

Anteil von Drittplattformen am Werbemarkt wächst, umso stärker geht dieser Zuwachs zu Lasten anderer Teilnehmer am Werbemarkt, wie unter anderem der werbefinanzierten privaten Medien.

Der hr gibt als Begründung für die Präsenz auf Drittplattformen an, dass jüngere Zielgruppen ihr Informations- und Unterhaltungsbedürfnis vorrangig über Drittplattformen befriedigen,⁹ ohne empirisch zu belegen, dass jüngere Menschen auch konkret Inhalte der Rundfunkanstalten auf den Drittplattformen erwarten. Für die junge Zielgruppe mag zutreffend sein, dass im hohen Maße Drittplattformen als Zugang für die Nutzung von Telemedieninhalten genutzt werden. **Aber für diese Gruppe besteht mit dem Jugendangebot „funk“ bereits ein Angebot, das für sie öffentlich-rechtliche Inhalte auf Drittplattformen bereitstellt.**

Das hr-Änderungskonzept bleibt Daten/Studien schuldig, wie das Drittplattformnutzungsverhalten von älteren Zielgruppen und der **Bevölkerungsdurchschnitt jenseits der „funk“-Zielgruppen** ist. Das Argument, **dass „jüngere Zielgruppen“ Drittplattformen nutzen, kann nicht allein als pauschale Rechtfertigung für alle Zielgruppen und den Durchschnitts-Zuschauer/User der hr-Angebote herangezogen werden.**

2. 1. Kriterien der Plattformauswahl

Des Weiteren bleibt unbegründet und offen, nach welchen Kriterien die Auswahl der zu nutzenden Drittplattformen vorgenommen und wie die Relevanz künftig ermittelt werden soll. Die Aussage, sich „an der Nutzungswirklichkeit der anzusprechenden Zielgruppen [zu] orientieren“¹⁰, ist sehr allgemein und unspezifisch gefasst. Auch bleibt unklar, welche Plattfortmtypen neben den beispielhaft aufgezählten Diensten¹¹ (z. B. Audio-On-Demand / Podcast-Portale, Video-Sharing-Dienste oder Messenger-Dienste) konkret bedient werden sollen. Die Rundfunkanstalten müssen bei der Auswahl der Drittplattformen diskriminierungsfrei agieren. Es würde aus Sicht des VAUNET eine Ungleichbehandlung darstellen, wenn kommerzielle Drittanbieter, weil sie journalistisch-redaktionell agieren, Lizenzentgelte für die Nutzung von ARD-Inhalten entrichten müssen, während Drittanbieter, die die ARD-Inhalte kommerziell anbieten, ohne dass sie dabei journalistisch-redaktionell agieren, die ARD-Inhalte unentgeltlich von den Rundfunkanstalten zur Verfügung gestellt bekommen.

Das Telemedienänderungskonzept lässt zudem vermissen, wie der hr auf den genannten Drittplattformen¹² die Einhaltung der Qualitätsmaßstäbe der Rundfunkanstalten sicherstellen und kontrollieren wird.

⁹ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 37

¹⁰ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 39

¹¹ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 38, 40 (z. B. YouTube, Facebook, Instagram, Twitter, Twitch)

¹² hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 38, 40

2. 2. Videogameplattformen

Ablehnend steht der VAUNET Plänen gegenüber, wonach der hr verstärkt auf Videogameplattformen (mit eigenen Spielen oder innerhalb von Drittanbieter-Spielen) präsent sein möchte.¹³ Zum einen steht dem der Sinngehalt der Nr. 14 der „Negativliste öffentlich-rechtlicher Telemedien“ (Anlage zu § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 des Medienstaatsvertrages) entgegen. In Nr. 14 der Negativliste hat der Gesetzgeber verankert, dass Spieleangebote ohne Sendungsbezug in Telemedien der Rundfunkanstalten unzulässig sind. Regelungsziel von Nr. 14 der Negativliste ist nicht, dass Sendungen Spiele flankieren, sondern dass dies umgedreht der Fall sein soll.

Zum anderen besäße die Präsenz auf Videogameplattformen eine neue Qualität und würde einen Präzedenzfall darstellen. Die Drittplattformen, welche die Rundfunkanstalten bislang für ihre Marketinganstrengungen nutzten, verfolgen als Hauptzweck, Räume für Information und Kommunikation zu sein. Bei Videogameplattformen steht aber klar der spielerische Zeitvertreib im Vordergrund. Für derartige Plattformen Inhalte zu erstellen, sieht der VAUNET nicht vom Auftrag der Rundfunkanstalten erfasst.

Dass auf Videogameplattformen „auch ... Dialog und Inhaltevermittlung“¹⁴ möglich sein können, ist ein sekundärer Effekt dieser Plattformen und ihrer Spiele. Wenn unter Drittplattformen künftig auch Plattformen subsumiert werden, auf denen nur in untergeordneter Art und Weise dialogische Kommunikation stattfindet (z. B. User-Foren auf Plattformen von Handelsorganisationen oder Dienstleistungsunternehmen), würde sich der Kreis der Plattformen, für die potenzielle Inhalte hergestellt werden, deutlich erweitern.

2. 3. Jugend- und Datenschutz

Es ist fraglich, inwiefern sich die Rundfunkanstalt den AGB der globalen Drittplattformen unterwerfen muss, und wie die Einhaltung der Bestimmungen zum Jugendmedien- und Datenschutz sichergestellt und kontrolliert wird. Mit der beschriebenen Vorgehensweise, öffentlich-rechtliche Inhalte der Alterskategorien ab 16 oder ab 18 nicht direkt auf Drittplattformen anbieten zu wollen¹⁵, macht sich der hr von den Geschäftsstandards der Plattformen abhängig.

2. 4. Werbefreiheit

Die Aussagen des Telemedienänderungskonzeptes¹⁶ zur Werbefreiheit von hr-Angeboten auf Drittplattformen bleiben hinter dem Medienstaatsvertrag zurück (§ 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV i. V. m. § 30 Abs. 6 S. 2 MStV). Die Rundfunkanstalt hält es laut Änderungskonzept nicht für vermeidbar, dass es zu Werbeeinblendungen im Umfeld ihrer Inhalte kommt („im

¹³ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 40

¹⁴ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 40

¹⁵ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 41, 42 i. V. m. Nr. 4 der ARD-Richtlinien für die Verbreitung von Telemedienangeboten über Drittplattformen

¹⁶ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 43

kommerziellen Umfeld der Drittplattformen lässt sich jedoch nicht vollständig vermeiden, dass die Nutzer*innen mit ARD-fremder Werbung konfrontiert werden.¹⁷⁾ Der Medienstaatsvertrag formuliert in § 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV i.V. m. § 30 Abs. 6 S. 2 MStV ein klares Werbeverbot, für dessen Einhaltung die Rundfunkanstalten auch auf Drittplattformen Sorge zu tragen haben. Das Konzept trifft keine Aussage, wie der hr darauf hinwirkt, dass Werbeeinblendungen ausgeschlossen werden. Die Passage, man strebt ein „möglichst werbe- und sponsoren-freies Umfeld“ an¹⁸⁾, reicht nicht aus, um den gesetzlichen Anforderungen ausreichend gerecht zu werden.

Genauso verhält es sich mit der Formulierung, dass auf Drittplattformen vermieden werden soll, „dass die Nutzer*innen mit ARD-fremder Werbung konfrontiert werden.“¹⁹⁾ Dieser Satz könnte fast dahingehend interpretiert werden, dass der hr im Umkehrschluss die Platzierung von ARD-eigener Werbung auf Drittplattformen für zulässig und wünschenswert hält. Auch hier greift der § 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV.

3. Verweildauer

Die im Telemedienänderungskonzept geplanten neuen Verweildauern gehen zum Großteil weit über die bisherigen Verweildauern hinaus.

Die Begründung, der hr würde bei fehlender Ausdehnung der Verweildauer seine Glaubwürdigkeit verlieren²⁰⁾, wird nicht hinreichend belegt. Vielmehr wird im Rückblick auf die zurückliegenden Jahre auf die „enormen Zuwächse“ bei den Zugriffszahlen²¹⁾ verwiesen. Laut der aktuellen ARD/ZDF-Onlinestudie haben die Mediatheken von ARD und ZDF 2020 erneut einen „deutlichen Zuwachs“ in der Nutzung erfahren und nehmen Spitzenpositionen im Markt ein.²²⁾ Die ARD-Mediathek (in welche Inhalte des hr eingebunden sind) hat von 2009 bis 2020 die Zahl der Page Impressions von 22,1 auf 604,7 Millionen gesteigert.²³⁾ Auch der hr-Channel in der ARD-Mediathek konnte zwischen 2018 und 2020 seine Zugriffszahlen verdreifachen.²⁴⁾ Von einer sinkenden Akzeptanz der ARD- bzw. hr-Telemedien auf Basis der geltenden Verweildauerfristen kann daher nicht die Rede sein.

¹⁷⁾ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 43

¹⁸⁾ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 43

¹⁹⁾ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 43

²⁰⁾ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 45

²¹⁾ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 19

²²⁾ PM ARD/ZDF-Onlinestudie 2020, ARD/ZDF-Onlinestudie 2020, Media Perspektiven 9/2020, S. 489, hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 61

²³⁾ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 57

²⁴⁾ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 57

Zudem werden neue Kategorien (z. B. Debüt-Filme) geschaffen, die im geltenden Konzept nicht bestehen. Dem Telemedienänderungskonzept ist nicht zu entnehmen, aus welchen Gründen nicht an den bisherigen Kategorien festgehalten wird.

In die neue **Kategorie „Debüt-Filme“** fallen „die ersten drei Produktionen von Regisseur*in, Autor*in und/oder Hauptdarsteller*in“.²⁵ Eine Begründung, warum filmische Erstlingswerke länger abrufbar bleiben sollen als andere fiktionale Inhalte, ist aus dem Änderungskonzept nicht erkennbar. Da diese Inhalteskategorie mit keinen quantitativen Vorgaben verbunden ist, wäre es möglich, eine Vielzahl an fiktionalen und non-fiktionalen Produktionen anzubieten. In der **Kategorie „Erstlingswerke“** könnten kommerziell erfolgreiche Erstproduktionen ohne Bezug zum hr-Profil angeboten werden. Darüber hinaus könnten die über diese neue Kategorie online publizierten Filmwerke mittels Vernetzung und Verlinkung Eingang in die ohnehin mit zahlreichen fiktionalen Werken bestückten Mediatheken von ARD und ZDF finden und das dortige Filmangebot erweitern. Auch eine Platzierung dieser Inhalte auf Drittplattformen schließt das hr-Änderungskonzept nicht aus. ARD und ZDF verfügen zusammen über einen Inhalte-Katalog von mehr als 250.000 Filmen, Dokumentationen, Satire- und Serienstoffen, den die Rundfunkanstalten in einem gemeinsamen Streaming-Netzwerk anbieten wollen²⁶, davon 170.000 von der ARD²⁷. Das im hr-Änderungskonzept unter anderem herangezogene Vergleichsbeispiel Netflix verfügt nach ARD-Angaben derzeit in Deutschland über 4.500 abrufbare Inhalte.²⁸

Allein durch die Verlängerung der Verweildauern wird das Angebotsvolumen in den ARD-Telemedien, inklusive des hr, anwachsen. Zum Beispiel kann im Bereich der Kindermedien die Jahresproduktion von fünf Kalenderjahren gleichzeitig abrufbar sein. Neben dem Zuwachs in originären Telemedien des hr werden die erweiterten Verweildauern auch zu einer langandauernden Präsenz auf Drittplattformen führen. Der hr geht davon aus, dass die Verlängerung der Verweildauern zu einer Erhöhung der Abrufzahlen führen wird.²⁹ Er lässt aber offen, ob diese Abrufzugewinne bei sogenannten Non-Linern oder bei Nutzern anderer, vergleichbarer Online-Angebote erzielt werden. Angesichts der bereits allgemein hohen Nutzung des Internets (94 % ab 14 Jahre)³⁰ lassen sich die prognostizierten Zugewinne voraussichtlich nur zu Lasten privater Online-Angebote erzielen.

Der VAUNET lehnt eine Ausweitung der Verweildauerfristen ab.

²⁵ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 49

²⁶ ARD/ZDF-Pressemitteilung, 21.06.2021

²⁷ ARD-Unternehmenspodcast, 20.05.2021

²⁸ ARD-Unternehmenspodcast, 20.05.2021

²⁹ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 71

³⁰ ARD/ZDF-Onlinestudie 2020, Media Perspektiven 9/2020, S. 482

3.1. Verweildauer „Online-Only“-Inhalte

Das ursprüngliche hr-Telemedienkonzept, auf welchem das hr-Telemedienänderungskonzept aufsetzt, hatte zum Grundsatz, dass die Verweildauer grundsätzlich sieben Tage nicht überschreiten durfte (§ 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 11. HS 12. RÄndStV). Mittels eines per Drei-Stufen-Test genehmigten Telemedienkonzeptes konnte von dieser Depublizierungsvorgabe abgerückt werden (§ 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 12. RÄndStV). Seit dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag besteht für die allermeisten Inhalte keine Sieben-Tage-Frist mehr. § 32 Abs. 1 S. 2 MStV schreibt jedoch konkret vor, dass in den Telemedienkonzepten „angebotsabhängige differenzierte Befristungen für die Verweildauern vorzunehmen“ sind. Hätte der Gesetzgeber den Regelungswillen gehabt, dass die Inhalte nach Wegfall der Sieben-Tage-Frist unbegrenzt im Internet publiziert werden dürfen, hätte er auf die Pflicht zur Befristung in § 32 Abs. 1 S. 2 MStV verzichtet. Wenn aber, wie im Telemedienkonzept beschrieben, die Regelungen zu „Online-Only“- „Online-First“-Inhalten und Verweildauerzeiträumen derart ineinandergreifen, dass eine Depublizierung defacto nicht mehr erfolgen muss, wird der Regelungszweck des § 32 Abs. 1 S. 2 MStV unterlaufen.

Besonderen Klärungsbedarf sieht der VAUNET bezüglich des Beginns der Verweildauerfristen für die eigenständigen Inhalte („Online-Only“)³¹. Im Konzept ist kein Fixpunkt gesetzt, ab dem die Verweildauerfrist startet. Dies bedeutet, dass die „Online-Only“-Inhalte faktisch rund um die Uhr dauerhaft online verbleiben können. Nach Ablauf der Frist der Erstpublikation kann der hr den betreffenden Inhalt umgehend erneut online publizieren und die Verweildauerfrist startet von Neuem. Ohne einen konkreten Fixpunkt sind Fristenregelungen für „Online-Only“-Inhalte Makulatur. Vielmehr bedarf es einer klaren Abstandsregelung nach Fristende als Anknüpfung, d. h., dass nach dem Ablauf der Verweildauer der Inhalt zunächst einmal nicht mehr zur Verfügung steht und ein neuerlicher Abruf erst nach einem gewissen Zeitraum wieder möglich ist.

Der Gesetzgeber hat in § 32 Abs. 1 S. 2 MStV festgeschrieben, dass in Telemedienkonzepten Befristungen vorzunehmen sind. Aus Sicht des VAUNET gilt diese Maßgabe auch für „Online-Only“-Inhalte. Die Verweildauerfristen liefern ansonsten ins Leere.

3.2. Verweildauer „Online-First“-Inhalte

Ein einheitlicher Fixpunkt fehlt im Telemedienänderungskonzept auch für das Bereitstellen von Sendungen zum Abruf vor ihrer linearen Ausstrahlung („Online-First“, § 30 Abs. 2 Nr. 1 MStV)³².

Für die Abschätzung der Marktauswirkungen, aber auch für die Kontrolle durch die Gremien, ist die Benennung eines maximal möglichen Vorabtermins vor der Ausstrahlung notwendig.

³¹ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 35-36

³² hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 35-36

Ansonsten ist die Abgrenzung zwischen „Online-Only“-Inhalt (Finanzierung nur aus dem Telemedien-Etat) oder eines originären TV-/Radio-Inhalts (überwiegende Finanzierung aus den Etats der linearen hr-Programme) schwierig. Wird ein Inhalt online gestellt, ohne dass er zuvor im linearen Programm zu sehen bzw. zu hören war, ist unklar, ob es ein „Online-First“- oder ein „Online-Only“-Inhalt ist. „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 im Fernsehen festzulegen.

4. Freie Lizenzen

Der hr zieht in Betracht, hr-Inhalte in CC-Lizenz (Creative-Commons-Lizenz, die eine kommerzielle Nutzung untersagt) online anzubieten, um die „digitale Verarbeitung und Verbreitung von Wissen“ zu ermöglichen³³. Das Ziel des hr, seine Inhalte Bildungsmedien zur Verfügung zu stellen, könnte stattdessen im Wege der Lizenzierung gewährleistet werden. Die CC-Strategie läuft dem vom hr selbstgesteckten Ziel entgegen, möglichst vielen Bürger:innen die hr-Inhalte zugänglich zu machen, sollten Creative-Commons-Lizenzen zur Folge haben, dass die Inhalte nicht von kommerziellen Anbietern genutzt werden können.

D. Marktliche Auswirkungen und finanzieller Aufwand

1. Marktliche Auswirkungen

Der VAUNET widerspricht der Ansicht, dass „keine relevanten Auswirkungen auf die relevanten Märkte (Werbemarkt, Produzentenmarkt und **Verwertung**) festgestellt“ wurden.³⁴ Dem hr-Änderungskonzept liegt nach Ansicht des VAUNET eine unzureichende Bewertung des publizistischen Wettbewerbes und der marktlichen Auswirkungen auf die privaten Mitbewerber zugrunde. Die ARD-Rundfunkanstalten wenden eine viel zu weitreichende Marktbetrachtung an. Das Änderungskonzept verweist u. a. vor allem auf die Milliarden-Euro-Umsätze großer privater Unternehmensgruppen.³⁵

Die genannten wirtschaftlichen Unternehmensdaten enthalten aber nicht nur die Umsätze der deutschen Telemedienangebote, sondern auch die Umsätze aller anderen Geschäftsfelder (Fernsehen, Radio, E-Commerce, Filmproduktion etc.) sowie ihre im Ausland getätigten Umsätze. Dadurch entsteht eine verzerrte Darstellung des Marktes. Die gewählte Betrachtungslogik geht fehl, da zum Vergleich neben den privaten Mediengruppen auch die

³³ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 25

³⁴ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 65

³⁵ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 58-59

jährlichen Gesamterträge der Rundfunkanstalten von im Schnitt rund 8,9 Milliarden Euro³⁶ herangezogen und den hr-Telemedien zugerechnet werden müssten.

Im Gegensatz zum hr-Telemedienänderungskonzept muss sich für einen sachgerechten Vergleich der Fokus vor allem auf die wirtschaftlichen Eckdaten der privaten Marktteilnehmer des Online-Inhalte-Marktes richten. Von den weiteren VAUNET-Mitgliedsunternehmen wurden lediglich n-tv.de und HIT RADIO FFH in die Marktbetrachtung einbezogen. Dabei begrenzt der hr seine Analyse auf den Nachrichtensektor, obwohl die inhaltliche Bandbreite der hr-Telemedien über den Nachrichtenjournalismus weit hinausgeht. Zudem erfolgt hierbei ein Vergleich fast ausschließlich mit Onlineportalen von nationalen (6) und regionalen (7) Presseverlegern. Dieses Markt- und Wettbewerbsverständnis verwundert. Die Rundfunkanstalten unterliegen dem Verbot der Presseähnlichkeit (§ 30 Abs. 7 MStV), d. h., dass sie keine den Presse-Onlineportalen der Presseverleger vergleichbaren Telemedienangebote publizieren dürfen. Die Rundfunkanstalten vergleichen sich mit Onlineangeboten, die sie selbst nicht anbieten dürfen. Dies stellt keine fach- und sachgerechte Marktbetrachtung dar. Die Ermittlung marktlicher Auswirkungen hätte mit Angeboten erfolgen müssen, die wie die Rundfunkanstalten auch Audio- und/oder Audiovisuelle Inhalte anbieten. Der im hr-Änderungskonzept vorgenommene Vergleich der Visits von HIT RADIO FFH und den hr-Telemedien zeigt, wie die Schere zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Medien im regionalen Markt auseinandergeht. Während die Zahl der Visits bei HIT RADIO FFH seit 2015 um 82 Prozent gestiegen ist, wuchs die Nutzung der hr-Telemedien um 158 Prozent.³⁷ Es besteht zu befürchten, dass sich dieser Abstand durch die Angebotsausweitung der hr-Telemedien vergrößert.

Der im hr-Änderungskonzept vorgenommene allgemeine Blick auf die aktuelle Nutzungshäufigkeit von Streamingdiensten und Mediatheken zeigt, dass die Angebote der Rundfunkanstalten bereits auf Basis der bisherigen Telemedienkonzepte eine bessere Marktposition als die Onlineangebote der großen privaten Sendergruppen einnehmen.³⁸ Das hr-Änderungskonzept zeigt auf Seite 61 auf, dass die 2020 am häufigsten genutzten VoD-Angebote in Deutschland die Mediatheken von ARD und ZDF sowie die Streamingdienste von Netflix und Amazon waren. Die Mediatheken von ARD und ZDF wurden 2020 von 47 % bzw. 45 % der Bevölkerung genutzt. Dahinter folgen die Streaming-Portale Netflix und Amazon-Prime-Video mit 36 % bzw. 30 %.³⁹ Daher ist es nicht nachvollziehbar, wie der hr zu dem Schluss gelangt, dass im deutschen Bewegtbildmarkt „ARD und ZDF als Mitbewerber für deutsche Anbieter keine Rolle spielen“⁴⁰. Die an dieser Stelle zitierten Marktanteilszahlen von Netflix und

³⁶ 22. KEF-Bericht, S. 49, 50, 51

³⁷ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 67

³⁸ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 61, ARD/ZDF-Onlinestudie 2020, Media Perspektiven 9/2020, S. 489

³⁹ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 61

⁴⁰ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 60

Amazon von 32,3 % bzw. 24,1 % aus dem medienökonomischen Gutachten „Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des ZDF auf allen relevanten Märkten“⁴¹ entstammen einer Betrachtung des Pay-VoD-Marktes, der ARD und ZDF in die Analyse nicht mit einbezogen hatte. Es entsteht im Telemedienänderungskonzept aber der Eindruck, dass die zitierten Marktanteile am Pay-VoD-Markt die Marktanteile im VoD-Gesamtmarkt sind.

Aus Sicht des VAUNET stellt der Erfolg privater Medien ein unzulässiges Argument zur Begründung für den weiteren Ausbau der Telemedien der Rundfunkanstalten dar. Was der Markt bereits an hochwertigen Inhalten bereitstellt, muss nicht noch einmal von den Rundfunkanstalten angeboten werden. Der Ausbau entgeltfreier öffentlich-rechtlicher Telemedien kann es den abonnementbasierten privaten Telemedien erschweren, neue Kunden zu gewinnen bzw. die Zahl der Abonnenten konstant zu halten.

Die Umgestaltung und Verlängerung der Verweildauerfristen sowie ein weiterer Ausbau des gesamten Online-Angebots, insbesondere durch „Online-Only“-Inhalte und eine verstärkte Präsenz auf Drittplattformen, könnte den Abstand zwischen den öffentlich-rechtlichen und privaten Online-Angeboten ausweiten sowie die Position vergleichbarer privater Medien auf dem Werbemarkt schwächen.

Aus Sicht des VAUNET nimmt das hr-Telemedienänderungskonzept eine unzureichende Bewertung des publizistischen Wettbewerbes und der marktlichen Auswirkungen auf die privaten Mitbewerber, insbesondere auf den regionalen hessischen Medienmarkt, vor.

Der VAUNET wiederholt, dass der Verweis auf die Werbefreiheit der ARD/ZDF-Telemedien⁴² als auch das Fehlen einer weiteren Bezahlschranke keine veritablen Kriterien bei der Bewertung des publizistischen Wettbewerbes sind. Beide Kriterien sind gesetzlich vorgeschriebene Rahmenbedingungen und können nicht als Ausdruck eigenständiger redaktioneller Überlegungen dargestellt werden, womit sich die hr-Telemedien inhaltlich von privaten Angeboten abheben würden.

Auch die **Aussage**, dass „**Aufgrund des Werbeverbots** in Telemedien ... ARD und ZDF nicht als Anbieter von digitalen Werbeflächen auf dem Werbemarkt [konkurrieren], [sie] hier also keine Bedeutung für den Wettbewerb [haben].“⁴³ findet nicht die Zustimmung des VAUNET. Eine möglichst hohe publizistische Reichweite ist Basis für eine funktionierende

⁴¹ Medienökonomisches Gutachten „Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des ZDF auf allen relevanten Märkten“, Mainz/Berlin, 28. November 2019, S. 44.

⁴² hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 56, 61, 63, 68, 69

⁴³ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 65

Refinanzierung von werbefinanzierten privaten Werbeangeboten. Wenn der Ausbau der ARD-Telemedien zu einer höheren Nutzung der ARD-Telemedien führt, kann dieser publizistische Zuwachs zu Lasten der Reichweite privater Wettbewerber und deren werbebasierter Refinanzierung ausfallen.

2. Finanzieller Aufwand

Der hr beziffert den künftigen Telemedienmehraufwand für den Zeitraum ab 2022 bis 2024 mit 1,1 Millionen Euro pro Jahr.⁴⁴ Die Kosten könnten zu niedrig angesetzt sein. Das Konzept trifft keine Aussage, in welchem Umfang Vergütungs- und Lizenzkosten anfallen und aus welchen Etats diese bestritten werden. Das Konzept lässt zudem offen, von welchen Kostenstellen die kalkulierte Summe erbracht werden soll.

Im Jahr 2009 lagen die Telemedienkosten des hr bei 4,11 Millionen Euro pro Jahr.⁴⁵ Zehn Jahre später haben sie sich mit 10,077 Millionen Euro (2020) mehr als verdoppelt.⁴⁶ Ab 2017 war der Etat jährlich zwischen 586.000 Euro und 284.000 Euro angestiegen.⁴⁷ Ein Anstieg um 1 Millionen Euro zusätzlicher Produktionskosten pro Jahr würde deutlich über den zurückliegenden jährlichen Etaterhöhungen liegen.

Den drei Inhaltekategorien „Online-Only-Inhalte“, „Ausweitung der Verweildauern“ und „Drittplattformpräsenz“ werden Kosten von 500.000, 100.000 bzw. 500.000 Euro zugewiesen. Aus VAUNET-Sicht bleibt unklar, wie viele finanzielle Mittel zur Bereitstellung welcher „Online-Only“- und Drittplattform-Inhalte tatsächlich veranschlagt sind.

In der Kostenaufstellung zu „Online-Only“-Inhalten werden 500.000 Euro pro Jahr für zehn Projekte benannt.⁴⁸ Es bleibt offen, welcher Art bzw. von welchem Genre die Projekte sein werden (Film, Dokumentation, Audio, Game etc.). Auch ist unklar, ob sich die Summe auf die 10 Projekte gleichermaßen verteilen wird. Wenn zum Beispiel 400.000 Euro in ein Projekt aus dem Bereich regionale Berichterstattung fließen sollen, kann die Auswirkung auf den regionalen Medienmarkt in Hessen gravierender sein, als wenn das Projekt nur ein Zehntel von 500.000 Euro erhält. Daher kann aus der bloßen Nennung der Gesamtsumme nicht die konkrete Auswirkung auf den Wettbewerb abgelesen werden.

Die Ausgaben für die „Verbreitung auf Drittplattformen“ (500.000 Euro pro Jahr⁴⁹), fallen vor dem Hintergrund des kritisch zu beobachtenden Trends, auf den globalen Drittplattformen präsent zu sein, hingegen sehr hoch aus. Der Ausbau der Präsenz auf Drittplattformen wird

⁴⁴ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 71

⁴⁵ hr-Telemedienkonzept 2010, S. 72

⁴⁶ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 21

⁴⁷ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 21

⁴⁸ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 70

⁴⁹ hr-Telemedienänderungskonzept, S. 70, 71

vor allem damit begründet, „jüngere Zielgruppen“⁵⁰ erreichen zu wollen, ohne aber konkret zu definieren, was unter „jüngere Zielgruppen“ zu verstehen ist. Im Abschnitt zur Beschreibung des derzeitigen Mediennutzungsverhaltens wird ausgeführt, dass in der Altersgruppe der 14-29-Jährigen die Bewegtbildnutzung im Internet zunimmt.⁵¹ Aus Sicht des VAUNET hat der Gesetzgeber für die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Medienstaatsvertrag das Angebot „funk“ beauftragt, welches u. a. zur politischen Bildung beitragen soll und mit entsprechenden Angeboten bereits auf Drittplattformen präsent ist. Für den VAUNET erschließt sich nicht, warum neben dem jungen Angebot für die nicht geringe Summe von mindestens 500.000 Euro noch einmal ein gesondertes hr-Telemedienangebot für eine jüngere Zielgruppe auf Drittplattformen angeboten werden soll.

Sowohl für den Bereich „Online-Only-Inhalte“ als auch „Verbreitung auf Drittplattformen“ ist nicht ersichtlich, ob mögliche Vergütungs- und Lizenzkosten anfallen und von den benannten kalkulierten Aufwendungen von einer Millionen Euro bereits vollumfänglich abgedeckt werden. Auch wenn non-lineare Nutzungsrechte in Rechtepaketen (z. B. TV-Rechte) mit erworben werden, sind sie den Telemedienkosten zuzurechnen und entsprechend einzubeziehen. Es kann nicht argumentiert werden, dass durch den Erwerb von Nutzungsrechten in Rechtepaketen keine weiteren telemedienrelevanten Zusatzkosten entstehen. Der VAUNET kann dem Argument nicht folgen, „dass eine eindeutige und nach allen Kostenarten differenzierte Zuordnung der Kosten zu einzelnen Ausspielwegen immer schwieriger wird und derartige Kosten schon seit Jahren nur sehr zeitaufwändig erhoben werden können.“⁵² Der VAUNET geht davon aus, dass der hr im Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten die Telemedienkosten trotz damit verbundenen Aufwandes konkret und detailliert darstellt. Daher sollte dies auch im Rahmen eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens möglich sein.

Es wird im hr-Änderungskonzept davon ausgegangen, dass mit der Ausdehnung der Verweildauern eine Steigerung der Verbreitungskosten einhergehen wird. Die genauen Kosten werden nur grob kalkuliert (100.000 Euro pro Jahr).⁵³ Zu den Verbreitungskosten der zusätzlichen „Online-Only“-Inhalte trifft das Änderungskonzept keine Aussage. Wenn pro Jahr 10 neue „Online-Only“-Projekte hinzukommen, kann sich der Angebotsumfang in dieser Kategorie in den kommenden 5 Jahren verfünffachen und dementsprechend können die Verbreitungskosten steigen.

Der Medienstaatsvertrag (§ 30 Abs. 4 Satz 3f. MStV) als auch das hr-Telemedienänderungskonzept⁵⁴ eröffnen dem hr die Möglichkeit zur Vernetzung mit den Telemedien anderer

⁵⁰ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 70

⁵¹ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 11

⁵² hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 21

⁵³ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 70

⁵⁴ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 26

Rundfunkanstalten. Das Änderungskonzept lässt offen, in welchem Umfang eine Einbindung von Inhalten anderer Rundfunkanstalten in die hr-Telemedien erfolgen soll und welche Kosten damit dem hr entstehen.

Abgesehen davon, dass der VAUNET sich grundsätzlich gegen eine Ausweitung des Telemedienangebots des hr ausspricht, vertritt er die Position, dass ein Ausbau nicht auch noch aus zusätzlichen Beitragsmitteln erfolgen darf, sondern allenfalls mit Einsparungen einhergehen sollte. Diese sollten sich in den Bereichen des Kernauftrages Kultur, Bildung und Information vollziehen.

Zu den Kosten heißt es im hr-Änderungskonzept abschließend: „Bei der KEF wurde für den Beitragszeitraum 2021 bis 2024 kein gesondertes Projekt für die vorgenannten Änderungen des Telemedienangebots angemeldet. Entsprechende Programmaufwände werden in der laufenden Beitragsperiode aus dem bestehenden Etat finanziert.“⁵⁵ Nicht ersichtlich ist, welcher Etat hier konkret gemeint ist: der Telemedienetat oder der Gesamtetat des hr? Sollte die Umschichtung zu Lasten des hr-Telemedienetats gehen, stellt sich die Frage, ob das originäre Telemedienangebot hr-online.de in seiner bisherigen Form noch erbracht werden kann.

Zudem gilt es anzumerken, dass das Änderungskonzept keine Evaluierungsklausel enthält. Bei einer wesentlichen Abweichung von den kalkulierten Kosten sollte zwingend eine Neubefassung durch die Gremien der Rundfunkanstalten erfolgen. Der MDR hat z. B. in seinem Telemedienkonzept von 2016 festgehalten, für den Fall, dass der im Telemedienkonzept ausgewiesene Aufwand um zehn Prozent überschritten wird, die Intendanz dem Rundfunkrat des MDR eine Erläuterung vorzulegen hat, auf deren Basis der Rundfunkrat prüft, ob ein neuer Drei-Stufen-Test durchzuführen ist.⁵⁶ Eine solche Evaluierungsklausel sollte auch im hr-Telemedienänderungskonzept eingeführt werden.

⁵⁵ hr-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 71

⁵⁶ Telemedienkonzept MDR-Telemedien, 28.10.2016, S. 105, 106