

Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/4224



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Herrn Werner Kalinka
Postfach 7121
24171 Kiel

Per E-Mail: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

24. April 2009

H:\WORD\USER11_(DB)\RStV\Anshr_AnhöringAusschussSH_12. RÄndStV-E_24 04 09.doc

**Entwurf eines Gesetzes zum Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag,
Drucksache 16/2406
Ihr Schreiben vom 27. März 2009; hier: Stellungnahme des VPRT**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anlässlich der schriftlichen Anhörung zum o. g. Gesetzesentwurf dürfen wir Ihnen unsere letzte Stellungnahme zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (12. RÄndStV) übermitteln. Die Anmerkungen und Forderungen basieren auf dem Entwurf vom 12. Juni 2008 und beanspruchen auch mit Blick auf den aktuell zu ratifizierenden Staatsvertragstext nach wie vor Gültigkeit.

Zusätzlich möchten wir Sie auf folgende aktuelle Aspekte hinweisen:

(1) Umsetzung im Wege eines Zustimmungsgesetzes

Durch die gewählte Vorgehensweise eines Zustimmungsgesetzes zum 12. RÄndStV (§ 1 des Gesetzentwurfs) darf der Landesgesetzgeber in Schleswig-Holstein zunächst Gestaltungsmöglichkeiten nicht ungenutzt lassen, die durch eine detaillierte Anpassung bzw. Überführung in das Landesrecht möglich wäre. Die betrifft aus unserer Sicht z. B. die unbedingt **notwendige Deckelung der öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme, die nur über das Internet verbreitet werden**. § 11 c) RStV-E beinhaltet, dass die Hörfunkprogramme auf Grundlage des Landesrechts veranstaltet werden.

Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme müssen wie analoge und digitale Programme zahlenmäßig – am besten verbunden mit einer Stichtagsregelung – gedeckelt werden, um eine Expansion solcher Angebote zu verhindern. Über die Konvergenz der Übertragungswege und der Endgeräte werden diese eine ähnliche Verbreitung erhalten. Im Endgerät kann der Nutzer dann

diese Programme vergleichbar wahrnehmen und nutzen, so dass die übrige Programmzahldeckelung auf diesem Wege umgangen werden könnte. Aufgrund der Bekanntheit der NDR-Marke wird der Nutzer auch verstärkt auf diese (vermeintlich) kostenlosen Programmangebote zugreifen – mit der Folge, dass eine Refinanzierung vergleichbarer kommerzieller Webchannels erheblich erschwert wird. Der Gesetzgeber sollte daher zumindest in der Beschreibung der Problemlage (unter A. des Entwurfs) darauf hinweisen, dass dieser Punkte im Rahmen der nächsten Novelle des Landesmedienrechts (z. B. NDR-Staatsvertrag) zu erörtern ist.

(2) Verlauf der bisherigen Drei-Stufen-Tests

Im 12. RÄndStV ist das künftig zu durchlaufende Verfahren der Drei-Stufen-Tests angelegt. In den derzeit bereits vor Inkrafttreten des Staatsvertrages laufenden freiwilligen Testverfahren – u. a. des NDR zur NDR-Mediathek – haben sich bereits zahlreiche Unzulänglichkeiten der Regelungen ergeben. Dies betrifft:

- die **eingeschränkten Stellungnahmemöglichkeiten** zu den Marktgutachten: Die Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen werden erst nach Verfahrensende veröffentlicht – die Betroffenen haben nach der ersten Stellungnahme keine weitere Möglichkeit zur Äußerung, wohingegen den Intendanten im laufenden Verfahren eine Einordnung und Kommentierung erlaubt ist;
- **fehlende Lösungsmechanismen** bei festgestellten marktlichen Auswirkungen neuer Angebote: Es ist kein Verfahren vorgesehen, innerhalb dessen etwa Vorschläge der medienökonomischen Gutachter zur Verhinderung von Wettbewerbsbeeinträchtigungen diskutiert und abgestellt werden können;
- die **unzureichende Mehrwertprüfung**, d. h. der gesellschaftliche und publizistische Mehrwert der geplanten Angebote wird pauschal unterstellt, aber nicht belegt. Es findet keine Abwägungsentscheidung zu den marktlichen Auswirkungen auf die privaten Wettbewerber statt;
- die **Umgehung der gesetzlichen Auswertungsfristen** durch das Verweildauerkonzept sowie **Gefahr der Bildung von Themenportalen**: Die Konzepte verstoßen gegen das gesetzliche Regel-Ausnahmeprinzip (7-Tages-Frist), indem z. B. für unterhaltende und themenbezogene Inhalte eine 12-Monats-Grenze vorgesehen wird. Vielmehr werden in diese Richtung sogar spezifische Zusatzfunktionen angeboten;

- die Akzeptanz der **Werbe- und Kostenfreiheit als Alleinstellungsmerkmale sowie als „Mehrwert“** an sich: Der Mehrwert wird zudem unzulässig mit der (vermeintlichen) Kostenfreiheit der Angebote sowie mit deren Werbefreiheit begründet;
- die Wahrung der **Vertraulichkeit von Geschäftsgeheimnissen** bei Eingaben Dritter; sowie
- **Transparenz- und Fristsetzungsprobleme:** Zum Teil wurden die Tests gestartet, ohne dass das Vorhaben über eine Pressemitteilung bekannt gemacht wurde (so auch beim NDR). Dabei wurde lediglich von der Mindestfrist (6 Wochen) Gebrauch gemacht, obwohl die Fristen über zahlreiche Feiertage und in die Urlaubszeit gelegt wurden.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass im vorliegend zu diskutierenden Entwurf bereits zahlreiche Unzulänglichkeiten enthalten sind. Der VPRT bitte dringend darum, dass die o. g. Punkte in den parlamentarischen Debatten adressiert und z. B. mit der betroffenen Rundfunkanstalt erörtert werden.

(3) Rundfunkmitteilung

Die Europäische Kommission überarbeitet derzeit die sog. Rundfunkmitteilung zur staatlichen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dabei ist es ein übergreifendes Anliegen, die Wettbewerbsbedingungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern fair zu gestalten. Die Länder sollten national die sich derzeit bietende Chance nutzen, mit der Umsetzung des 12. RÄndStV dauerhaft zur Schaffung fairer Rahmenbedingungen im dualen Rundfunksystem beizutragen.

Im Übrigen verweisen wir auf die anliegende Position.

Für Rückfragen oder ein erläuterndes Gespräch stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Claus Grewenig
Stellv. Geschäftsführer



Daniela Beaujean
Medienrecht

**Anmerkungen des
Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT)
zum
Entwurf des 12. RÄndStV**

(Stand: 12. Juni 2008)

H:\WORD\USER14\Entwicklungsbereiche\Medienrecht\AnmVPRT_12RÄndStV_Entw120608_Entw.doc

Der VPRT bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme und beschränkt sich nachfolgend auf die wesentlichen Änderungen im Entwurf des Staatsvertrages, die seit März 2008 vorgenommen wurden.

A. Zusammenfassung der Hauptanliegen

I. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Fernsehprogramme/Digitalkanäle:

- Der VPRT setzt sich für das „offene System“ ein.
- Es darf keine Beauftragung der Digitalkanäle ohne Prüfung des gemeinwirtschaftlichen Charakters im Rahmen des Drei-Stufen-Tests geben.
- Anlassbezogene Umwidmungen sowie Umprogrammierungen der bestehenden Digitalkanäle durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten müssen ausgeschlossen werden.

Telemedien:

- Nicht sendungsbezogene Telemedien sind kein Bestandteil des Grundversorgungsauftrages. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der Unterhaltung.
- Es darf keine allgemeine Portal-Ermächtigung geben. Spartenbezogene Portale sind – auch über die Negativliste – auszuschließen, da auf dem Markt ein ausreichendes privates Angebot vorhanden ist.
- Die durch den Staatsvertrag vorgegebene zeitlich eng begrenzte Abrufdauer darf nicht durch Telemedien(verweil)konzepte umgangen werden.
- Es bedarf einer staatsvertraglichen Klarstellung, dass eine „Bestandsüberführung“ der vor dem 1. Mai 2009 bestehenden Telemedienangebote nur nach der erfolgreichen Durchführung des Drei-Stufen-Tests erfolgen darf.
- Die Voraussetzungen für neue oder veränderte Angebote, die Auslöser für den Drei-Stufen-Test sind, müssen staatsvertraglich festgeschrieben werden und dürfen nicht allein Gegenstand von Satzungen und Richtlinien der öffentlich-rechtlichen Anstalten sein.

Hörfunk:

- Der Drei-Stufen-Test muss für bestehende sowie neue Webchannels als auch im Falle des Austausches von Programmen durchgeführt werden.

Drei-Stufen-Test:

- Es muss ein unabhängiges Expertengremium geschaffen werden.
- Die Beteiligungs- und Anhörungsrechte Dritter müssen ausgeweitet werden.
- Eine gutachterliche Befassung hat zwangsweise nicht nur bezüglich der marktlichen, sondern auch mit Blick auf die publizistischen Auswirkungen eines Angebots stattzufinden.

Transparenz:

- Die Kostenzuordnung von Gemeinkosten auf bestimmte Kostenstellen oder -träger muss obligatorisch im Staatsvertrag verankert sein.
- Die Transparenzvorgaben für das Verhältnis zwischen den Anstalten und ihren kommerziellen Beteiligungen müssen verbessert werden.
- Die Pflicht zur Sublizenzierung von Sport- und Filmrechten ist in den Staatsvertrag aufzunehmen.

II. Rundfunkdefinition**Begriffsdefinition:**

- Die Diskussion um die zukünftige Definition des Rundfunks sollte auf den 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag verlagert werden, in dem die Audiovisuelle Mediendiensterichtlinie umgesetzt wird.
- Die Bezeichnung „Rundfunk“ sollte nicht als Oberbegriff für lineare audiovisuelle Mediendienste dienen.

Teleshopping-Kanäle:

- Im Bereich der neu anwendbaren Vorschriften für Teleshopping-Kanäle muss der Grundsatz der angemessenen Berücksichtigung bei der Zuordnung/Zuweisung und Plattformbelegung durchgehend zur Anwendung kommen.
- Das Kriterium der Meinungsvielfalt ist in den entsprechenden Regelungen um das Merkmal der Angebots- und Anbietervielfalt zu ergänzen, da die Teleshopping-Anbieter ebenfalls einen Beitrag zum Medienpluralismus leisten.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

I. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

1. Definitionen

a. sendungsbezogene Telemedien

Die Definition der sendungsbezogenen Telemedien (§ 2 Abs. 2 Nr. 17 RStV-E) sieht vor, dass auch Hintergrundinformationen in Telemedien eingestellt werden dürfen. Soweit dies erforderlich ist, ergibt sich dies u. E. bereits aus dem Begriff der „Aufbereitung“. Der Begriff der „Hintergrundinformationen“ öffnet die Definition um einen in seiner Auslegung unklaren Rechtsbegriff und lässt daher befürchten, dass die entsprechenden Telemedienangebote auf diesem Wege entgegen der Intention der Vorschrift ausgeweitet werden.

➤ Der Zusatz „einschließlich Hintergrundinformationen“ ist zu streichen.

b. presseähnliche Angebote

Im Bereich der Definition der presseähnlichen Angebote (§ 2 Abs. 2 Nr. 18 RStV-E) hat es bereits erhebliche Diskussionen gegeben. Der VPRT befürwortet aus Sicht seiner Mitglieder, die auch textbasierte Telemedienangebote vorhalten, im Hinblick auf den Ausschluss in § 11 d Abs. 2 Nr. 3 RStV-E eine möglichst breite Definition. Letztlich kommt es nicht nur darauf an, ob die textbasierten Telemedienangebote des öffentlichen Rundfunks Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen, sondern ob sie in ihrer Gestaltung, nach ihrem Inhalt oder ihrer Funktionalität über den rundfunkbasierten Auftrag hinausgehen. Ein Konkurrenzverhältnis besteht also auch gegenüber anderen textbasierten Telemedienangeboten.

➤ Der Begriff „presseähnliche“ ist durch „textbasierte“ Angebote zu ersetzen. Dies sollen Angebote sein, die nach „Gestaltung, Inhalt oder Funktionalität“ Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen.

2. Fernsehprogramme / Digitalkanäle

a. Auftrag allgemein

Die allgemeine Auftragsdefinition (§ 11 Abs. 1 RStV-E) wurde nicht weitergehend konkretisiert. Umso wichtiger ist es aus Sicht des VPRT, dass im Einklang mit der Entscheidung der EU-Kommission im Beihilfverfahren der Auftrag im Bereich der Telemedien und der Digitalkanäle präzisiert wird. Der VPRT stellt nach wie vor in Frage, dass Telemedien ausdrücklich als „dritte Säule“ beauftragt werden (siehe hierzu unter B I 4.). Vielmehr sollte der Gesetzgeber schon im Rahmen der allgemeinen Norm (§ 11 a RStV-E) den rein sendungsbezogenen – und damit ergänzenden – Charakter der Telemedien festhalten.

b. Beauftragung Fernsehprogramme

Die Ermächtigung der Fernsehprogramme (§ 11 b Abs. 1 und 3 RStV-E) sieht zwei Varianten vor. Der VPRT spricht sich gegen ein sog. geschlossenes System (jeweils 1. Variante) aus, da die große Gefahr besteht, dass diese Form der Beauftragung den Vorgaben der EU-Kommission mit Blick auf eine gesellschaftliche Legitimation der Digitalprogramme in der praktischen Umsetzung nicht genügen wird. Die Ausgestaltung dieser Kanäle wird nahezu vollständig in die Hände der Anstalten gelegt. Dies wird verstärkt durch den Hinweis „Derzeitiges Programmangebot oder neue Programme und Konzepte. Nähere Präzisierung durch ARD/ZDF“. Diese Programmkonzepte liegen noch nicht vor und sind auch nicht Gegenstand der bevorstehenden Anhörung zum 12. RÄndStV. Selbst wenn zu den Digitalkonzepten ein gesondertes Gespräch stattfinden wird, kann dies den Anforderungen an eine

gesetzliche Präzisierung und eine hinreichende gesellschaftliche Legitimation der Digitalprogramme nicht genügen. Vielmehr wird diese durch die gesetzliche Beauftragung quasi unterstellt.

Das ZDF hat bereits verdeutlicht, dass der Weg der 1. Variante dazu führen wird, dass die Programminhalte letztlich autark durch die Anstalten festgelegt und beschlossen werden. Das ZDF hat am 4. Juli 2008 eine komplette Umprogrammierung des „ZDF.dokukanals“ in einen Familienkanal mit Inhalten aus den Bereichen Bildung, Kultur, Wissenschaft, Beratung, Information und Unterhaltung (auch die Bereiche Serie, Show und Talk) – kurz: ein (weiteres) Vollprogramm – angekündigt. Zusätzlich soll auch der „ZDFtheaterkanal“ signifikant weiterentwickelt werden, womit sich von der bisherigen Profilierung zugunsten eines strukturierten Gesamtprogramms mit dem erweiterten Spektrum eines Kulturkanals gelöst wird. Gleiches gilt für den „ZDFinfokanal“, der durch ein „ZDFinfoportal“ ergänzt werden soll. Damit zeigt sich bereits jetzt, dass die Variante des geschlossenen Systems nicht geeignet sein wird, den gemeinwirtschaftlichen Charakter der Digitalprogramme zu überprüfen.

Das ZDF hat zudem angezeigt, erst im Oktober nach der Gremienbefassung finale Konzepte vorlegen zu wollen. Dieser Zeitpunkt liegt unmittelbar vor der politischen Befassung im Kreise der Ministerpräsidenten, sodass eine marktverlässliche Prüfung der Konzepte durch Dritte schon rein zeitlich nicht mehr möglich sein wird. Die Länder sollten sich daher bereits jetzt für ein offenes System einsetzen.

Die Ermächtigung in § 11 b RStV-E unterscheidet nicht mehr zwischen analogen und digitalen Programmen. Insbesondere wird § 19 Abs. 4 RStV (geltende Fassung) ersetzt, nach der die Verbreitung der Programme ausschließlich in digitaler Technik vorgesehen wurde. Der Gefahr einer analogen Ausstrahlung der Digitalprogramme soll offenbar durch § 11 b Abs. 5 sowie § 19 Satz 3 RStV-E begegnet werden. Indem allerdings auf die bislang oder bisher ausschließlich digital verbreiteten Programme Bezug genommen wird, besteht die Gefahr, dass mit oder nach Inkrafttreten des 12. RÄndStV die „bisherigen“ Programme ohnehin nicht mehr bestehen oder neu aufgesetzt werden und die Vorschriften dann ins Leere gehen könnten. Der Gesetzgeber sollte daher explizit die analoge Verbreitung der (Digital-)Fernsehprogramme nach § 11 b Abs. 1 Nr. 2 sowie Abs. 3 Nr. 2 RStV-E ausschließen.

- Im Grundsatz ist ein „offenes System“ vorzuziehen, sofern es Raum für eine transparente Überprüfung des Einzelfalls im Wege eines effektiv ausgestalteten Drei-Stufen-Tests lässt. Die Varianten 1 sind jeweils zu streichen.
- Es muss ein ausdrückliches Umwidmungsverbot ins Gesetz aufgenommen werden, sodass einzelne Unterkategorien der genannten Schwerpunkte (z. B. Nachrichten oder Jugend) den genannten Programmcharakter nicht dominieren.
- Eine analoge Übertragung der Digitalprogramme ist explizit auszuschließen.

c. Handy-TV

Bezüglich der Ermächtigung eines gemeinsamen Handy-Programms von ARD und ZDF (§ 11 b Abs. 4 Nr. 5 RStV-E) haben die Anstalten erklärt, der Gesetzgeber solle diese – aus finanziellen Erwägungen – streichen. Es steht zu befürchten, dass sowohl ARD als auch ZDF für die Produktion eines eigenen, zur mobilen Nutzung konfigurierten Kanals eintreten werden. Dem ist massiv zu widersprechen, da schon die Übertragung der Hauptprogramme nach dem bisherigen Entwurf möglich ist. Für ein darüber hinaus gehendes, gebührenfinanziertes Angebot besteht keinerlei Erfordernis.

- Die Programmermächtigung für Handy-TV ist ersatzlos zu streichen.

3. Hörfunk / öffentlich-rechtlicher Rundfunk¹

Die Beibehaltung der Programmzahldeckelung zum 1. April 2004 auf 64 ARD-Radioprogramme zuzüglich des neuen digitalen Deutschlandradio-Programms als auch des Austauschgebotes sowie das Verbot von bundesweiten Hörfunkangeboten der ARD sind positiv zu werten.

a. Beibehaltung der Programmzahldeckelung

Der VPRT hält es mit Blick auf die Beibehaltung der Programmzahldeckelung für erforderlich, zumindest in der Begründung zu präzisieren, dass mit der Zahl 64+1 alle ARD-Radioprogramme abgedeckt sind, d. h. analoge (UKW/MW) ebenso wie jetzige und künftige digitale terrestrische Programme (über DAB, DAB+, DVB-H, DMB...).

b. Webchannels

Der VPRT hätte es zudem befürwortet, wenn die Begrenzung auf 64+1 Programme auch die sog. Webchannels mitumfasst hätte. Falls dies nicht angepasst wird, muss zunächst einmal sichergestellt sein, dass jetzige und künftige Webradio-Angebote der ARD keinesfalls auf analogen und digitalen terrestrischen Verbreitungswegen gesendet werden.

Nach dem jetzigen Entwurf sind Webchannels nur zulässig, wenn sie den sog. Drei-Stufen-Test durchlaufen haben, § 11 c Abs. 3 RStV-E. In diesem Bereich bittet der VPRT um zwei weitere Klarstellungen:

Wie bei den Telemedien (§ 11 d Abs. 6 RStV-E) plädiert der VPRT für eine ausdrückliche Einbeziehung von auch schon bestehenden Webchannel-Angeboten in den Drei-Stufen-Test, so dass dessen Anforderungen bereits für alle vor dem 1. Mai 2009 vorhandenen Webchannels gelten².

§ 11 c Abs. 1 RStV-E normiert, dass die ARD-Anstalten ihre Hörfunkprogramme auf Grundlage des jeweiligen Landesrechts veranstalten. Hier muss gelten, dass eine Beauftragung zusätzlicher Web-Radioprogramme nach Landesrecht überhaupt erst nach Durchführung des Drei-Stufen-Test erfolgen darf. Diese sollte auch im Text des Staatsvertrages zum Ausdruck kommen. Darüber hinaus sollte dringend darüber nachgedacht werden, auch für die Webchannels eine Stichtagsregelung und Programmzahldeckelung auf landesrechtlicher Ebene einzuführen, um beliebige Erweiterungen (z. B. über die jährliche Auflistung in den amtlichen Verkündungsblättern der Länder, § 11 c Abs. 5 RStV-E) zu verhindern.

c. Deutschlandradio

Die geforderten Präzisierungen gelten selbstverständlich auch mit Blick auf die vom DLR (zukünftig) veranstalteten Programme. Nach wie vor fehlt es an einer inhaltlichen Konkretisierung des in digitaler Technik gemeinsam mit der ARD verbreiteten Programms „X“, § 11 c Abs. 4 Ziff. 3 RStV-E.

d. Austauschgebot

Der VPRT ist der Ansicht, dass sich der Drei-Stufen-Test auch auf das beibehaltene Austauschgebot erstrecken muss. Der Drei-Stufen-Test soll v. a. mit Blick auf neue und veränderte Angebot zur Anwendung kommen. Da es hierzu auch durch einen Austausch der Programme kommen kann, muss

¹ S. Schreiben des VPRT vom 30. Mai 2008 zum 12. RÄndStV-E und den Radio-Themen.

² Derzeit werden entgegen der staatsvertraglichen Deckelung schon ca. 110 Radio- und Audioangebote ausgestrahlt, die überwiegend bundesweit über Satellit, Kabel oder im Internet verfügbar sind (davon über 100 als Live-Stream abrufbar und ca. 38 Programme als reine Webchannels). Aktuell: Zu den Olympischen Spielen wird eigens das temporäre Hörfunkangebot „ARD Olympiaradio“ über verschiedene Sendestationen sowie als Live-Stream im Internet über www.olympia.ard.de angeboten (siehe Pressemitteilung der ARD vom 17. Juni 2008).

auch in diesem Fall in logischer Konsequenz zumindest der Drei-Stufen-Test durchgeführt werden. Auf diese Weise kann vermieden werden, dass öffentlich-rechtliche Programme mit klarem gesellschaftlichen Auftrag durch massenattraktive Programme ersetzt werden (s. zuletzt „radiomultikulti“ vom rbb).

- Der Drei-Stufen-Test muss für bestehende sowie neue Webchannels als auch im Falle des Austausches von Programmen durchgeführt werden.
- Jetzige und künftige Webradio-Angebote der ARD dürfen nicht auf analogen und digitalen terrestrischen Verbreitungswegen gesendet werden.

4. Telemedien

a. Kosten / zeitliche und inhaltliche Beschränkungen, u. a. Portale und Negativliste

Der VPRT stellt nach wie vor die **Ermächtigung nicht sendungsbezogener Telemedien** (§ 11 d RStV-E) in Frage. Telemedien dürfen nicht als „**Dritte Säule**“, sondern allenfalls sendungsbezogen mit Annexfunktion beauftragt werden. Selbst das Kriterium der Sendungsbezogenheit ist angesichts des umfangreichen Fernseh- und Hörfunkangebotes (23 Fernsehprogramme, 65 Hörfunkprogramme) und z. B. 450 Std. TV- sowie 1485 Std. Radio-Programm täglich kein Begrenzungskriterium, sondern wird für jedes Genre und jede Zielgruppe ausreichend Basis für umfangreichste sendungsbezogene Telemedienangebote liefern. In jedem Fall sind hierbei **enge gesetzliche Zeitgrenzen** erforderlich. Für bestimmte kostenintensive Inhalte besteht kein gesellschaftlicher Mehrwert durch eine Auswertung im Wege von Abrufdiensten (Sport/Spielfilme/Fernsehserien, § 11 d Abs. 2 Nr. 1 sowie § 11 d Abs. 5 Satz 2 RStV-E). Sie sind daher auszunehmen bzw. wesentlich einzugrenzen.

Mit einer weitergehenden Ermächtigung würde – abgesehen von den **erheblichen Zusatzkosten** für die Anstalten – in einen wettbewerbsintensiven und vielfältigen privatwirtschaftlichen Bereich gebührenfinanziert eingegriffen. Zudem ist nicht erkennbar, dass ein Marktversagen bestünde, das den gebührenfinanzierten Aufbau von Angeboten im angestrebten Umfang rechtfertigen könnte. Allein durch die geplante Ermächtigung bei den Telemedien sind geschätzte Kostensteigerungen mindestens in dreistelliger Millionenhöhe zu erwarten (vgl. hierzu separates Kostenpapier des VPRT). Die Tatsache, dass der Entwurf diesen Bereich an Telemedienkonzepte der Anstalten knüpft (§ 11 d Abs. 2 Nr. 3 a.E. RStV-E), wird nicht zu einer spürbaren Beschränkung führen. Enge Zeitgrenzen sind auch deshalb notwendig, um Wettbewerbsverzerrungen dahingehend zu verhindern, dass von vornherein beim Rechteinkauf für die unterschiedlichen Verwertungsstufen Gebührengelder eingesetzt werden, die zu einem **Anstieg der Marktpreise** führen.

Der VPRT betrachtet die Streichung von nicht sendungsbezogenen Telemedien aus der Auftragsdefinition für Telemedien in § 11 b Abs. 2 RStV-E als zentrales Kernanliegen des weiteren Verfahrens. Zumindest für den Bereich der **Unterhaltung** – und selbstverständlich auch für die **Unterhaltung für Kinder und Jugendliche** – wird eine Beauftragung zu massiven Wettbewerbsbeeinträchtigungen mit den privatwirtschaftlichen Angeboten führen. Wir appellieren dringend an den Gesetzgeber, mit Blick auf eine stabile duale Rundfunkordnung entsprechend enge Grenzen zu ziehen. Die weiteren **Telemedien-Kategorien** (Information, Bildung und Kultur) dienen angesichts ihrer breiten Definition an (Unter-)Kategorien (§ 2 Abs. 2 Nr. 14 – 16 RStV-E) aus Sicht des VPRT nicht der mit der EU-Kommission vereinbarten Konkretisierung. Die bloße Nennung von inhaltlichen Schwerpunktkategorien erfüllt aufgrund ihrer Konturlosigkeit diese Voraussetzung nicht. Die genannten Unterkategorien bedürfen mit Blick auf den gesellschaftlichen Mehrwert einer besonderen Rechtfertigung, da gerade private Anbieter in diesen Bereichen bereits umfassende Angebote vorhalten.

Spielfilme und Fernsehserien auf Abruf sollten insgesamt unzulässig sein und nicht auf den Bereich des „angekauften“ Materials beschränkt werden. Dieser Begriff eröffnet Unsicherheiten z. B. bei der Auswertung nationaler (Co-)Produktionen, bei denen ohnehin auf bestehende Auswertungsplattformen zurückgegriffen werden kann, ohne dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk diese im Wege von Abrufdiensten auswerten müsste. Fremdproduktionen dürfen schon mangels fehlender Rechte nicht

Bestandteil der Mediatheken sein. Deren bloßes Abspielen stellt ohnehin keinen redaktionellen Mehrwert dar.

Bezüglich der im Entwurf enthaltenen **Archivregelung** (§ 11 d Abs. 2 Nr. 4 RStV-E) stellt der VPRT die zeitlich unbefristete, unentgeltliche Abrufbarkeit insbesondere vor dem Hintergrund in Frage, dass der nicht näher konkretisierte Begriff der „zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalte“ sich im Wesentlichen nach den Telemedienkonzepten der Anstalten richten soll. Hier steht zu befürchten, dass die entsprechenden Programmrichtlinien keine weitere zeitliche oder engere inhaltliche Begrenzung enthalten, sondern u. U. pauschal für „publizistische Erfordernisse“ eine dauerhafte Einstellung ermöglichen werden (vgl. erste Einlassungen des ZDF in dieser Richtung). Aus diesem Grund sollte bereits der Gesetzgeber engere Grenzen vorsehen. Andernfalls werden die vorstehenden Fristen der Nr. 1 - 3 durch eine weite Auslegung durch die Anstalten im Rahmen von Nr. 4 leerlaufen. Satz 2 des Entwurfs nimmt ohnehin Bezug auf die Möglichkeit der Auswertung von Archivmaterial im Rahmen der Voraussetzungen für kommerzielle Tätigkeiten nach § 16 ff. RStV-E. Die Archivnutzung in Nr. 4 sollte gestrichen und der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf die Möglichkeiten nach §§ 16 ff. RStV-E verwiesen werden.

- Nicht sendungsbezogene Telemedien sind aus § 11 d Abs. 2 Nr. 3 RStV-E streichen, zumindest sind aber keine solchen Angebote im Unterhaltungsbereich (auch nicht für Kinder und Jugendliche) zuzulassen. Die 2. Variante ist zu streichen.
- Die 7 Tage-Grenze für Sendungen auf Abruf (§ 11 d Abs. 2 Nr. 1 RStV-E) muss erhalten bleiben. Weitere Großereignisse, die einen kostenintensiven Rechteerwerb voraussetzen (z. B. Formel 1, Champions League über § 4 Abs. 2 Nr. 5 RStV hinaus), müssen ergänzt werden.
- Die Bestimmung zur Archivauswertung (§ 11 d Abs. 2 Nr. 4) sollte gestrichen und durch einen Verweis auf die Möglichkeit der Auswertung nach §§ 16 ff. RStV-E ersetzt werden.
- Der Begriff „angekauft“ in § 11 d Abs. 5 Satz 2 RStV-E ist zu streichen.

Der VPRT wendet sich ausdrücklich gegen eine **Portal-Ermächtigung** der Anstalten (§ 11 d Abs. 4 RStV-E). Internet-Portale zu verschiedenen Themenbereichen sind ein massiver Eingriff in einen bestehenden Markt privater Telemedienanbieter. Die Ermächtigung nicht sendungsbezogener Telemedien ermöglicht in Kombination mit sendungsbezogenen Inhalten den Aufbau sog. Mediatheken. Hierunter können u. a. Themenportale im Internet gebündelt werden, die jedwede privaten Tätigkeiten in diesen Bereichen unwirtschaftlich und obsolet machen (Bsp. Kochen/Reisen/Dokumentationen/Sport/Musik/Jugend usw.).

- Die ausdrückliche Portalermächtigung (§ 11 d Abs. 4 RStV-E) ist zu streichen.

Die **Negativliste** öffentlich-rechtlicher Telemedien (Anhang zum RStV-E) geht auf die Entscheidung der EU-Kommission im Beihilfverfahren zurück. Der VPRT begrüßt grundsätzlich, dass es eine solche Liste geben soll. Allerdings sind die Verbotstatbestände teilweise derart eingeschränkt, dass diese letztlich leerlaufen werden. Außerdem sind weitere Bereiche zu ergänzen.

- **Allgemein**
- Die Negativliste sollte flexibel **erweiterbar** sein und daher nicht abschließend formuliert werden. Dies sollte durch einen „z. B.“-Zusatz in der Überschrift erfolgen.
- **Bestehende Liste**
- Der Zusatz „ohne Sendungsbezug“ bei **Ratgeberportalen** ist zu streichen (Nr. 6). Andernfalls wird eine Entwicklung fortgeführt, die heute schon zu beobachten ist, indem bestimmte Ratgeberformate gezielt über Digitalprogramme wiederholt werden und damit Anlass zu sendungsbezogenen Telemedienangeboten geschaffen wird.
- Bei der Verlinkung ist der Verweis/Klammerzusatz auf die **Beteiligungsunternehmen** (Nr. 12) unbedingt zu streichen, da es sich hier i.d.R. auch um kommerzielle Unternehmen handelt und die Ausnahme damit letztlich doch zu einer Verlinkung zu Kaufaufforderungen führen kann.

- Der **Musikdownload** sollte insgesamt ausgeschlossen werden. Die Beschränkung auf „kommerzielle Fremdproduktionen“ (Nr. 13) reicht insoweit nicht aus, als z. B. Sendungsausschnitte aus Eigen- oder Auftragsproduktionen, in denen Künstler auftreten („Unsere Besten“, „Wetten, dass...?“, „Verstehen Sie Spaß?“, Volksmusiksendungen usw.) angeboten werden könnten – sofern die entsprechenden Rechte gebührenfinanziert eingeholt wurden – und damit wettbewerbswidrig in den Markt eingegriffen würde.
- Auch bei den **Spieleangeboten** ist der Zusatz „ohne Sendungsbezug“ zu streichen (Nr. 14). Da noch nicht geklärt ist, in wie weit sendungsbezogene Telemedien nach Ablauf der Frist bei Verlängerung sendungsbezogen bleiben – auch wenn es die Sendung schon nicht mehr gibt – besteht die Gefahr, dass Spieleangebote über einen (verlängerten) Sendungsbezug unbegrenzt vorgehalten werden dürfen; **Bsp.:** Zu einer Ritterdokumentation wird ein Ritter-Spiel eingestellt, über das Telemedienkonzept wird die Abrufbarkeit der Ritter-Sendung auf 12 Monate oder mehr verlängert, damit bliebe auch das Spiel dauerhaft erhalten. Dieser Fall ist für jede Form eines Spielangebotes denkbar, insofern müssen Spielangebote insgesamt ausgeschlossen werden. Ähnliche Befürchtungen gelten für das Merkmal des Sendungsbezugs bei **Foren und Chats** (Nr. 17).
- **Neu zu ergänzen**
- Online-Sport-, Jugend- und Musik-Portale sowie andere **spartenbezogene Portale** (z. B. Koch-, Lifestyle- oder Doku-Portale) sind ebenfalls auszuschließen. Die Zusammenfassung aller spartenbezogenen Inhalte, die – sendungs- oder nicht sendungsbezogen – im Rahmen aller öffentlich-rechtlichen Angebote dargestellt werden, machen einen privaten Markt in diesem Bereich obsolet. Bestimmte Angebote, die durch § 11 d RStV-E ausgeschlossen werden sollen, dürfen nicht im Wege der Nichtaufnahme auf die Negativliste wieder ermöglicht werden.
- Schon heute ist diese Diversifizierung der Inhalte auf verschiedenen Portalen in breitem Umfang zu beobachten (vgl. dazu **Anlage:** Beispielsammlung unter 6.1 und 6.2), z. B. Olympia-Portale, Royal-/Musical-/Börse-Portale etc.. Der Staatsvertrag muss diese Gefahr ausdrücklich im Wege der Negativliste ausschließen.

b. Verfahren: Telemedienkonzepte / „Bestandsüberführung“ und Drei-Stufen-Test

Für Sendungen auf Abruf und für Telemedien soll es nach dem Entwurf zulässig sein, **über Telemedien(verweil)konzepte der Anstalten längere Abrufzeiten** zu ermöglichen. Diese Ansätze weichen die gesetzlichen Grenzen vollständig auf oder führen dazu, dass der Drei-Stufen-Test – je nach Auslegung der Anstalten – nie zur Anwendung kommt, da dieser stets ein neues oder verändertes Angebot voraussetzt. Zudem besteht die Gefahr einer **beliebigen Verlängerbarkeit** der Abrufbarkeit der Angebote.

- Es ist eine zeitliche Obergrenze für die Befristung der Verweildauer aufzunehmen.
- Telemedienkonzepte (insbesondere die vor Verabschiedung des 12. RÄndStV vorzulegenden) müssen zwingend den Drei-Stufen-Test durchlaufen. Dazu ist eine Klarstellung in § 11 d Abs. 2 und 6 sowie in § 11 f Abs. 3 RStV-E erforderlich.

Absolut essentiell ist auch die Frage der „**Bestandsüberführung**“ (§ 11 d Abs. 6 RStV-E). Hierbei spielt insbesondere eine Rolle, dass ARD und ZDF seit der Beihilfeentscheidung massiv weitere Angebote in den Markt gebracht haben (vgl. dazu **Anlage:** Beispielsammlung), die auf diesem Wege gesetzlich bestätigt werden können. Es muss daher sichergestellt werden, dass alle vor dem 1. Mai 2009 bestehenden Telemedienangebote den Drei-Stufen-Test nach § 11 f RStV-E zu durchlaufen haben. Zudem besteht die Gefahr, dass die von den Anstalten vorgelegten Telemedienkonzepte – deren Inhalt bislang unbekannt ist – die durch den Entwurf vorgesehenen Zeitgrenzen komplett aushebeln, da diese „nach Maßgabe der gemäß § 11 f zu erstellenden Telemedienkonzepte“ (§ 11 d Abs. 2 RStV-E) erfolgen. Es ist zu befürchten, dass die Telemedienkonzepte der Anstalten derart allgemein/abstrakt gehalten sein werden, dass etwa bei journalistischer Veranlassung die Zeitgrenzen auch überschritten oder ausgeweitet werden können. Somit wären die gesetzlichen Zeitgrenzen

obsolet. Zumindest das ZDF hat nach internen Überlegungen in zahlreichen Fällen bereits Jahresgrenzen sowie weitere Öffnungen vorgesehen (z. B. bis zum Ende einer Staffel oder allgemein Ausnahmen in publizistisch begründeten Fällen oder bei redaktionellem Bedarf).

Letztendlich ist durch die bisherige Formulierung auch nicht gesichert, dass sendungsunabhängige Telemedien einen Drei-Stufen-Test durchlaufen müssen. Konkret besteht die Gefahr, dass die bereits gestarteten oder bis Mai 2009 noch geplanten Angebote lediglich mit dem Telemedienkonzept vorgelegt und von den Anstalten nicht als neues oder verändertes Angebot angesehen werden, wie es z. B. bei den Mediatheken der Fall war.

- Alle bestehenden Telemedienangebote müssen den Drei-Stufen-Test durchlaufen (in § 11 d Abs. 6 RStV-E), d. h. die vorzulegenden Telemedienkonzepte müssen den Anforderungen genügen. Dies betrifft insbesondere das Konzept für die nicht sendungsbezogenen Telemedien sowie alle Konzepte für Sendungen und sendungsbezogene Telemedien nach Ablauf der Frist (sowohl in § 11 d Abs. 6 als auch in § 11 f Abs. 1 und 3 RStV-E)
- Der zeitliche und inhaltliche Bezug bei den sendungsbezogenen Telemedien muss nicht nur im jeweiligen Telemedienangebot nachweisbar sein, sondern im Angebot ausdrücklich kenntlich gemacht werden (§ 11 d Abs. 3 RStV-E).

Die Festlegung, wann ein **neues oder verändertes Programm bzw. Telemedienangebot** vorliegt, ist absolut entscheidend. Der vorliegende Entwurf überlässt diese Festlegung den Anstalten durch Satzungen und Richtlinien (§ 11 e RStV-E). Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Anstalten die Hürden an das Vorliegen eines neuen/veränderten Angebots sehr hoch legen, werden, da bislang keines der seit April 2007 gestarteten Angebote als solches bezeichnet wurde. Damit droht der Anwendungsbereich des Drei-Stufen-Tests (§ 11 f RStV-E) auf Null reduziert zu werden.

- Der Gesetzgeber muss Rahmenbedingungen für neue oder veränderte Angebote (Aufgreifschwelle) selbst festlegen (Ergänzungen in § 11 e und § 11 f Abs. 2 RStV-E erforderlich).
- In § 11 f RStV-E ist die 1. Variante (geschlossenes System) zu streichen.
- In der 2. Variante muss in Abs. 1 Satz 2 der Verweis auf § 11 d Abs. 2 Nr. 3 und 4 RStV-E korrigiert werden.
- Zum **Drei-Stufen-Test** verweist der VPRT auf seinen Konzeptvorschlag für ein Public-Value-Testverfahren. Dieser sieht die Einbeziehung einer Sachverständigen-Kommission vor, die sowohl die publizistischen als auch die marktrelevanten Auswirkungen eines neuen oder veränderten Angebotes gutachterlich prüft. Im Einzelnen:
 - Eine gutachterliche Beratung ist zwingend auch für den publizistischen Mehrwert einzuholen.
 - Die Einbeziehung Dritter muss ebenfalls verpflichtend erfolgen, die „Art und Weise“ darf nicht in das Ermessen der Anstaltsorgane gelegt werden.
 - Die Information der beteiligten Dritten über das Internet sollte um einen der Transparenz dienenden presseöffentlichen Hinweis ergänzt werden.
 - Die einmonatige Frist zur Stellungnahmemöglichkeit (§ 11 f Abs. 4 Satz 2 RStV-E) kann abhängig vom Umfang eines neuen oder veränderten Angebots sowie unter Berücksichtigung der Heranziehung eines Sachverständigengremiums zu kurz bemessen sein. Die Gelegenheit zur Stellungnahme sowohl für Dritte als auch die unabhängigen Experten sollte „innerhalb einer angemessenen Frist nach Veröffentlichung des Vorhabens“ bestehen.
 - An der 3/5-Entscheidungsmehrheit (§ 11 f Abs. 5 Satz 1 RStV-E) ist festzuhalten.

5. Sport / Sublizenzierung allgemein

Obwohl der VPRT in seiner Stellungnahme vom 5. Mai 2008 bereits auf die fehlende Umsetzung der Vorgaben aus der Entscheidung der EU-Kommission hingewiesen hat, bleibt auch im aktuellen Entwurf der Bereich der Sportrechte mit einer Ausnahme (§ 11 d Abs. 2 Ziff. 1 RStV-E) gänzlich unberücksichtigt.

a. Umwidmung in Sportkanäle

Die Bundesregierung/die Länder hatte(n) gegenüber der EU-Kommission zugesagt, eine temporäre Umwidmung der Digitalkanäle zukünftig zu verhindern. Die gewählten Definitionen von Information, Bildung und Kultur zur näheren Beschreibung der Digitalkanäle sind jedoch nicht geeignet, die Gefahr der Umwidmung in Sportkanäle auszuschließen. Ein geeigneter Mechanismus, dem vorzubeugen, wäre daher, im Staatsvertrag zu regeln, dass eine „anlassbezogene Umwidmung“ unzulässig ist. So könnten z. B. im Fall von sportlichen Großereignissen jedes Mal notwendige Vereinbarungen zwischen Ländern und öffentlich-rechtliche Anstalten ausbleiben und Rechssicherheit durch eine staatsvertragliche Regelung herbeigeführt werden³.

b. Abrufbarkeit von Sportgroßereignissen in Telemedien

Sportgroßereignisse wie u. a. Olympia, Fußball-EM/-WM, Länderspiele als auch die 1. und 2. Bundesliga sollen nach dem Entwurf 24 Stunden abrufbar sein, andere Sportereignisse wiederum 7 Tage.

Die vorgesehenen Zeitgrenzen für die Auswertung kostenintensiver Sportrechte in Telemedien / Abrufdiensten (24 Stunden, § 11 d Abs. 2 Ziffer 1 RStV-E) müssen beibehalten und auf weitere, kommerziell verwertete Sport-Premievents (z. B. Formel 1, Champions League über § 4 Abs. 2 Ziff. 5 RStV hinaus) erstreckt werden. Die Beibehaltung ist insbesondere erforderlich, um die wettbewerbsverzerrenden Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Sportbereich abzufedern. Eine Ausweitung der öffentlich-rechtlichen Anstalten in den Sport-VoD-Markt verstärkt die Entwicklung, über Gebührengelder eine Einkaufsmacht zu entwickeln und den gesamten Rechtemarkt für alle Nutzungsformen zu besetzen. Kommerzielle VoD-Angebote werden sich dann nicht entwickeln können. Zudem kämen auf die Gebührenzahler enorme finanzielle Mehrbelastungen zu. Da das Signal der Sportübertragung als Lizenzware auch fremdproduziert wird, ist der rundfunkrechtliche Beitrag dieser Inhalte zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags ohnehin als gering anzusehen.

c. Sublizenzierung

Es fehlen zudem Vorgaben zur verpflichtenden Sublizenzierung von Sportrechten. Insbesondere die in der EU-Kommissionsentscheidung aufgelisteten Maßnahmen gilt es in den RStV zu übernehmen. Hierin ist erklärt worden, dass die Sportberichterstattung von ARD und ZDF regelmäßig eine Größenordnung von 10 % des jährlichen Gesamtprogramms nicht überschreiten darf. In der Begründung hierzu sollte aufgenommen werden, dass dies nicht dazu führen darf, dass die 10 % Sendezeitvorgabe nur mit Großereignissen wie Fußball und/oder Wintersport ausgefüllt werden, sondern auch Randsportarten in den Vollprogrammen ausreichend abgebildet werden müssen. Eine Auslagerung dieser in Spartenkanäle darf jedenfalls nicht erfolgen. Denkbar wäre nicht nur eine auf das Gesamtprogramm bezogene Limitierung, sondern auch eine tägliche Begrenzung für die jeweils einzelnen Programme. Darüber hinaus schlägt der VPRT vor, das Sportrechtebudget ausgehend von den Gesamtaufwendungen (nicht nur reine Rechtekosten, sondern auch Produktions- und Personalaufwand) zu begrenzen. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ist gerade in diesem wettbewerbssensiblen Bereich unbedingte Transparenz erforderlich, um Quersubventionierungen zu vermeiden. Öffentlich-rechtliche Sender dürfen keine Pay-Dienste anbieten. Daher muss zudem sichergestellt werden, dass Pay-Rechte sowie sonstige nicht genutzte Rechte rechtzeitig und zu marktgerechten Konditionen sublizenziert werden.

³ Im August 2008 werden ARD und ZDF ihre Digitalkanäle erneut in Olympiakanäle umwidmen. So werden je zwei Kanäle von ARD und ZDF 20 Stunden pro Tag aus Peking berichten (siehe Pressemitteilung der ARD vom 10. Juli 2008).

Mit Blick auf den Rechteerwerb durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insbesondere im Bereich der Pay-TV-Rechte besteht vielfach eine Praxis, dass z. B. beim (Film-)Rechteerwerb von den US-Majors zusammen mit den Free-TV-Rechten auch sog. **Hold Backs** (Zurückbehaltungsrechte) mit eingekauft und vergütet werden. D. h. dass die Anstalten zwar nicht die Pay-Rechte selbst erwerben – da ohnehin ein Auswertungsverbot besteht – aber darüber mitentscheiden, ob und wann bei diesen Lizenzprodukten Pay-Rechte an private TV-Sender weiterlizenzieren werden. Der VPRT sieht im Bereich des Rechteerwerbs von Rechten, die ohnehin nicht ausgewertet werden dürfen (siehe § 13 Abs. 1 Satz 2 RStV, aber auch § 11 d Abs. 5 Satz 2 RStV-E) einen evidenten Fall der beihilferechtlichen Überkompensation. Entsprechende Hold-Backs sollten daher ausgeschlossen werden.

- Anlassbezogene Umwidmungen in Sport-Kanäle müssen staatsvertraglich ausgeschlossen werden.
- Die auf 24 Stunden begrenzte Abrufbarkeit im Internet muss für weitere Sport-Premium-Events gelten.
- Die Pflicht zur Sublizenzierung ist im Staatsvertrag zu verankern, sog. Hold Backs bei Lizenzprodukten sind auszuschließen.

6. **Transparenz und Kontrolle**

Die **Transparenz- und Kontrollvorschriften** sind trotz der Umsetzung wichtiger Elemente der Transparenzrichtlinie nach wie vor **unzureichend**. Die Regelungen der §§ 16 a ff. RStV-E sind in weiten Teilen zu vage. Sie bieten lediglich eine erste Grundlage für die kommerziellen Tätigkeiten und Beteiligungen der Anstalten. Es fehlen insbesondere Vorgaben zur Kostenzuordnung sowie für eine umfassendere Kontrolle bei Beteiligungsunternehmen.

Aktuelle Praxisfälle bei Kooperationen zwischen „kommerziellen Tochterunternehmen“ der Anstalten mit privaten Anbietern verdeutlichen, dass insbesondere die Beziehungen zwischen Anstalten und Tochterunternehmen nicht transparent sind, sodass marktkonformes Verhalten nicht überprüft werden kann (z. B. WAZ/WDR-Kooperation oder Aufsichtsgremien in kommerziellen Tochterunternehmen). Der Bereich der **Verwertung von Auftragstätigkeiten** (§ 16 a Abs. 1 Satz 2 RStV-E), insbesondere wenn diese nahezu zeitgleich erfolgt, muss aus Sicht des VPRT anders behandelt werden als klassisches Lizenzgeschäft, da diese Art der kommerziellen Tätigkeit Dritten erlaubt, mit gebührenfinanzierten Inhalten unmittelbar in ein wettbewerbliches Verhältnis mit anderen Privaten zu treten. Für diesen Fall sind gesonderte Transparenzanforderungen aufzunehmen bzw. ist klar im Staatsvertrag festzulegen, ob es sich um eine Auftragstätigkeit (dann konkreter Auftrag erforderlich) oder um eine kommerzielle Tätigkeit (dann gesonderte Transparenzanforderungen, insbesondere mit Blick auf das Verhältnis zwischen Anstalt und Tochterunternehmen) handelt. Beides ist bislang im Staatsvertrag nicht erfolgt.

- Es ist mehr Transparenz im Verhältnis der Anstalten zu den Tochterunternehmen zu schaffen.
- Die Verwertung von Auftragstätigkeiten muss gesondert geregelt werden.

Insgesamt müssen die Regelungen zu kommerziellen Tätigkeiten (§ 16 a RStV-E) und zu Beteiligungen (§ 16 b f. RStV-E) besser aufeinander abgestimmt werden. Dabei muss ausgeschlossen werden, dass sich die Regelungen gegenseitig aushebeln können. So dürfen z. B. die Transparenzanforderungen bei kommerziellen Aktivitäten nicht durch die Einflussmöglichkeiten der Sender auf die Geschäftsleitung bei Beteiligungen verwässert werden.

- **Allgemeine Anforderungen**
- Die Trennung von Gemein- und Einzelkosten ist ausdrücklich vorzusehen, da sonst auch künftig keine klare Überprüfung durch die KEF möglich sein wird (z. B. Zuordnung der Technikkosten für Streaming bei Online-Angeboten).

- Auch Minderheitsbeteiligungen müssen von den Landesrechnungshöfen überprüfbar sein (§ 16 d Abs. 1 RStV-E). Die Berichte der Landesrechnungshöfe müssen öffentlich zugänglich sein.
- **Anforderungen an kommerzielle Tätigkeiten**
- Das Erfordernis einer getrennten Buchführung in bezug auf kommerzielle Tätigkeiten sollte ausdrücklich in die materiell-rechtlichen Anforderungen aufgenommen werden (bislang nur als Gremienaufgabe, § 16 a Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 RStV-E)
- Die Vorabgenehmigung (§ 16 a Abs. 2 RStV-E) darf nicht nur durch senderinterne Gremien erfolgen.
- Die nachträgliche Überprüfbarkeit der kommerziellen Aktivitäten muss durch entsprechende zwingende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen der Sendertöchter sichergestellt werden (§ 16 d Abs. 1 RStV-E). Für den Fall der Nichtaufnahme entsprechender Regelungen müssen Sanktionen vorgesehen werden.
- **Wettbewerbsrelevante Anforderungen an Beteiligungen**
- Beteiligungen dürfen nur dann zulässig sein, wenn diese in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Funktionsauftrag stehen. Die aktuelle Formulierung (§ 16 b Abs. 1 Nr. 1 RStV-E) ist zu vage.
- Anzahl der Beteiligungen muss begrenzt werden (Kappungsgrenze).
- Die Gründung von oder die Beteiligung an einem Unternehmen muss einer Vorabgenehmigung unterliegen.
- Der Begriff des „effektiven Controlling“ (§ 16 c Abs. 1 RStV-E) sollte im Hinblick auf die Regelungsziele (Verhinderung von Quersubventionierung) präzisiert werden.
- Prüfberichte müssen veröffentlicht werden. Der jährliche Beteiligungsbericht muss auch die Auftragsvolumina zwischen den Sendeanstalten und ihren Töchtern enthalten.
- Der Ausschluss der Haftungsübernahme (§ 16 e) muss auch Gewinnabführungsverträge und Gewinnentnahmen, die eine gesellschaftsrechtliche Haftung kraft Gesetzes auslösen, erfassen.

7. Weitere Punkte, u. a. Barrierefreiheit

Die vorgeschlagene Formulierung zur **Barrierefreiheit** in § 3 Abs. 2 RStV-E stellt eine massive Verschlechterung für den privaten Rundfunk im Vergleich zu den Vorentwürfen (insbesondere: Stand vom 26. März 2008) dar, da die Anforderungen nun allgemein für den Rundfunk gelten sollen. Der VPRT sieht in diesem Bereich mit Blick auf den Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Kernbetroffenheit auch bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten. Gleichzeitig sind Vorgaben für Private – die aus dem europäischen Recht kommen – kritisch zu bewerten. Wir schlagen stattdessen vor, das Engagement privater Anbieter in diesem Bereich über Förderungen der Landesmedienanstalten zu unterstützen.

- Die besondere Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (§ 3 Abs. 2 Satz 1 RStV-E in der Fassung vom 26. März) ist wieder aufzunehmen.
- Die Soll-Vorgabe für private Anbieter ist durch eine Fördermöglichkeit der Landesmedienanstalten bzgl. privatwirtschaftlichem Engagement in diesem Bereich zu ersetzen.

II. Rundfunkdefinition

1. Definition „Rundfunk“

Unter Vorwegnahme der Umsetzung der neuen AVMS-Richtlinie soll es mit dem 12. RÄndStV eine neue Definition des Rundfunkbegriffs geben (§ 2 Abs. 1 Satz 1 RStV-E), die nicht mehr auf das Merkmal der Darbietung (durch die Rechtsprechung konkretisiert in Meinungsbildung, Aktualität, Suggestivkraft) abstellt, sondern sich an den Merkmalen Linearität und zeitgleicher Empfang durch die Allgemeinheit entlang eines Sendeplans orientiert.

Die Anpassung an die AVMS-Richtlinie sollte aus Sicht des VPRT nicht Gegenstand des 12. RÄndStV, sondern des 13. RÄndStV sein. Bei der Umsetzung der Richtlinie hat sich der Gesetzgeber aus unserer Sicht nicht nur mit dem Oberbegriff des audiovisuellen Mediendienstes auseinanderzusetzen, sondern auch mit seinen Untergruppen der linearen und non-linearen (auf individuellen Abruf) Dienste sowie den Erwägungsgründen der Richtlinie⁴, die weitere Merkmale zur inhaltlichen Konkretisierung der Dienste enthalten. Damit verbunden sind – durch die Richtlinie vorgegeben – auch Überlegungen zu einer abgestuften Regulierungsdichte. Es geht daher nicht allein um eine Überführung der Definition des linearen audiovisuellen Mediendienstes als Rundfunk, sondern um eine grundsätzliche Evaluierung des Rundfunkbegriffs sowie der Rechte und Pflichten der privaten Veranstalter sowie um mögliche Liberalisierungen hin zu einer abgestuften Regulierungsdichte. Diese Überlegungen können jedoch nicht isoliert unter Vorwegnahme einer einzelnen Begriffsdefinition, sondern müssen im Gesamtzusammenhang betrachtet werden.

Für den Fall, dass bereits jetzt Bedarf für eine vorgezogene Auseinandersetzung mit der Thematik gesehen wird, kann auf der geplanten Definition des linearen Informations- und Kommunikationsdienstes in Anlehnung an die AVMS-Richtlinie aufgebaut werden. Grundsätzlich ist durch die Definition eine Richtung vorgegeben, die ein gewisses „level playing field“ ermöglicht.

Allerdings bezweifelt der VPRT, dass die Bezeichnung als "Rundfunk" das richtige Dach für ein abgestuftes Regulierungsmodell im 13. RÄndStV bildet. Oberbegriff sollte nicht – wie jetzt im Entwurf des 12. RÄndStV vorgesehen – der lineare "Rundfunk" sein, sondern wie in der AVMS-Richtlinie der "audiovisuelle Mediendienst", unter dessen Dach abgestuft reguliert wird: Lineare audiovisuelle Mediendienste und non-lineare audiovisuelle Mediendienste. Unter die linearen audiovisuellen Mediendienste fallen der Rundfunk (nach der geltenden Definition), Teleshopping sowie andere lineare Dienste.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass dieses Modell ausführlich im 13. RÄndStV konkretisiert werden muss. Ausgehend vom geltenden (deutschen) Rundfunkbegriff muss dieser insbesondere mit Blick auf den Rechte-/Pflichtenkatalog evaluiert und innerhalb dessen ebenfalls eine abgestufte Regulierung herbeigeführt werden.

- Die Diskussion um die zukünftige Definition des Rundfunks soll auf den 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag verlagert werden, in dem die AVMS-Richtlinie umgesetzt wird.
- Die Bezeichnung „Rundfunk“ sollte nicht als Oberbegriff für lineare audiovisuelle Mediendienste dienen.

2. Ausnahmen

Die Ausnahmen von einer möglichen neuen Definition (§ 2 Abs. 3 RStV-E) dürfen keinesfalls auf den Internetbereich beschränkt sein. Die vom Gesetzgeber umzusetzende AVMS-Richtlinie macht gerade keine Unterschiede zwischen unterschiedlichen Technologien. Privilegierungen bzw. die beabsichtigten Herausnahmen gewisser Angebote aus der Rundfunkregulierung müssen folglich technologieneutral ausgestaltet sein.

⁴ Insbesondere EG 16, 18, 22, 23, 42.

In Nr. 1 wird die von den Landesmedienanstalten gesetzte Grenze von 500 Nutzern zum zeitgleichen Empfang zur Bestimmung der Rundfunkeigenschaft übernommen. In Bayern wurde die Grenze in gewisser Weise auf 10.000 Nutzer „erweitert“. Der VPRT plädiert in diesem Zusammenhang für eine einheitliche Herangehensweise und eine vertiefte Erörterung im Nachgang zu der Überarbeitung des Dritten Strukturpapiers der DLM.

Der Begriff der „journalistisch-redaktionellen“ Gestaltung in Nr. 4 ist bislang noch unbestimmt. Im Ergebnis darf eine Auslegung nicht dazu führen, dass das bislang dem deutschen Rundfunkbegriff enthaltene Darbietungsmerkmal ausgeweitet wird und damit auch Angebote mit einer nur geringen redaktionellen Gestaltung der Rundfunkregulierung unterliegen.

Ebenfalls erforderlich ist aus unserer Sicht eine technologieneutrale Ausgestaltung der Rundfunk- und Telemedienbegrifflichkeiten, d. h. die rundfunkrechtliche Beurteilung für ein und denselben Dienst darf nicht unterschiedlich ausfallen, je nachdem ob er (linear) über Satellit oder Breitbandkabel oder (non-linear) z. B. über IP-TV übertragen wird. Dies ist schon vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes erforderlich. Der VPRT regt daher an, dass der Gesetzgeber z. B. Dienste, die sich an der Schnittstelle zu Abrufdiensten bewegen und sich damit für die Nutzung interaktiv darstellen, detailliert bewertet und ggf. durch eine neue Nr. in Abs. 3 rechtlich einheitlich behandelt.

- Der VPRT setzt sich für eine Streichung des Klammerzusatzes "im Internet" ein.
- In Nr. 4 sollte ergänzt werden, dass hier v. a. „nicht oder nur in unerheblichem Umfang“ journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote gemeint sind.
- Technologieneutrale und einheitliche Ausgestaltung der Begrifflichkeiten von Rundfunk und Telemedien

3. Regelungen für Teleshopping-Anbieter

Teleshopping-Kanäle sollen gem. Art. 6 Abs. 1 RÄndStV-E eine Zulassung als Rundfunkveranstalter für die Dauer von 10 Jahren bekommen. Der VPRT bittet um Aufklärung, ob zukünftig die in der Vergangenheit vorgenommene Einstufung der Teleshopping-Kanäle als vergleichbare Telemedien damit obsolet wird (s. § 52 b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 RStV-E).

Mit Art. 6 Abs. 1 RStV-E und der Neufassung des Begriffs des linearen Kommunikations- und Informationsdienstes sind Folgeänderungen für die Teleshopping-Anbieter verbunden, die der Entwurf weitestgehend positiv aufzufangen versucht. Zu begrüßen ist insbesondere, dass der Grundsatz der angemessenen Berücksichtigung von Teleshopping-Kanälen bei der digitalen Kanalbelegung weiter gelten soll. Allerdings wird dieser nicht stringent verfolgt und muss daher bei allen anderen relevanten Bestimmungen der Zuordnung/Zuweisung und Weiterverbreitung zur Anwendung kommen. Dies sollte auch die Begründung klarstellen.

Verbesserungsbedarf sieht der VPRT zudem noch in folgenden Bereichen:

Auf der einen Seite unterfallen Teleshopping-Anbieter nach dem Entwurf nun einer Zulassungspflicht für Rundfunk, auf der anderen Seite kommt ihr Beitrag zum Medienpluralismus nicht ausreichend zum Ausdruck. Der VPRT setzt sich daher dafür ein, das Kriterium der Meinungsvielfalt, das im Rahmen der terrestrischen Verbreitung, Kabelweiterverbreitung und technischen Zugangsfreiheit ausschlaggebend ist, um das der Angebots- und Anbietervielfalt in allen relevanten Bestimmungen des RStV zu ergänzen. Die betroffenen Anbieter haben zu diesem Punkt weitreichende Änderungsvorschläge unterbreitet (siehe separate Stellungnahme).

Der Entwurf erklärt in § 39 Satz 2 RStV-E die §§ 20 bis 21 Abs. 1 RStV (Bestimmungen zu den Zulassungs- und Auskunftspflichten) auf Teleshopping für anwendbar. Der VPRT bittet darum, in der Begründung deutlich zu machen, dass die allgemeinen Auskunftspflichten des § 21 Abs. 1 RStV, die die Teleshopping-Anbieter in Zukunft erfüllen sollen, nicht so weit zu verstehen sind, als dass sie die besonderen Auskunftspflichten des Abs. 2 mitumfassen.

- Im Bereich der neu anwendbaren Vorschriften für Teleshopping-Kanäle muss der Grundsatz der angemessenen Berücksichtigung bei der Zuordnung/Zuweisung und Plattformbelegung durchgehend zur Anwendung kommen.
- Das Kriterium der Meinungsvielfalt ist in den entsprechenden Regelungen um das Merkmal der Angebots- und Anbietervielfalt zu ergänzen, da die Teleshopping-Anbieter ebenfalls einen Beitrag zum Medienpluralismus leisten.
- Für Teleshopping-Anbieter gelten allein die allgemeinen Auskunftspflichten nach § 21 Abs. 1 RStV.

4. Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme

Für Hörfunkprogramme im Internet wird im Entwurf (§ 20 b RStV-E) eine neue Kategorie aufgemacht, nach der nur eine Anzeigepflicht, aber keine Zulassungspflicht bestehen soll. Grundsätzlich begrüßt der VPRT Liberalisierungsbestrebungen im Zusammenhang mit den Anforderungen an lineare Dienste, um in einem Gesamtsystem abgestufter Regulierung einheitliche Voraussetzungen zu schaffen (siehe Anmerkungen unter II 1 und 2). Im Zusammenhang mit dieser Diskussion sollte im 13. RÄndStV auch die Übertragbarkeit für Webradios erörtert werden.

Bezüglich des vorliegenden Entwurfs ist allerdings darauf hinzuweisen, dass private Hörfunkveranstalter für entsprechende Angebote auf Anforderungen der jeweiligen Landesmedienanstalten bislang Zulassungen einholen mussten. Insofern besteht ein Ungleichgewicht der bislang gestarteten Angebote im Verhältnis zu Angeboten nach Inkrafttreten des Staatsvertrages.

- Der VPRT plädiert dafür, Kriterien für ein abgestuftes Regulierungssystem auch für den Bereich der Webradios insgesamt und umfassend im Zusammenhang mit dem 13. RÄndStV zu diskutieren.