



Top 5                   Drei-Stufen-Test  
                          Fortschreibung des Telemedienkonzepts des ZDF  
                          FR 7/10  
                          hier: Beschlussempfehlung

Ich bitte den Fernsehrat zu beschließen:

Der Fernsehrat stellt gemäß § 11f Abs. 6 Rundfunkstaatsvertrag i. V. m. Art. 7 Abs. 1 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages fest, dass die Telemedienangebote zdf.de, heute.de, sport.zdf.de, ZDFmediathek, tivi.de, theaterkanal.de, unternehmen.zdf.de sowie ZDFtext gemäß dem fortgeschriebenen Telemedienkonzept vom 18. Mai 2010 den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag entsprechen und vom Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens umfasst sind.

# Inhalt

A.	SACHVERHALT .....	3
I.	Prüfungsgegenstand.....	3
1.	Onlineangebote des ZDF .....	3
2.	ZDFtext.....	7
II.	Gang des Verfahrens.....	8
1.	Stellungnahmen Dritter.....	8
2.	Europaweites Vergabeverfahren zum marktlichen Gutachten.....	9
3.	Projektgruppe Telemedien .....	10
4.	Erwartungen des Fernsehrates an den Intendanten.....	10
5.	Qualitätskriterien.....	11
6.	Expertenkonsultation .....	11
B.	GENEHMIGUNGSFÄHIGKEIT .....	12
I.	Verfahrensfragen .....	12
1.	Fristen.....	12
2.	Position Dritter im Verfahren .....	12
II.	Angebotsbeschreibung .....	13
1.	Angebotsbegriff .....	13
2.	Bestimmtheit.....	18
3.	Sendungsbezug.....	20
III.	Gesetzliche Anforderungen: Gebote und Verbote .....	21
1.	Gebot der journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung .....	21
2.	Rechtliche Vorgaben zu den Verweildauern .....	23
3.	Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote .....	28
4.	Gesetzliches Verbot des Abrufes angekaufter Spielfilme und Serien.....	33
5.	Gesetzliches Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung.....	33
6.	Gesetzliche Verbote der Negativliste .....	33
C.	GENEHMIGUNGSVORAUSSETZUNGEN.....	39
I.	Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft (kommunikatives Bedürfnis) .....	39
1.	Kommunikatives Bedürfnis.....	39
2.	Begründung des Verweildauerkonzepts.....	49
II.	Qualitativer Beitrag zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung der marktlichen Auswirkungen .....	53
1.	Aspekte mit Relevanz für alle ZDF-Telemedienangebote.....	53
2.	Erläuterungen des Fernsehrates zum Begriff der Qualität.....	59
3.	zdf.de.....	61
4.	heute.de.....	72
5.	sport.zdf.de.....	81
6.	ZDFmediathek .....	86
7.	tivi.de .....	91
8.	theaterkanal.de.....	98
9.	unternehmen.zdf.de.....	102
10.	ZDFtext.....	102
III.	Finanzieller Aufwand für die ZDF-Telemedienangebote .....	105
D.	ERGEBNIS .....	110

# Begründung

## A. SACHVERHALT

### I. Prüfungsgegenstand

Gegenstand der vorliegenden Prüfung des Fernsehrates gemäß den Vorgaben des § 11f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag (im Folgenden: RStV) i. V. m. Art 7 Abs. 1 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (im Folgenden: RfÄStV) sind die bestehenden Telemedienangebote des ZDF, die zunächst im Telemedienkonzept des ZDF vom 29. Mai 2009 beschrieben wurden. Grundlage des vorliegenden Beschlusses ist das fortgeschriebene Telemedienkonzept des ZDF, das dem Fernsehrat am 18. Mai 2010 vom Intendanten übermittelt worden ist. Das fortgeschriebene Konzept berücksichtigt Anregungen und Erwartungen, die der Fernsehrat während des Drei-Stufen-Tests zum Bestand der ZDF-Telemedien gegenüber dem Intendanten ausgesprochen hat. Im Einzelnen wurden die Telemedienangebote [zdf.de](http://zdf.de), [heute.de](http://heute.de), [sport.zdf.de](http://sport.zdf.de), ZDFmediathek, [tivi.de](http://tivi.de), [theaterkanal.de](http://theaterkanal.de), [unternehmen.zdf.de](http://unternehmen.zdf.de) sowie ZDFtext dem Drei-Stufen-Test unterzogen.

#### 1. Onlineangebote des ZDF

##### [zdf.de](http://zdf.de)

[zdf.de](http://zdf.de) richtet sich an Nutzer, die sich über die Programme und Inhalte des ZDF (Hauptprogramm und Digitalkanäle) informieren wollen. [zdf.de](http://zdf.de) begleitet die Programme und vertieft die darin abgedeckten Themen mit internetgerechten Formaten. Sendungen werden live gestreamt und in Auszügen oder vollständig als Abrufvideos angeboten. [zdf.de](http://zdf.de) setzt sich aus Sendungen auf Abruf, aus auf eine Sendung bezogenen Elementen, aus nicht sendungsbezogenen Bestandteilen und Archiven zusammen. Den Programminhalten entsprechend finden sich auf [zdf.de](http://zdf.de) Ratgeber-, Bildungs- und Kulturinhalte. Programmschwerpunkte des ZDF werden mit vertiefenden Informationen im Internet begleitet.

##### [heute.de](http://heute.de)

[heute.de](http://heute.de) richtet sich an Nutzer, die sich über aktuelle Entwicklungen des Weltgeschehens informieren wollen. Das Angebot begleitet und vertieft die Themen der „heute“-Nachrichten, der übrigen Sendungen der „heute“-Familie und weiterer Informationssendungen der ZDF-Fernsehprogramme. Themen des Onlineangebots [heute.de](http://heute.de) können aus allen Bereichen stammen, die Gegenstand der Informationssendungen des ZDF sind (z. B. Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport und Wetter, aber auch Wissenschaft, Technik und Netzwelt). Sendungen, Berichte und Bilder von Ereignissen mit nachrichtlicher Bedeutung können live gestreamt werden. Die Nachrichten und andere aktuelle Sendungen sowie ihre einzelnen Beiträge werden als Abrufvideos angeboten. [heute.de](http://heute.de) nutzt die Gestaltungsformen des Internets, z. B. aufbereitete Inhalte von Einzelbeiträgen in Textform, Abrufvideos, Audiofiles, themenbezogene Chats, Foren oder Blogs, Bildergalerien, interaktive Animationen zur spielerischen Informations- und Wissensver-

mittlung sowie Wissens- und Quizangebote, jedoch keine allein der Unterhaltung dienenden Spiele.

#### sport.zdf.de

sport.zdf.de will vor allem sportinteressierte Nutzer ansprechen. Das Angebot begleitet und vertieft Themen der Sendungen „das aktuelle sportstudio“, „ZDFSPORTextra“ und „ZDFSPORTreportage“ sowie die Sportthemen anderer Sendungen des ZDF-Hauptprogramms bzw. der ZDF-Digital- und Partnerkanäle. Bei sport.zdf.de werden für die Sportsendungen des ZDF und seine Digitalkanäle oder Partnerprogramme erstellte Interviews in voller Länge oder in interaktiven Aufarbeitungen angeboten. Sofern die Rechte durch die Veranstalter eingeräumt sind, werden Übertragungen von Sportereignissen live gestreamt. Sportnachrichten und Einzelbeiträge aus aktuellen Sendungen werden bei gegebenen Sportrechten als Abrufvideos zur Verfügung gestellt. Die Angebote verbinden Aktualität mit Hintergrundinformationen und liefern Ergebnisse, Statistiken und Tabellen zur Einordnung und zum Verständnis von Leistungen, Wettkampfwentwicklungen und Ausgangssituationen. sport.zdf.de beinhaltet neben vertiefenden Informationen zu Sendungen auch Inhalte, die nicht Gegenstand einer konkreten Sendung waren; dies betrifft zum Beispiel Beiträge zum Breiten- und Behindertensport. Programmschwerpunkte werden mit vertiefenden Informationen im Netz begleitet.

#### ZDFmediathek

Die ZDFmediathek richtet sich vor allem an Nutzer, die die ZDF-Fernsehangebote zeitsouverän wahrnehmen wollen. Sie umfasst beispielsweise Sendungen und Beiträge des ZDF-Hauptprogramms, der Digitalkanäle und der Partnerprogramme, aber auch Langfassungen von Inhalten, die im TV-Programm nur in Ausschnitten zu sehen sind. Hinzu kommen Inhalte im Rahmen von nachrichtlichen Großereignissen oder ZDF-Programmschwerpunkten, die eigens für die Onlineangebote erstellt bzw. aufbereitet werden. Ergänzt wird das Angebot durch Bilderserien und Multimediaanwendungen, die die Berichterstattung in den Telemedienangeboten oder Fernsehprogrammen des ZDF ergänzen. Die ZDFmediathek kann unabhängig von den anderen Angeboten des ZDF bedient und genutzt werden, ist aber mit zdf.de, heute.de und sport.zdf.de verknüpft, um einen engen Zusammenhang zu programmbegleitenden Informationen sowie Beiträgen und Sendungen des ZDF herzustellen. Die übrigen Angebote verlinken dazu auf Inhalte der ZDFmediathek.

#### tivi.de

tivi.de richtet sich vor allem an Jungen und Mädchen bis zu 13 Jahren. Das Angebot begleitet und vertieft Themen der Fernsehprogramme aus der ZDF-Programmfamilie und den Partnerkanälen. Es besteht aus den in Rubriken gegliederten Inhalten der vorangegangenen Sendungen, den Programmankündigungen für die Kinder- und Familiensendungen der ZDF-Programmfamilie und der Partnerkanäle, Informationen zu Moderatoren, Redaktionen und Kontaktadressen, Bewegtbildinhalten sowie Möglichkeiten zur direkten und indirekten Kommunikation, zum Austausch von Meinungen und zur Selbstdarstellung. Darüber hinaus bietet tivi.de Informationen für Pädagogen und Erziehungsberechtigte. tivi.de bereitet zudem Wissens- und Lerninhalte für Kinder auf, regt sie zur künstlerischen Betätigung an und stellt interaktive Inhalte sowie Spiele zur Verfügung. Fernsehprogramme oder Berichte aus der Senderfamilie oder Er-

eignisse mit herausragender Bedeutung für Kinder können live gestreamt oder als Abrufvideo angeboten werden.

#### theaterkanal.de

theaterkanal.de richtet sich vor allem an Nutzer, die sich einen Überblick über die deutschsprachige Theaterlandschaft verschaffen wollen. Das Angebot besteht aus Inhalten aus dem Fernsehprogramm, die erweitert und internetgerecht aufbereitet werden. theaterkanal.de versteht sich als umfassendes Informationsmedium in einem speziellen, kulturorientierten Segment. Die angebotenen Inhalte bestehen aus der Präsentation des aktuellen Programms, aktuellen Meldungen aus der deutschsprachigen Theaterlandschaft in Ergänzung zu den aktuellen Magazinen und Reportagen des ZDFtheaterkanals sowie aus serviceorientierten Elementen wie Adressangaben und weiterführenden Informationen zur live dargebotenen, professionellen Darstellenden Kunst im deutschsprachigen Raum.

#### unternehmen.zdf.de

unternehmen.zdf.de bietet Nutzern, die sich für unternehmens- bzw. medienpolitische Themen interessieren, entsprechende Hintergrundinformationen. Dort finden sich Erläuterungen und Dokumente zum Programmauftrag, zur Finanzierung, den Rechtsgrundlagen, der organisatorischen Struktur des ZDF, zu den Berufs-, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten innerhalb des ZDF, zum gesellschaftlichen Engagement des ZDF, zu den technischen Empfangsmöglichkeiten des ZDF, den Programmen und Programmbeiträgen des ZDF sowie den unternehmerischen Standpunkten des ZDF.

#### Verweildauern

Das durch das fortgeschriebene Telemedienkonzept an die Empfehlungen des Fernsehrates zu Reihen und Serien ohne feststehendes Ende angepasste Verweildauerkonzept<sup>1</sup> gilt für alle Telemedienangebote des ZDF.

Das Konzept besteht für **Sendungen, Sendungsteile und Videos**, die über die Dauer von sieben Tagen hinaus zur Verfügung gestellt werden, aus folgenden Kategorien:

- Bis zu 3 Monaten: Sendungen, die nicht in die folgenden Kategorien fallen, einschließlich Folgen von Reihen und Serien ohne feststehendes Ende
- Bis zu 6 Monaten nach Ausstrahlung der letzten Folge: Reihen, serielle Angebote und Mehrteiler mit feststehendem Ende
- Bis zu 12 Monaten: Nachrichten, Magazine, Dokumentationen, Reportagen und politisches Kabarett sowie einzelne Beiträge aus diesen Sendungsformen; Sendungen zu Programmschwerpunkten; sendungsbezogene oder programmbegleitende Videos können bis zwölf Monate nach Ausstrahlung der Sendung bzw. im Fall von Reihen, seriellen Angeboten und Mehrteilern bis zwölf Monate nach Ausstrahlung des letzten Teils oder der letzten Folge zum Abruf bereitgehalten werden

---

<sup>1</sup> Die aus den Empfehlungen des Fernsehrates resultierenden Änderungen des Verweildauerkonzeptes sind durch Unterstreichung gekennzeichnet.

- Bis zu 2 Jahren: alle Sendungen, Sendungsteile und Videos im Kinderangebot tivi.de
- Bis zu 5 Jahren: Sendungen, Sendungsteile und Videos aus dem Bereich Bildung, die Wissenschaft, Technik, Theologie oder Ethik zum Gegenstand haben

Neben Sendungen, Sendungsteilen und Videos enthalten die ZDF-Telemedien **andere Inhalte**, etwa Bild-/Textelemente, multimediale Inhalte oder selbstständige Animationen. Für diese Inhalte gelten folgende Verweildauerregelungen:

- Bis zu 6 Monaten: alle nachfolgend nicht genannten Beiträge
- Bis zu 12 Monaten: auf Sendungen bezogene oder programmbegleitende Elemente (einschließlich Foren und Chats); Inhalte zu Programmschwerpunkten
- Bis zu 12 Monaten nach Ausstrahlung der letzten Folge: Inhalte zu Reihen, seriellen Produktionen und Mehrteilern (einschließlich Foren und Chats)
- Bis zu 2 Jahren: alle Inhalte im Kinderangebot tivi.de
- Bis zu 5 Jahren: Inhalte aus dem Bereich Bildung, die Wissenschaft, Technik, Theologie oder Ethik zum Gegenstand haben

Zudem gelten folgende **weitere Verweildauerregelungen** für die ZDF-Telemedien:

- Sendungen, Sendungsteile, Videos und andere Inhalte zu wiederkehrenden Ereignissen, insbesondere zu Wahlen und kulturellen Veranstaltungen, können bis zur Wiederkehr des jeweiligen Ereignisses vorgehalten werden.
- Vorhandene Inhalte können wieder eingestellt werden bzw. eingestellt bleiben, wenn es in Verbindung mit einem Ereignis oder einer Berichterstattung dafür einen redaktionellen Bedarf gibt oder eine Produktion im ZDF-Fernsehprogramm wiederholt wird.
- Inhalte, die sich auf konstante Elemente oder regelmäßig wiederkehrende Themen von Fernsehsendungen beziehen oder diese abbilden, können so lange im Netz bereitgehalten werden, wie sie auch in Sendungen des ZDF relevant sind.
- Informationen über das ZDF und seine Programme und Dienste, etwa zu Moderatoren und den Studios, Hinweise auf Veranstaltungen des ZDF und Basisinformationen zu Sendungen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seinen Rechtsgrundlagen, zur Technik und zur Empfangbarkeit der Angebote können ohne zeitliche Begrenzung vorgehalten werden.

Sendungen, Sendungsteile, Videos und andere Inhalte der ZDF-Telemedien werden gemäß § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 4 RStV dauerhaft angeboten, wenn sie für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags im Bereich der Zeit- und Kulturgeschichte besonders bedeutsam sind. In das **Archiv** eingestellt werden folgende Inhalte:

- Sendungen, Sendungsteile, Videos und andere Inhalte, die unmittelbar zeit- und kulturgeschichtliche Themen zum Gegenstand haben, sowie solche, die erst mit einigem zeitlichem Abstand als zeitgeschichtlich eingeordnet werden können

- Sendungen, Sendungsteile, Videos und andere Inhalte, die durch ihre Auswahl und Zusammenstellung zeit- und kulturgeschichtliche Relevanz erhalten
- Inhalte zu langfristigen Entwicklungen und Hintergründe von zeit- oder kulturgeschichtlicher Bedeutung, Basisinformationen (auch für Schulen und Bildungseinrichtungen)

### Barrierearmut

Laut Telemedienkonzept sind die Telemedienangebote des ZDF weitgehend barrierearm. Grundlage bildeten die Empfehlungen des World Wide Web Consortium (W3C), die im Rahmen der Web Content Accessibility Guidelines 1.0 aufgeführt sind.<sup>2</sup> Der Erwartung der Projektgruppe Telemedien entsprechend hat der Intendant im fortgeschriebenen Telemedienkonzept die Angaben zur Umsetzung der Barrierearmut in den ZDF-Onlineangeboten präzisiert. Dabei wird unter anderem darauf hingewiesen, dass neben der Untertitelung von vorproduzierten Sendungen auch ausgewählte Nachrichtensendungen live durch Texteinblendungen für Gehörlose untertitelt werden. Zur Wahrung der besonderen Semantik dieser Zuschauergruppen wird diese Arbeit grundsätzlich von besonders geschulten Redakteuren geleistet.

## **2. ZDFtext**

Der ZDFtext ist ein Begleitmedium des Fernsehens und nutzt die Austastlücke des Fernsehsignals zur technischen Verbreitung. Er bietet aktuelle Nachrichten in einer kurzen Form. TV-Programm, Service, Börse, Buntes, Wetter und Sport sind ebenfalls feste Bestandteile des Angebotes. Der Programmbereich des ZDFtext bietet eine Vorschau auf das Hauptprogramm sowie Programmüberblicke der ZDF-Digitalkanäle. Neben ZDF-internen Meldungen, Hinweisen auf Begleitmaterial zu ZDF-Sendungen und Teilnahmebedingungen für Gewinnspiele können Energietipps, Informationen zu Heizölpreisen, die ADAC-Stauprognozen, Schulfertigtermine und Flughafendaten abgerufen werden. Lottozahlen, Horoskope, Spendenkonten, Telefontarife und ein Kalenderblatt sind ebenso verfügbar. Über einen Zuschauer-TED können Stimmungen und Trends unter den Nutzern abgefragt werden. Kinder können über den Fernsehtext und mithilfe der Fernbedienung die Sendung „1, 2 oder 3“ mitspielen und ihr Wissen prüfen. Wetterdaten werden als Serviceangebot temporär etwa um Unwetterwarnungen, Pollenfluginformationen, Ozonwerte, Schneehöhen oder Wasserstandsmeldungen ergänzt. Neben den aktuellen Meldungen zum Sport sind auch Ergebnisse, Tabellenstände, Liveticker und Aufstellungen von Sportveranstaltungen abrufbar.

Aufgrund der technisch begrenzten Seitenzahl des Fernsehtextangebotes werden nur wenige Inhalte wie beispielsweise Informationen über das ZDF und seine Programme, Basisinformationen zu Sendungen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk selbst, zu seinen Rechtsgrundlagen oder zur Technik und zur Empfangbarkeit der Angebote längere Zeit vorgehalten. Alle übrigen

---

<sup>2</sup> Das W3C ist das Gremium zur Standardisierung der das World Wide Web betreffenden Techniken. Es wurde am 1. Oktober 1994 am MIT Laboratory for Computer Science in Cambridge (Massachusetts) gegründet. Die Web Content Accessibility Guidelines sind eine Empfehlung der W3C zur barrierefreien Gestaltung von Internetangeboten. Webseiten, die diesen Richtlinien entsprechen, sind auch für Menschen mit sensorischen und motorischen Einschränkungen zugänglich, d. h., sie können die angebotenen Informationen erfassen und notwendige Eingaben tätigen. In Deutschland wird die praktische Umsetzung dieser Richtlinien seit 2002 durch die gesetzliche Verankerung in der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV) gefördert.

Inhalte werden, bedingt durch den technischen Rahmen des Fernsehtextes, fortlaufend ausgetauscht oder aktualisiert.

## II. Gang des Verfahrens

Der Fernsehrat hat in seiner 5. Sitzung der XIII. Amtsperiode am 26. Juni 2009 das ihm vom Intendanten vorgelegte ZDF-Telemedienkonzept entgegengenommen und hierzu die Genehmigungsverfahren gem. § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 4 in Verbindung mit § 11f RStV und der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten eingeleitet. Gemäß Artikel 7 Abs. 1 RfÄStV gelten die Anforderungen des § 11d RStV auch für alle bestehenden Angebote, die über den 31. Mai 2009 hinaus fortgeführt werden. Dritten wurde innerhalb einer achtwöchigen Frist bis zum 24. August 2009 die Möglichkeit zur Stellungnahme gewährt. Das Telemedienkonzept des ZDF wurde allerdings schon am 2. Juni 2009 im Internet veröffentlicht, sodass der faktische Zeitraum zur Kommentierung durch Dritte fast drei Monate betrug.

### 1. Stellungnahmen Dritter

Insgesamt sind beim Fernsehrat 53 Stellungnahmen Dritter zu den ZDF-Telemedien eingegangen, davon 23 Stellungnahmen von Einzelpersonen. Alle Stellungnahmen wurden innerhalb der vorgegebenen Frist eingereicht:

#### Stellungnahmen Dritter zu den ZDF-Telemedien

1. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. (BDZV)	13. Deutscher Musikrat (Musikrat)
2. Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheks- und Informationsverbände e. V. (BID)	14. Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB)
3. Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (BITKOM)	15. Deutscher Schützenbund (DSB)
4. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)	16. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
5. Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)	17. Deutscher Journalisten-Verband (DJV)
6. Bundesverband der Entwickler von Computerspielen e. V. (G.A.M.E.)	18. Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)
7. Bundesverband der Fernseh- und Filmregisseure (BVR)	19. Deutsches Rotes Kreuz (DRK)
8. CARTA (Blog für Politik, Medien und Ökonomie, Herausgeber: Dr. Robin Meyer-Lucht)	20. Deutsches Rotes Kreuz Niedersachsen (DRK Nds.)
9. Deutsche Bischofskonferenz (DBK)	21. Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)
10. Deutscher Bundesjugendring (DBJR)	22. Gruner+Jahr AG & Co KG (G+J)
11. Deutscher Familienverband (Familienverband)	23. Mediengruppe RTL (RTL)
12. Deutscher Kulturrat (Kulturrat)	24. Produzentenallianz
	25. ProSiebenSat.1 Media AG (P7S1)
	26. Sky Deutschland AG (Sky)
	27. Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. (VDZ)
	28. ver.di
	29. Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (Verbraucherzentrale)
	30. Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT)
	31. Stellungnahmen von Einzelpersonen (23)

Die Stellungnahmen Dritter wurden den Mitgliedern des Fernsehrates zugänglich gemacht. Der Fernsehrat hat die eingegangenen Stellungnahmen Dritter nach Ablauf der Frist am 25. August 2009 gemäß Abschnitt I. Ziffer 10 S. 3 der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten dem Intendanten zugeleitet. Der Fernsehrat forderte den Intendanten in seiner Sitzung am 23. Oktober 2010 auf, die Stellungnahmen zu kommentieren. Die Antwort des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter wurde dem Fernsehrat am 1. Dezember 2009 vorgelegt (FR 15/09).

## **2. Europaweites Vergabeverfahren zum marktlichen Gutachten**

Des Weiteren hat der Fernsehratsvorsitzende auf Beschluss des Fernsehrates vom 26. Juni 2009 am 15. Juli 2009 ein europaweites Vergabeverfahren für eine gutachterliche Bewertung der marktlichen Auswirkungen der Telemedienangebote von ZDF, 3sat und PHOENIX eingeleitet. Die Einholung einer gutachterlichen Bewertung zu den marktlichen Auswirkungen von neuen oder geänderten Vorhaben sowie des Telemedienbestandes der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist rundfunkstaatsvertraglich gem. § 11f Abs. 5 S. 4 RStV vorgeschrieben. Die Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung erfolgte im Amtsblatt der Europäischen Union.<sup>3</sup> Das Vergabeverfahren wurde im Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben als Verhandlungsverfahren mit einem vorausgehenden Teilnahmewettbewerb ausgestaltet. Insgesamt gingen beim Fernsehrat acht Teilnahmeanträge ein.

Im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs wurden die eingereichten Interessenbekundungen nach der fachlichen Eignung der Bewerber geprüft. Im Einzelnen wurden

- die Qualifikation und die Erfahrungen der für das Projekt vorgesehenen Mitarbeiter,
- die Qualität der zur Verfügung stehenden technischen Ausrüstung und der Untersuchungs- und Forschungsmöglichkeiten,
- das Qualitätsmanagement,
- die vorgelegten Referenzen sowie
- die durch Letztere abgedeckten Leistungsbereiche

anhand eines Punktesystems bewertet. Die drei Bewerber mit der höchsten Punktzahl wurden zur Abgabe von sogenannten indikativen Angeboten eingeladen. Im Anschluss wurden Verhandlungsgespräche mit den drei im Auswahlverfahren verbliebenen Bietern geführt, die schließlich zur Abgabe von verbindlichen Angeboten führten.

Die verbindlichen Angebote wurden vom Fernsehrat anhand transparenter Leistungskriterien sowie unter Berücksichtigung der jeweiligen Kosten bewertet. Als Leistungskriterien wurden

- die Eignung des konzeptionellen Rahmens,
- die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Methoden im Angebot sowie die Belastbarkeit der gewählten methodischen Ansätze,
- die Validität und Reliabilität der vorgesehenen empirischen Untersuchungen,

---

<sup>3</sup> Im Internet einzusehen unter <http://ted.europa.eu>.

- die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Konzeption und der möglichen Aufbereitung der Untersuchungsergebnisse sowie
- der Projektplan zur Allokation der Ressourcen

zugrunde gelegt.

Im Ergebnis seiner Beratungen zum europaweiten Vergabeverfahren hat der Fernsehrat in seiner Sitzung am 23. Oktober 2009 auf der Basis der genannten Leistungs- und Preiskriterien die Bietergemeinschaft Goldmedia GmbH, Salans LLP und Goldmedia Custom Research GmbH mit der Erstellung der Gutachten über die marktlichen Auswirkungen der Telemedienangebote von ZDF, 3sat und PHOENIX beauftragt. Die Gutachten wurden dem Fernsehrat am 23. Februar 2010 vorgelegt.

### **3. Projektgruppe Telemedien**

In der Sitzung vom 23. Oktober 2009 hat der Fernsehrat eigens für die Durchführung der Drei-Stufen-Tests die Einrichtung einer Projektgruppe Telemedien aus Mitgliedern des Fernsehrates beschlossen, die ihn bei seinen Aufgaben im Rahmen der Prüfverfahren unterstützt hat. Mit Beschluss vom 11. Dezember 2009 hat der Fernsehrat der Projektgruppe Telemedien die Stellungnahmen Dritter sowie die Antwort des Intendanten zur Detailberatung überwiesen. Die Projektgruppe hat sich in vier Sitzungen mit den Stellungnahmen Dritter und der Antwort des Intendanten befasst und dabei zentrale inhaltliche und rechtliche Fragen des Drei-Stufen-Tests erörtert. In einem Statusbericht hat die Projektgruppe am 11. März 2010 ihre Erörterungen und daraus resultierende Erwartungen an die Fortschreibung der Telemedienkonzepte durch den Intendanten festgehalten.

### **4. Erwartungen des Fernsehrates an den Intendanten**

Der Fernsehrat hat sich den Statusbericht der Projektgruppe in seiner Sitzung vom 11. März 2010 für seine weitere Arbeit zu eigen gemacht. Das Plenum übergab den Bericht dem Intendanten mit der Maßgabe, die Erwartungen und Anregungen in seiner Fortschreibung des Telemedienkonzeptes zu berücksichtigen.

Zudem erwartete der Fernsehrat bei der Fortschreibung der Telemedienkonzepte durch den Intendanten eine Berücksichtigung der Ergebnisse des Marktgutachtens, das dem Intendanten gemäß Abschnitt I. Ziffer 10 der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten zugeleitet wurde.

Neben der Projektgruppe Telemedien haben sich auch die folgenden Ausschüsse des Fernsehrates mit den ZDF-Telemedienkonzepten bzw. deren Fortschreibungen befasst:

- Ausschuss für Finanzen, Investitionen und Technik (5. November 2009, 2. Juni 2010)
- Programmausschuss Chefredaktion (26. November 2009, 28. Mai 2010)
- Programmausschuss Programmdirektion (4. Dezember 2009, 21. Juni 2010)

Die Ergebnisse der genannten Ausschussberatungen sind durch den Fernsehrat bei der Abfassung des Beschlusses berücksichtigt worden.

Am 15. Februar 2010 hat der Intendant außerdem schriftliche Antworten zu Fragen des Fernsehrates vorgelegt und sie in der Sitzung der Projektgruppe Telemedien am 18. Februar 2010 erläutert.

## **5. Qualitätskriterien**

In die Arbeit des Fernsehrates ebenfalls eingeflossen sind die Ergebnisse seines Workshops „Qualität im Netz“, der am 10. Dezember 2009 durchgeführt wurde. Im Ergebnis der Diskussion mit den Referenten Prof. Uwe Hasebrink (Thema: Publizistischer Wert und Qualitäten der Telemedien des ZDF), Vinzenz Wyss (Thema: Qualitätssicherungssysteme – Methoden zur Überprüfung von Qualitätskriterien) und Susanne Kayser (Thema: Qualitative Bewertung von Onlinemedien – Instrumente der Medienforschung) hat der Fernsehrat nach Rubriken differenzierte und auf einzelne Werte bezogene Qualitätskriterien erarbeitet. Die Ergebnisse dieser Arbeit bildeten die Grundlage der Beratungen des Fernsehrates zum qualitativen Beitrag der ZDF-Telemedien zum publizistischen Wettbewerb. Sie wurden dem Intendanten übermittelt mit der Aufforderung zu belegen, inwieweit die ZDF-Telemedien diesen Kriterien entsprechen.

## **6. Expertenkonsultation**

Schließlich hat der Fernsehrat am 19. April 2010 eine Expertenkonsultation durchgeführt. In dieser gesetzlich nicht vorgeschriebenen Konsultation mit Verbänden, Institutionen und weiteren Experten erörterte der Fernsehrat im direkten Dialog mit den stellungnehmenden Dritten ihre Einschätzungen zu den ZDF-Telemedienangeboten. Den Dritten bot sich die Möglichkeit, ihre Stellungnahmen vertieft zu erläutern. Die Ergebnisse der Konsultation sind in die weiteren Beratungen von Projektgruppe und Fernsehrat eingeflossen und wurden bei der vorliegenden Entscheidung ebenfalls berücksichtigt.

Der Intendant hat dem Fernsehrat am 18. Mai 2010 das fortgeschriebene Konzept der ZDF-Telemedien übermittelt.

Im Rahmen ihrer Prüfung haben die Projektgruppe Telemedien, die Ausschüsse des Fernsehrates und das Plenum des Fernsehrates die Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des Angebotes sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, berücksichtigt. Bei der Prüfung haben die beteiligten Gremien und insbesondere die Projektgruppe Telemedien die einzelnen ZDF-Telemedien und Angebote ihrer Wettbewerber in Augenschein genommen. Dabei konnte auf eine im Auftrag der Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD (GVK) von Goldmedia erstellte und fortlaufend aktualisierte Datenbank, in der alle publizistisch konkurrierenden Telemedienangebote aus Deutschland katalogi-

siert sind, sowie auf eine Auswertung durch Goldmedia als Bestandteil des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen zurückgegriffen werden.

## **B. GENEHMIGUNGSFÄHIGKEIT**

Das Telemedienkonzept ist genehmigungsfähig. Insbesondere wurden die Verfahrensvorschriften eingehalten, das Konzept entspricht den gesetzlichen Vorgaben und beachtet die gesetzlich normierten Ge- und Verbote.

### **I. Verfahrensfragen**

#### **1. Fristen**

##### **a) Stellungnahmen Dritter**

In einigen Stellungnahmen Dritter wird kritisiert, dass die Frist zur Stellungnahme weder den Vorgaben des RStV noch europarechtlichen Anforderungen entsprach. Angesichts der parallelen Durchführung der Drei-Stufen-Tests für den kompletten Onlinebestand von ARD und ZDF sowie der Terminierung in den Sommermonaten sei die Frist zu kurz bemessen gewesen.<sup>4</sup>

##### **b) Ergebnis der Beratungen**

Der Fernsehrat hält die Kritik Dritter an einer zu kurz bemessenen Frist zur Abgabe einer Stellungnahme für unbegründet. Statt der in § 11f Abs. 5 RStV festgelegten gesetzlichen Mindestfrist von sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens wurden Dritten acht Wochen nach der offiziellen Einleitung des Verfahrens zur Abgabe ihrer Stellungnahmen gewährt. De facto betrug der zur Kommentierung verfügbare Zeitraum aufgrund der frühen Veröffentlichung des Telemedienkonzepts sogar fast drei Monate.

Die Parallelität verschiedener Testverfahren ist den Vorgaben des Gesetzgebers geschuldet. Die vom Fernsehrat gewährte Frist zur Stellungnahme ist daher nicht zu beanstanden. Branchenvertretern sowie gesellschaftlich relevanten Gruppen wurde durch die vom Fernsehrat durchgeführte Expertenkonsultation eine weitere Möglichkeit eingeräumt, sich mit ihren Positionen in das Verfahren einzubringen.

#### **2. Position Dritter im Verfahren**

##### **a) Stellungnahmen Dritter**

Einige private Wettbewerber kritisieren eine mangelnde Transparenz des Verfahrens sowie eine Ungleichbehandlung der Beteiligten.<sup>5</sup> Dritte hätten keine Möglichkeit, zu eventuellen Ergänzungen des Telemedienkonzeptes erneut Stellung zu nehmen bzw. die Ergebnisse des Marktgutachtens in ihre Stellungnahmen einzubeziehen, da die Abgabefrist für die Stellungnahmen vor der des Gutachtens liege. Die Kritiker fordern eine unverzügliche Veröffentlichung des Gutach-

---

<sup>4</sup> G+J, Kulturrat, P7S1, VDZ, VPRT

<sup>5</sup> BDZV, BITKOM, G+J, P7S1, VDZ, VPRT

tens nach seiner Fertigstellung sowie die Möglichkeit, es ebenso wie der Intendant kommentieren zu dürfen. Dritte müssten zu allen entscheidungsrelevanten Informationen Stellung nehmen können.

#### b) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat weist den Vorwurf mangelnder Verfahrenstransparenz und unzureichender Möglichkeiten zur Stellungnahme Dritter als nicht zutreffend zurück. Die Ausgestaltung des Drei-Stufen-Tests zum Bestand der ZDF-Telemedien entspricht den gesetzlichen Vorgaben. Mit der Expertenkonsultation wurde ausgewählten Dritten sogar eine weitere Möglichkeit der Beteiligung am Verfahren eingeräumt. Dem Fernsehrat lagen am Ende alle erforderlichen Informationen für seine Entscheidungsfindung vor, sodass es einer weiteren Ausdifferenzierung des Verfahrens nicht bedurfte.

Die Forderungen nach einer Veröffentlichung des Marktgutachtens vor Beendigung des Verfahrens sowie nach Einräumung einer Kommentierungsmöglichkeit durch Dritte werden durch den Staatsvertrag (§ 11 Abs. 6 S. 4 RStV) nicht gestützt. Auch die EU-Kommission hat eine derartige Anforderung im Beihilfekompromiss nicht formuliert. Der Fernsehrat weist zudem darauf hin, dass die Gutachter bei ihrer Untersuchung über die abgegebenen Stellungnahmen hinaus Informationen von Dritten eingeholt haben. Die Ermittlung der marktlichen Auswirkungen erfolgte damit auf umfassender Faktenbasis. Bei den Stellungnahmen Dritter, dem Gutachten, der Expertenkonsultation und den Ausführungen des Intendanten handelt es sich um jeweils eigenständige Erkenntnisquellen, die alle in der Entscheidung zu berücksichtigen sind.

Die Fortschreibung des Telemedienkonzepts erfolgte unter Berücksichtigung der Stellungnahmen Dritter. Auch insoweit war eine erneute Konsultation Dritter nicht erforderlich.

## II. Angebotsbeschreibung

### 1. Angebotsbegriff

#### a) Stellungnahmen Dritter

Einige private Wettbewerber beanstanden, dass bestimmte Bestandteile des Angebotes als rechtlich eigenständige Angebote zu bewerten und somit im Rahmen eines gesonderten Drei-Stufen-Tests zu prüfen seien. Dazu zählen aus Sicht der privaten Wettbewerber der elektronische Programmführer (EPG), die Rubrik [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de) sowie der YouTube-Kanal des ZDF.<sup>6</sup>

Der VPRT hält es zudem für erforderlich, für eigene Onlinepräsenzen der ZDF-Digitalkanäle ein eigenständiges Testverfahren durchzuführen. Ein solches werde zwar für [theaterkanal.de](http://theaterkanal.de), nicht aber für die Onlineauftritte von ZDFneo und ZDFinfokanal durchgeführt.

---

<sup>6</sup> BITKOM, Sky, VPRT

#### b) Ausführungen des Intendanten

Aus Sicht des Intendanten handelt es sich beim EPG um einen Verbreitungsweg für Inhalte des ZDF. Da in diesem Fall keine eigenständige Angebotsform vorliege, sei kein eigener Drei-Stufen-Test notwendig.

Auch für [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de) ist nach Auffassung des Intendanten kein Drei-Stufen-Test erforderlich, da es sich dabei lediglich um einen Bestandteil des Angebotes [zdf.de](http://zdf.de) handele. Im Unterschied etwa zu [sport.zdf.de](http://sport.zdf.de) weise [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de) eine deutlich geringere inhaltliche Breite und Tiefe auf.

Mit Blick auf YouTube führt der Intendant aus, dass das ZDF auf Partnerschaften mit Plattformen Dritter setze, um seine Inhalte möglichst breit auffindbar zu machen und für diese zu werben. Der YouTube-Kanal des ZDF beruhe auf einer solchen Partnerschaft, bei der YouTube der Diensteanbieter sei. Da es sich somit in diesem Fall nicht um ein Telemedienangebot des ZDF handele, sei auch kein Drei-Stufen-Test durchzuführen.

Die Onlineauftritte der Digitalkanäle werden vom Intendanten nicht als eigenes Angebot im Sinne des RStV, sondern als Bestandteil des Angebotes [zdf.de](http://zdf.de) beschrieben. Die im Netz zur Verfügung gestellten Inhalte und Informationen zu ZDFneo und zum ZDFinfokanal hätten ausweislich des fortgeschriebenen Telemedienkonzeptes programmbegleitenden Charakter.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Die Regelungen des RStV zeigen, dass der Gesetzgeber unter dem Begriff des Angebotes größere, eigenständige Einheiten versteht. Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass es sich beim EPG ebenso wie bei [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de) nicht um eigenständige Telemedienangebote handelt. Beim YouTube-Kanal ist der Fernsehrat nach intensiver Diskussion zu der Einschätzung gelangt, dass er nicht als Drei-Stufen-Test-pflichtiges Angebot anzusehen ist, solange er nur einen Ausschnitt aus Inhalten der ZDFmediathek bereithält und keinen eigenständigen publizistischen Charakter aufweist. Den Onlineauftritt zu ZDFneo wertet der Fernsehrat als Bestandteil des Konzepts von [zdf.de](http://zdf.de) und nicht als eigenständiges Angebot. Die Seiten zu ZDFneo dienen ebenso wie denjenigen zum ZDFinfokanal der Begleitung der Sendungen der beiden Fernsehprogramme. Sollte der Online-Auftritt der ZDF-Digitalkanäle zukünftig wesentlich verändert werden, bedürfte es eines neuen Drei-Stufen-Tests.

Im Einzelnen stützt der Fernsehrat seine Einschätzung auf folgende Überlegungen:

In der Beihilfeentscheidung hat die Europäische Kommission akzeptiert, dass bei der Frage, ob ein neues oder verändertes Angebot vorliegt, welches einem Drei-Stufen-Test zu unterziehen ist, auf die Bedeutung des Vorhabens für den publizistischen Wettbewerb und seine finanzielle Relevanz abzustellen ist.<sup>7</sup> Dies spricht – da die Beihilfeentscheidung die Grundlage des Rundfunkstaatsvertrages bildet – dagegen, kleine Einheiten zum Gegenstand des Tests zu machen. Bei der Frage, was als Angebot anzusehen ist, ist zu beachten, dass die Frage für die Bestandsprüfung weniger entscheidend ist. Nach Art. 7 des 12. RfÄStV muss der gesamte Be-

---

<sup>7</sup> KOM (2007) 1761 endg, Rz. 329.

stand das Prüfverfahren durchlaufen.<sup>8</sup> Die amtliche Begründung zu § 11f RStV stellt zudem klar, dass die Telemedienkonzepte ein einziges oder eine Vielzahl von Angeboten umfassen können.<sup>9</sup>

Gegen einen zu kleinteiligen Angebotsbegriff spricht aus Sicht des Fernsehrates ebenfalls, dass nach § 11f Abs. 1 RStV in den Telemedienkonzepten „Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer der geplanten Angebote“ näher zu beschreiben sind. Bei zu kleinen Einheiten könnten derartige auf die Strategie bezogene Merkmale nicht sinnvoll angegeben werden. Auch ist zu beachten, dass den Rundfunkanstalten redaktionelle Freiräume verbleiben müssen. Die hier zugrunde gelegte Annahme, dass der Angebotsbegriff im Staatsvertrag für größere Einheiten verwendet wird, wird auch von § 11a RStV gestützt, der Rundfunkprogramme und Telemedien als Angebote bezeichnet. Das Pendant für ein Telemedienangebot wäre demzufolge auf der Ebene des Rundfunks das Programm.

Demgegenüber scheinen die Elemente der Negativliste, die in § 11d Abs. 5 S. 4 RStV als „Angebotsformen“ bezeichnet werden, zum Teil kleinteiliger zu sein (Foren, Chats, Kleinanzeigen), zum Teil aber auch über den Begriff in § 11a RStV hinausgehende Einheiten (Ratgeberportale ohne Sendungsbezug) zu umfassen. Da jedenfalls § 11a und § 11d Abs. 5 S. 4 RStV nicht derselbe Angebotsbegriff zugrunde liegt, wird der Begriff des Angebotes im Staatsvertrag nicht einheitlich verwendet. Dies spricht dafür, ihn mit Blick auf Sinn und Zweck der jeweiligen Norm auszulegen.

Im Kontext des Drei-Stufen-Tests ist bei der Wahl der Größe des Angebotes als wesentlicher Aspekt zu berücksichtigen, dass marktliche Auswirkungen und publizistischer Wettbewerb sinnvoll bestimmt werden können. Auch bei der Bestandsprüfung ist in den Blick zu nehmen, unter welchen Umständen von einem neuen oder veränderten Angebot auszugehen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei einem kleinteiligen Angebotsbegriff die Schwelle einer relevanten Veränderung des Angebotes, die einen neuen Drei-Stufen-Test auslöst, schnell überschritten sein wird. Es ist aber nicht Sinn und Zweck eines zeit- und ressourcenaufwendigen Prüfverfahrens wie dem des Drei-Stufen-Tests, dass jede kleinere Veränderung eines Angebotes dem Testverfahren unterliegt.<sup>10</sup> Nach § 11f Abs. 3 RStV liegt ein verändertes Angebot insbesondere vor, wenn die inhaltliche Gesamtausrichtung des Angebotes oder die angestrebte Zielgruppe verändert wird. Dies legt es nahe, schon bei der Frage, was als Angebot anzusehen ist, darauf abzustellen, ob das jeweilige Element inhaltlich in eine größere Einheit eingebunden ist, und auch zu berücksichtigen, ob das jeweilige Element auf eine eigene Zielgruppe ausgerichtet ist oder ob diese der Zielgruppe der übergeordneten Einheit entspricht.

---

<sup>8</sup> Die in Art. 7 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages enthaltenen Übergangsvorschriften bestimmen in Abs. 1: „Die Anforderungen des § 11d des Rundfunkstaatsvertrages gelten auch für alle bestehenden Angebote, die über den 31. Mai 2009 hinaus fortgeführt werden. Dieser Bestand ist in Telemedienkonzepten den Ländern darzulegen. Für den Bestand gilt § 11f des Rundfunkstaatsvertrages entsprechend. Das Verfahren entsprechend § 11f des Rundfunkstaatsvertrages ist bis zum 31. August 2010 abzuschließen.“

<sup>9</sup> So heißt es wörtlich in der amtlichen Begründung zu § 11f Abs. 1 RStV: „Die Konzepte müssen genauer als die gesetzliche Ermächtigung sein und können ein einziges oder eine Vielzahl von Angeboten umfassen.“

<sup>10</sup> Vgl. Kops, Manfred, Sokoll, Karen, Bensinger, Viola: Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Gutachten erstellt für den Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks, Köln, 2009, S. 120.

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt für den Fernsehrat, dass Angebote größere, eigenständige Einheiten darstellen. Ein Anhaltspunkt für das Vorliegen eines Angebotes kann dabei – wie bereits erwähnt – sein, ob das jeweilige Element des Konzepts einem Programm im Rundfunk entspricht.

### EPG

Aus Sicht des Fernsehrates erfüllt ein elektronischer Programmführer (EPG) in der digitalen Medienwelt eine wichtige Funktion für die Auffindbarkeit der Angebote. Jedenfalls ist ein EPG, solange er wie der des ZDF nur Informationen über die eigenen Programmangebote bereithält, kein eigenständiges Angebot, das einem gesonderten Drei-Stufen-Test zu unterziehen wäre. Durch die Begrenzung auf die eigenen Programme steht der ZDF-EPG in keiner umfassenden publizistischen Wettbewerbsbeziehung zu anderen elektronischen Programmführern, die entweder das gesamte Programmangebot abzubilden suchen oder sich ihrerseits ebenfalls auf die Angebote einer (anderen) Senderfamilie konzentrieren. Auf Bitten des Fernsehrates wurde eine detaillierte Beschreibung des ZDF-EPG in das fortgeschriebene Telemedienkonzept aufgenommen.

### wetter.zdf.de

Auch [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de) ist aus Sicht des Fernsehrates kein eigenständiges Angebot. Die Tatsache, dass diese Rubrik eine eigene Domain aufweist, ist für sich genommen noch nicht aussagekräftig. Auch für kleinere Einheiten werden im Rahmen der ZDF-Telemedien zum Teil eigene Domains geschaffen (etwa zu einzelnen Serien wie [www.wegezumglueck.zdf.de](http://www.wegezumglueck.zdf.de) oder [www.alisa.zdf.de](http://www.alisa.zdf.de)). Dies geschieht, wie der Intendant ausführlich mündlich und auf Wunsch des Fernsehrates ebenso im fortgeschriebenen Telemedienkonzept erläutert hat, um den Nutzern den Zugang zu den jeweiligen Inhalten zu erleichtern bzw. Letztere leichter auffindbar zu machen. Der Fernsehrat macht sich diese Einschätzung im Ergebnis seiner Beratung zu eigen.

Entscheidend für die Qualifizierung eines Angebotes im Sinne des RStV ist, ob es sich bei der zu beurteilenden Rubrik um eine eigenständige Einheit handelt. Hier war zu fragen, ob eine willkürliche Bündelung zu einem Angebot erfolgt, im vorliegenden Fall also, ob [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de) im Vergleich zu [zdf.de](http://zdf.de) als offensichtlich eigenständige Einheit anzusehen ist, die nur eigenständig geprüft werden kann. Die Projektgruppe Telemedien des Fernsehrates hat die entsprechenden Seiten sowie diejenigen etwaiger Wettbewerber in Augenschein genommen und bewertet.

Bei der vorgenommenen Prüfung war zu beachten, dass auf der einen Seite einzelne Nutzer Wetterseiten zwar gezielt anwählen, etwa wenn sie Aktivitäten für die nächsten Tage planen oder sich über das Wetter und Klima an einem Urlaubsort informieren möchten. Auf der anderen Seite erscheint dem Fernsehrat die Annahme plausibel, dass Wetterinformationen von vielen Nutzern als Teil eines umfassenderen Informationsangebotes genutzt werden. Entsprechend gestaltet sich das Wettbewerbsumfeld: Im Netz existiert eine Vielzahl von auf Wetterinformationen spezialisierten Anbietern (etwa [wetter.de](http://wetter.de) oder [wetteronline.de](http://wetteronline.de)). Gleichzeitig halten fast alle größeren Informationsanbieter im Internet eine eigene Wetterrubrik bereit, über die sich Nutzer über das Wetter in Deutschland, Europa und der Welt sowie über Unwetterwarnungen informieren können. Dies erfolgt meist in Verbindung mit auf Wetterinformationen spezialisierten

Anbietern (etwa [spiegel.de](http://spiegel.de) in Verbindung mit [wetterkontor.net](http://wetterkontor.net) oder [rtl.de](http://rtl.de) in Verbindung mit [wetter.de](http://wetter.de)).

Vor allem bei Informationsanbietern im Netz mit einer Verankerung in den traditionellen Medien (Print, TV und Radio) gehört folglich die Rubrik Wetter als selbstverständlicher Bestandteil zum jeweiligen Angebot. Im Unterschied zu auf Wetterinformationen spezialisierten Anbietern sind die Wetterinformationen bei dieser Gruppe keine eigenständigen Angebote, sondern Elemente in einem umfassenderen Informationsauftritt. So verhält es sich auch bei der Wetterrubrik von [zdf.de](http://zdf.de), die keine den Inhalten von spezialisierten Anbietern vergleichbare Tiefe aufweist. Außerdem weist [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de) eine Reihe von redaktionellen Bezügen zu anderen Beiträgen oder Themenschwerpunkten des Angebotes auf und bietet vertiefende Informationen zu naturwissenschaftlichen Fragestellungen. Daher ist [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de) als Element des Angebotes [zdf.de](http://zdf.de) aus Sicht des Fernsehrates in zutreffender Weise beschrieben; eine willkürliche Bündelung von dem Grunde nach getrennten Angeboten liegt nicht vor. Der Intendant hat im Übrigen die Empfehlung des Fernsehrates aufgegriffen und eine ausführlichere Beschreibung von [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de) in das fortgeschriebene Telemedienkonzept aufgenommen.

#### YouTube-Kanal

Hinsichtlich des YouTube-Kanals des ZDF kann die Frage, ob das ZDF neben YouTube ebenfalls als Anbieter zu qualifizieren ist, dahingestellt bleiben, da – wie nachfolgend dargelegt – in diesem Fall nicht von einem eigenständigen Angebot auszugehen ist.

Der Fernsehrat ist der Frage nachgegangen, ob sich Inhalt und Zielgruppenorientierung des YouTube-Kanals in einer Art und Weise von [zdf.de](http://zdf.de) unterscheiden, dass von einer Eigenständigkeit gegenüber [zdf.de](http://zdf.de) auszugehen ist. Zu klären war folglich, ob der YouTube-Kanal ein eigenes publizistisches Gepräge aufweist, mit dem das ZDF diesen Kanal eigenständig im Wettbewerb positioniert.

Der Fernsehrat hat zur Klärung dieser Frage vom Intendanten nähere Ausführungen zur Kooperation zwischen dem ZDF und YouTube sowie zu den Inhalten, die über den YouTube-Kanal verbreitet werden, verlangt. Die Ausführungen des Intendanten zeigen, dass der Umfang der ZDF-Inhalte auf YouTube gegenwärtig mit wöchentlich etwa 30 ausgewählten neuen Beiträgen aus dem ZDF-Telemedienangebot relativ gering ist. Die Verbreitung dieser Inhalte auf YouTube wird vor allem dazu genutzt, auf das Angebot des ZDF im Netz hinzuweisen mit dem Ziel, YouTube-Nutzer für die ZDFmediathek zu gewinnen. Zwar hätten die Nutzer von YouTube auch beim ZDF-Kanal die Möglichkeit, eigene Beiträge hochzuladen, das ZDF würde aber auf dieser Plattform keine originären Beiträge zur Verfügung stellen. Für den ZDF-Kanal auf YouTube entstehen keine zusätzlichen Kosten, da keine Beiträge eingestellt werden, die Rechte von Dritten umfassen.

Nach Diskussion dieser Aspekte ist der Fernsehrat zu dem Ergebnis gelangt, dass der YouTube-Kanal des ZDF im Vergleich zu [zdf.de](http://zdf.de) jedenfalls gegenwärtig keine eigenständige publizistische Prägung aufweist, die es rechtfertigen würde, ihn als eigenes Angebot im Sinne der staatsvertraglichen Regelungen zum Drei-Stufen-Test einzustufen. Da eine Entwicklung in eine

solche Richtung aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, wird der Fernsehrat den YouTube-Kanal des ZDF in Zukunft weiter beobachten. Auf Empfehlung des Fernsehrates hat der Intendant eine ausführliche Beschreibung des YouTube-Kanals in das fortgeschriebene Telemedienkonzept aufgenommen.

### Onlineauftritte der ZDF-Digitalkanäle

Der Fernsehrat hat sich mit den Onlineauftritten der ZDF-Digitalkanäle beschäftigt und die jeweiligen Seiten in Augenschein genommen. Die Angebote dienen der Begleitung der Sendungen des jeweiligen Fernsehprogramms. Die entsprechenden Seiten von ZDFneo und zum ZDFinfokanal stellen kein eigenständiges Angebot dar. Es handelt sich vielmehr um Weiterentwicklungen der Angebote von zdf.de und der ZDFmediathek, die nicht als wesentliche Änderungen zu qualifizieren sind und daher keinen eigenständigen Drei-Stufen-Test auslösen. Gleiches gilt grundsätzlich auch für den Online-Auftritt von theaterkanal.de. Dass dieser als eigenständiges Angebot in die Bestandsprüfung eingebracht wurde, ist von der Programmautonomie des Intendanten umfasst.

## **2. Bestimmtheit**

### a) Stellungnahmen Dritter

Ein weiterer Kritikpunkt privater Wettbewerber ist, dass es dem Telemedienkonzept an inhaltlicher Bestimmtheit fehle. Es erfülle wegen seiner mangelnden Präzision hinsichtlich Inhalt, Umfang und Ausrichtung nicht die rundfunkrechtlichen Anforderungen an einen Drei-Stufen-Test. Daher ermögliche das Konzept weder den Gremien noch den externen Gutachtern eine sachgerechte Beurteilung des Angebotes. Auch Dritten sei es damit unmöglich, angemessen Stellung zu nehmen.<sup>11</sup>

Des Weiteren wird von einigen Stellungnehmenden moniert, dass die Weiterentwicklung der Telemedienangebote wegen der unbestimmten Beschreibungen im Telemedienkonzept nicht in hinreichendem Maße vorhersehbar sei. Insbesondere hinsichtlich der Entwicklung von multimedialen und interaktiven Formen drohten nicht abzusehende negative Auswirkungen auf die privaten Wettbewerber.<sup>12</sup>

### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant betont, dass es beim Drei-Stufen-Test nicht um die Genehmigung einzelner Inhalte und Formate bis hin zu Angebotselementen auf kleinteiligem Niveau gehe, wie es einige Stellungnehmer unterstellten. Vielmehr sei die Vorlage von Konzepten vorgesehen, die die einzelnen Angebote auf einem angemessenen Abstraktionsgrad zu beschreiben hätten. Eine zu kleinteilige Beschreibung wäre demgegenüber nicht sachgerecht. Den Ausführungen des Intendanten zufolge werde das ZDF-Telemedienkonzept den sachlichen und formalen Anforderungen des Staatsvertrages gerecht.

---

<sup>11</sup> BDZV, BITKOM, DBJR, G+J, RTL, P7S1, Sky, VDZ, VPRT

<sup>12</sup> BDZV, VDZ, VPRT, RTL

Hinsichtlich möglicher Weiterentwicklungen des ZDF-Telemedienangebotes weist der Intendant darauf hin, dass der darauf bezogene Spielraum in journalistischer, formaler und technischer Hinsicht demjenigen entspreche, der auch bei allen anderen gesetzlich bestimmten Programmen und Diensten gegeben sei. Eine Weiterentwicklung sei nach dem RStV zulässig, solange keine wesentlichen Änderungen vorgenommen würden.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat hält das ZDF-Telemedienkonzept bereits in der Fassung vom 29. Mai 2009 für ausreichend bestimmt im Sinne des RStV. Einzelne von Stellungnehmern aufgeworfene Fragen sowie vom Fernsehrat selbst eingebrachte Wünsche wurden zudem vom Intendanten angemessen im fortgeschriebenen Telemedienkonzept berücksichtigt, das in diesen Punkten in der erbetenen Weise ergänzt und konkretisiert wurde. Mit Blick auf die Kritik an den vermeintlich unzureichend beschriebenen Weiterentwicklungen der Angebote hält der Fernsehrat eine redaktionelle Weiterentwicklung ohne Veränderung vor allem der inhaltlichen Ausrichtung und Zielgruppe des Angebotes für möglich. Eine wesentlich differenziertere Angebotsbeschreibung wäre, wie auch der DGB auf der Expertenkonsultation vorgetragen hat, aufgrund des damit verbundenen Aufwandes nicht im Interesse der Gebührenzahler.

Wie schon im Abschnitt zum Angebotsbegriff ausgeführt, fordert der Gesetzgeber in § 11f Abs. 1 RStV nicht, eine detaillierte Beschreibung einzelner Seiten der Angebote vorzulegen; das Angebot ist vielmehr in seinen Grundstrukturen und Formen zu erläutern (Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung, Verweildauer). Dies ist im ZDF-Telemedienkonzept und seiner Fortschreibung in angemessener Weise geschehen. Außerdem ist kein neues, unbekanntes Angebot Gegenstand des vorliegenden Testverfahrens, sondern der Telemedienbestand des ZDF. Es handelt sich also um Angebote, die ohne Einschränkungen für jeden im Netz einsehbar sind. Dennoch hat der Fernsehrat, wie oben ausgeführt, zu einzelnen Elementen eine Konkretisierung angeregt, um sich über die Sichtung der Angebote hinaus ein umfassendes Bild zu machen.

Die Frage, ob die ZDF-Telemedien in den Angebotsbeschreibungen inhaltlich hinreichend bestimmt beschrieben sind, wurde ebenfalls in der Expertenkonsultation ausführlich diskutiert. Dabei hat sich der Fernsehrat mit der vom VPRT vorgetragenen Befürchtung auseinandergesetzt, die mangelnde Bestimmtheit des Telemedienkonzepts ermögliche eine so umfangreiche Weiterentwicklung der Angebote, dass in Zukunft keine weiteren Drei-Stufen-Tests zu erwarten seien.

Der Fernsehrat teilt diese Einschätzung nicht: Nach dem RStV gibt es für Angebote, die den Test durchlaufen haben, einen Entwicklungskorridor. Ein neuer Drei-Stufen-Test ist erforderlich, wenn von einem veränderten bzw. neuen Angebot nach § 11f Abs. 3 RStV in Verbindung mit der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten auszugehen ist. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine grundlegende Änderung der inhaltlichen Ausrichtung des Angebotes, seiner intendierten Zielgruppe, seiner Angebotsmischung bzw. seiner Angebotsbestandteile oder der Kosten der Angebotserstellung erfolgt. In diesen Fällen ist ein neuer Drei-Stufen-Test auch zwingend.

Um das Eintreten solcher grundlegenden Änderungen beurteilen zu können, reicht der Detaillierungsgrad des Telemedienkonzeptes als Beschreibung der Ausgangssituation aus. Eine etwa aus redaktionellen Gründen geplante Weiterentwicklung des Angebotes ohne Veränderung der oben beschriebenen grundlegenden Parameter muss nicht in jedem Detail beschrieben werden. Sie würde entsprechend den aufgeführten Regelungen keinen neuen Test auslösen.

### **3. Sendungsbezug**

#### **a) Stellungnahmen Dritter**

Zum Teil wird in den Stellungnahmen Dritter kritisiert, dass im ZDF-Telemedienkonzept keine Differenzierung zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Telemedienangeboten vorgenommen werde.<sup>13</sup> Daher entspreche das Konzept nicht den gesetzlich vorgegebenen Anforderungen und sei vom Fernsehrat an den Intendanten mit der Bitte um Überarbeitung zurückzuverweisen.

#### **b) Ausführungen des Intendanten**

Der Intendant verweist darauf, dass er die Überführung der ZDF-Telemedien als nicht sendungsbezogene Angebote nach § 11d Abs.2 Nr. 3 und 4 beantragt hat. Die von einzelnen Stellungnehmenden geforderte Unterscheidung zwischen sendungsbezogenen Telemedien und nicht sendungsbezogenen Angeboten sei im vorliegenden Fall nicht notwendig. Dessen ungeachtet betont der Intendant, dass die Mehrheit der Inhalte weiterhin in engem Zusammenhang mit den Programmen des ZDF stehe.

#### **c) Ergebnis der Beratungen**

Nach Ansicht des Fernsehrates verlangt der RStV nicht, grundsätzlich zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Inhalten zu unterscheiden. Beide Arten von Inhalten sind nach dem Staatsvertrag möglich; mit dem einzigen Unterschied, dass die eine schon gesetzlich beauftragt ist, während die andere erst nach Maßgabe eines Drei-Stufen-Tests zulässig ist.

Der Begriff des Sendungsbezuges ist folglich immer dann relevant, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk Telemedien nach § 11d Abs. 2 RStV ohne Drei-Stufen-Test anbieten will.<sup>14</sup> Inhaltlich auf eine konkrete Sendung bezogene Telemedien sind – mit Ausnahme von Sendungen auf Abruf von bestimmten Sportereignissen – in einem zeitlichen Korridor von sieben Tagen nach Ausstrahlung der Sendung vom Gesetzgeber unmittelbar beauftragt. Für nicht sendungsbezogene Telemedien ist hingegen ein Drei-Stufen-Test durchzuführen, um ihre Zulässigkeit nach dem Staatsvertrag festzustellen. Ein Rangverhältnis zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Telemedien ist dem Staatsvertrag nicht zu entnehmen, beide können daher gleichberechtigt – nur eben unter unterschiedlichen Voraussetzungen – vom ZDF angeboten werden.

---

<sup>13</sup> BDZV, BITKOM, VDZ, VPRT

<sup>14</sup> Vgl. Hain, Karl-E.: Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, Baden-Baden, 2009, S. 94.

Da alle ZDF-Telemedien in ihrer Gesamtheit als nicht sendungsbezogene Angebote dem Drei-Stufen-Test unterzogen werden, ist eine differenzierte Darlegung von sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Inhalten nicht erforderlich. Der Fernsehrat hat sich mit anders lautenden Argumenten Dritter auch im Rahmen der Expertenkonsultation auseinandergesetzt, ist aber zu dem Ergebnis gekommen, dass das Telemedienkonzept des ZDF aus den dargelegten Gründen in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden ist.

Der Fernsehrat schließt sich demgegenüber der ebenfalls in der Expertenkonsultation vorgetragenen Meinung an, nach der Ausführungen zum Sendungsbezug lediglich dann erforderlich sind, wenn es sich um Angebotselemente handelt, die ohne einen konkreten Bezug zu einer Sendung nach dem RStV unzulässig wären (wie z. B. presseähnliche Angebote, Ratgeberportale oder Spiele). In diesen Fällen kommt es darauf an, den Sendungsbezug an den entsprechenden Stellen im Angebot auszuweisen, und nicht darauf, ihn im Telemedienkonzept darzulegen.

### III. Gesetzliche Anforderungen: Gebote und Verbote

#### 1. Gebot der journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung

##### a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen Dritter wird kritisiert, dass dem Telemedienkonzept des ZDF keine durchgängige journalistisch-redaktionelle Gestaltung der einzelnen Angebote zu entnehmen sei.<sup>15</sup> Es sei nicht auszuschließen, dass Inhalte wie Verkehrs- und Wetterdaten, Aktienkurse, Sportergebnisse, Webcams oder Blogs nicht die gesetzlich erforderliche journalistisch-redaktionelle Gestaltung aufwiesen und damit unzulässig seien. Der VPRT kritisiert zudem, dass im Wege des vorgesehenen Ausbaus der interaktiven Elemente zunehmend auch User-Generated Content eingebunden werden solle. Auch diese Planungen widersprächen den gesetzlichen Bestimmungen.

##### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant bestätigt, dass die ZDF-Telemedien auch Listen, Tabellen oder Sammlungen von Daten enthielten. Er betont allerdings, dass sie der Erläuterung konkreter Beiträge dienten und damit stets in ein journalistisch-redaktionell veranlassetes und gestaltetes Umfeld eingebunden seien. Die sehr vereinzelt zum Abruf vorgehaltenen Webcams seien ebenfalls Bestandteil redaktioneller Beiträge. Blogs mit Kommentierungsmöglichkeiten schließlich würden nur in moderierter Form angeboten, sodass auch in diesen Fällen den Vorgaben des RStV entsprochen würde, der Foren und Chats mit Sendungsbezug und redaktioneller Begleitung bzw. unter Programm- und Sendermarken erlaube.

##### c) Ergebnis der Beratungen

Im Ergebnis stellt der Fernsehrat nach ausführlicher Beratung sowie daraus resultierenden Rückfragen an den Intendanten fest, dass bei den Telemedienangeboten des ZDF das staats-

---

<sup>15</sup> BDZV, CARTA, G+J, P7S1, VDZ, VPRT

vertragliche Gebot der journalistisch-redaktionellen Gestaltung eingehalten wird. Diese Einschätzung beruht auf den nachfolgenden Überlegungen.

Gemäß § 11d Abs. 1 RStV müssen Telemedien journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sein. Der Begriff des Telemediums wird in § 11a RStV auf einer Ebene mit dem des Rundfunkprogramms verwendet, sodass davon auszugehen ist, dass der Staatsvertragsgeber die Auffassung vertritt, dass sich Telemedien ebenso wie Rundfunkprogramme aus verschiedenen Inhalten zusammensetzen. Unter dieser Maßgabe hält es der Fernsehrat bei Telemedien für nicht erforderlich, dass jeder einzelne Inhalt selbst journalistisch-redaktionell gestaltet ist. Daraus folgt, dass beispielsweise von Dritten hergestellte grafische Aufbereitungen von Informationen in das öffentlich-rechtliche Angebot integriert werden dürfen. Die geforderte journalistisch-redaktionelle Gestaltung bezieht sich auf die Gesamtheit der Beiträge eines Angebotes.<sup>16</sup>

Wenn die Inhalte also journalistisch-redaktionell ausgewählt und zusammengestellt werden, wird den Anforderungen des § 11d Abs. 1 RStV entsprochen. Für Inhalte, die von Nutzern stammen, bedarf es einer journalistisch-redaktionellen Veranlassung. Außerdem besteht die Pflicht zur redaktionellen Begleitung. Eine solche wird nach dem Telemedienkonzept geleistet und ist ebenfalls in den Richtlinien für Sendungen des ZDF festgelegt. Dort heißt es: „Chats sind während ihres gesamten Verlaufs durch einen Moderator redaktionell zu begleiten (...).“<sup>17</sup> Dazu gehört nicht zuletzt, dass Chats mit klaren Teilnahmeregeln und Teilnehmerbegrenzungen versehen werden müssen, soweit dies zur Gewährleistung der redaktionellen Begleitung geboten ist. Eine redaktionelle Begleitung ist jedenfalls dann gegeben, wenn von Nutzern erstellte Inhalte lediglich nach vorheriger Prüfung und Auswahl Eingang in das Telemedienangebot finden.

Soweit dies wegen des Umfangs nicht vorab möglich ist, bedarf es jedenfalls einer regelmäßigen nachträglichen Kontrolle der eingestellten Inhalte. Die Frage des angemessenen Abstandes der Kontrolle lässt sich nicht abstrakt beantworten. Sie hängt unter anderem von der Brisanz der behandelten Themen ab. Der Fernsehrat hat daher vom Intendanten eine konkrete Darstellung der Sicherungen der gebotenen journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung aller Angebotsbereiche gefordert. In seiner Antwort hat der Intendant erläutert, dass Chats und Foren ausschließlich in Zusammenhang mit Sendungen und aktuellen Schwerpunktthemen angeboten würden. Die Redaktion prüfe innerhalb von 48 Stunden alle Forenbeiträge auf Beleidigungen, Verleumdungen, die Einhaltung von rechtlichen Vorgaben und der grundsätzlichen Regeln der „Netiquette“. Chats würden immer redaktionell moderiert.

---

<sup>16</sup> Auch die amtliche Begründung zu § 11d Abs. 1 RStV macht deutlich, dass es auf die eigenständige Zusammenstellung der Inhalte ankommt: „Als journalistisch-redaktionelle Tätigkeitsschwerpunkte kommen insbesondere die recherchierende Sammlung, die auswählende und gewichtende Bewertung recherchierter Quellen sowie die systematisierende und strukturierende sprachliche oder sonstige Aufbereitung in Betracht. Eine Veranlassung ist z. B. dann gegeben, wenn der journalistisch-redaktionell bearbeitete Gegenstand öffentliche Relevanz aufweist. Journalistisch-redaktionelle Gestaltung ist gegeben, wenn das für das in Bearbeitung befindliche Angebot ausgewählte Material in eigenständiger Weise in Text, Bild oder Ton geformt wird.“

<sup>17</sup> Richtlinien für die Sendungen des „ZWEITEN DEUTSCHEN FERNSEHENS“ vom 11. Juli 1963 in der Fassung vom 11. Dezember 2009, Ziffer VIII, Abs. 5.

Nach Einschätzung des Fernsehrates enthält der Rundfunkstaatsvertrag kein generelles Verbot von User-Generated Content. Erforderlich ist jedoch die journalistisch-redaktionelle Begleitung von entsprechenden Inhalten.<sup>18</sup>

Der Fernsehrat hat vor dem geschilderten Hintergrund neben dem ZDF-Telemedienkonzept auch die tatsächlichen Angebote in den Blick genommen und keine Hinweise auf Verstöße gegen das staatsvertragliche Gebot der journalistisch-redaktionellen Gestaltung der Telemedien festgestellt. Die Angebote sind entsprechend den Vorgaben aufbereitet, die einzelnen Inhalte wie etwa Wetter- oder Börseninformationen sind aus redaktionellen Gründen ausgewählt und in die jeweiligen Angebote inhaltlich eingebettet. Chats, Foren oder auch Blogs ohne journalistische Veranlassung und redaktionelle Begleitung sind von den ZDF-Angeboten nicht umfasst.

## **2. Rechtliche Vorgaben zu den Verweildauern**

### **a) Stellungnahmen Dritter**

Einige private Wettbewerber sind der Auffassung, dass die in § 11f Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 RStV enthaltene 7-Tage-Frist eine Regelverweildauer darstelle.<sup>19</sup> Das Konzept müsse sich vor allem an dieser zentralen gesetzlichen Frist orientieren und dementsprechend angepasst werden. Das staatsvertragliche Regel-Ausnahme-Verhältnis dürfe nicht ohne Darlegung der konkreten Gründe umgekehrt bzw. durch zusätzliche allgemeine Öffnungsklauseln ad absurdum geführt werden.

In einer Vielzahl anderer Stellungnahmen Dritter werden hingegen ausdrücklich längere Verweildauern gewünscht. Dies gilt nicht zuletzt für die Stellungnahmen von einzelnen Bürgern, die ausnahmslos für eine möglichst lange Verweildauer plädieren und eine 7-Tage-Frist als unangemessen kurz kritisieren.<sup>20</sup>

Der VPRT moniert zudem, dass das Telemedienkonzept eine Einstellung von Videos in die Telemedienangebote des ZDF vor ihrer Ausstrahlung im Fernsehprogramm nicht ausschließt. Nach Auffassung des Verbandes wäre eine solche Vorausstrahlung von Programminhalten der linearen Fernsehprogramme durch den RStV nicht ermächtigt.

Als rechtlich besonders bedenklich wird darüber hinaus von einigen Stellungnehmenden die im Telemedienkonzept vorgesehene Möglichkeit angesehen, Ausschnitte von Sendungen, deren Abruf durch den Rundfunkstaatsvertrag eingeschränkt oder unzulässig ist, in der Mediathek über einen längeren Zeitraum zum Abruf bereitzuhalten.<sup>21</sup> Mit Blick auf die Regelungen zu den (Sport)-Großereignissen und den Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga bewertet vor allem der VPRT das Bereithalten von solchen Sendungsausschnitten zum Abruf über 24 Stunden nach dem Ereignis hinaus als „eklatanten“ Verstoß gegen die gesetzlichen Bestimmungen.

---

<sup>18</sup> S. auch die Ausführungen zur Negativliste.

<sup>19</sup> BDZV, BITKOM, RTL, VDZ, VPRT

<sup>20</sup> BBE, BID, DBK, Musikrat, DLRG, EKD, ver.di, zahlreiche Privatpersonen

<sup>21</sup> VPRT und Sky

Ebenfalls für nicht vereinbar mit den Regelungen des RStV hält der VPRT das Anknüpfen des Fristbeginns der Verweildauer von Reihen, Serien und Mehrteilern an die letzte ausgestrahlte Folge. Bei über einen langen Zeitraum laufenden Programmen bedeute diese Regelung eine Umgehung der staatsvertraglichen Vorgaben.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant entgegnet, dass die 7-Tage-Frist für Sendungen und sendungsbezogene Telemedien kein gesetzlich vorgeschriebener Regelfall sei. Vielmehr handele es sich dabei um eine gesetzliche Privilegierung, da sendungsbezogene Inhalte für sieben Tage ohne vorherigen Drei-Stufen-Test bereitgehalten werden könnten.

Zur Kritik am Bereithalten von Sendungsausschnitten zu Großereignissen über 24 Stunden hinaus entgegnet der Intendant, dass Ausschnitte aus Sendungen keine Sendungen im Sinne des RStV seien und es dem ZDF mithin erlaubt sei, diese auch über die 24-Stunden-Frist hinaus zum Abruf in seinen Telemedienangeboten zur Verfügung zu stellen. Gegen diese Auslegung sprächen auch nicht die mit einer längeren Abruffrist verbundenen Rechtenkosten, da dieser Gesichtspunkt vor allem für vollständige Sendungen einschlägig sei.

Zum Verweildauerkonzept für Reihen, Serien und Mehrteiler weist der Intendant auf Nachfrage des Fernsehrates darauf hin, dass sich die Verweildauern prinzipiell nicht nur an der publizistischen Relevanz der jeweiligen Inhalte orientierten, sondern auch durch lizenzrechtliche Restriktionen beschränkt seien. Dies habe in der Vergangenheit dazu geführt, dass für Reihen und Serien die im Konzept vorgesehene maximale Verweildauer nicht erreicht wurde.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat kommt nach Beratung der genannten rechtlichen Aspekte der Verweildauern für die ZDF-Telemedienangebote zu folgenden Einschätzungen:

##### 7-Tage-Frist

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass weder der Systematik des Gesetzes noch seiner Begründung eine Grundregel oder ein Leitbild für eine Verweildauer von sieben Tagen zu entnehmen ist. Die 7-Tage-Frist ist nur als diejenige Verweildauer anzusehen, die ohne Durchführung eines Drei-Stufen-Tests zulässig ist. Daneben besteht gleichrangig die Option, im Wege eines Drei-Stufen-Tests weitere Verweildauern zu etablieren. Das im ZDF-Telemedienkonzept niedergelegte Verweildauerkonzept ist insoweit aus Sicht des Fernsehrates nicht zu beanstanden.<sup>22</sup>

##### Vorausstrahlung von Programminhalten

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass eine Einstellung von Inhalten im Telemedienangebot vor Ausstrahlung im Fernsehprogramm im Einklang mit den Vorgaben des RStV ist.

---

<sup>22</sup> Zur Frage, ob die Verweildauern nachvollziehbar gewählt und hinreichend begründet wurden, siehe den Abschnitt zum kommunikativen Bedürfnis.

Nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 RStV können Sendungen der Programme auf Abruf ohne Drei-Stufen-Test bis zu sieben Tage nach deren Ausstrahlung angeboten werden. Nach dem Wortlaut ist das Angebot vor Ausstrahlung hiervon nicht umfasst. § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 2 RStV enthält die Regel, dass Vorankündigungen zulässig sind. Der Fernsehrat musste sich im vorliegenden Fall die Frage stellen, ob nach Durchführung eines Drei-Stufen-Tests das Angebot von Sendungen vor Ausstrahlung im Programm zulässig sein kann.

Der Fernsehrat ist der Auffassung, dass es Sinn und Zweck der Regelung von § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV ist, die Zulässigkeit derjenigen Telemedien, die nicht nach Nr. 1 und Nr. 2 gesetzlich beauftragt sind, von der Durchführung eines Drei-Stufen-Tests abhängig zu machen. Es gibt demnach kein generelles Verbot, audiovisuelle Inhalte online anzubieten, bevor sie als Sendung in ein Programm aufgenommen werden. Vielmehr sind solche Inhalte von der Prüfung der Auftragskonformität der Mediathek umfasst. Nach Überzeugung des Fernsehrates ist die Einstellung von Inhalten vor Ausstrahlung im Fernsehprogramm ein sinnvoller Bestandteil der multimedialen Strategie des ZDF und begegnet auch aus diesem Grund keinen Bedenken.

#### Bereithalten von Ausschnitten von Sendungen auf Abruf

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass das Vorhalten von Ausschnitten aus Sendungen über Großereignisse nach Ablauf der 24 Stunden grundsätzlich zulässig ist. Die Grenze der Zulässigkeit wird aber erreicht, wenn die Ausschnitte inhaltlich so umfassend sind, dass ihre Ausstrahlung nach 24 Stunden als Umgehung der Norm anzusehen ist. Bei der Beurteilung im Einzelfall ist nicht allein darauf abzustellen, wie viel Prozent der Sendung die Ausschnitte ausmachen. Die Bewertung hängt auch von den entstehenden Kosten und der Relevanz der Ausschnitte für die Nutzer im Vergleich zur gesamten Sendung ab.

Die Erörterungen des Fernsehrates zu diesem Punkt waren vorgezeichnet durch die Vorgaben des RStV. Nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 RStV dürfen Sendungen von Großereignissen gemäß § 4 Abs. 2 RStV sowie von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga nur bis zu 24 Stunden nach Ausstrahlung zum Abruf angeboten werden. § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV erlaubt dem klaren Wortlaut nach keine Verlängerung der Verweildauer für die Sendungen von Großereignissen und Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 2. Halbsatz RStV.

Nach dem Wortlaut des RStV ist nur die Sendung als Ganzes erfasst, als inhaltlich zusammenhängender, geschlossener, zeitlich begrenzter Teil eines Rundfunkprogramms (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 RStV). Ausschnitte aus Sendungen erfüllen diese Voraussetzungen grundsätzlich nicht. Eine Auslegung, nach der jegliche Ausschnitte unter die 24-Stunden-Regel fallen, würde somit die Wortlautgrenze überschreiten. Die Verwendung von Ausschnitten ist mithin grundsätzlich zulässig. Unzulässig sind nur solche Ausschnitte, die inhaltlich so umfassend sind, dass ihre Ausstrahlung nach 24 Stunden als Umgehung der Norm anzusehen ist. Damit reicht die Möglich-

keit, Ausschnitte länger als 24 Stunden zu zeigen, weiter als nur die Ausstrahlung von Kurzberichten nach § 5 RStV.<sup>23</sup>

In der amtlichen Begründung des RStV wird zur Begründung der Regelung ausgeführt:

*„Für Spiele der 1. und 2. Fußball-Bundesliga und Sendungen auf Abruf von Großereignissen wird eine Begrenzung auf 24 Stunden vorgenommen, da in diesen Fällen bei zeitlich längerer Abrufmöglichkeit höhere Kosten für den Erwerb von zusätzlichen Rechten zu erwarten sind. Dies soll im Interesse der Rundfunkgebührenzahler vermieden werden.“*

Die Begründung spricht folglich dafür, dass die Regelung allein der Vermeidung höherer Gebühren dienen soll. Da der RStV aber nicht zuletzt dem Austarieren des Verhältnisses zwischen öffentlich-rechtlichen und privat finanzierten Anbietern dient, ist davon auszugehen, dass auch die Auswirkungen auf private Anbieter eine Rolle spielen.

Das ausdrückliche Abstellen auf die Kosten legt aber nahe, diesem Aspekt bei der Auslegung der Norm ein besonderes Gewicht beizumessen. Daher hat der Fernsehrat beim Intendanten um entsprechende Auskünfte nachgefragt. In den Erläuterungen des Intendanten wird darauf hingewiesen, dass in der Praxis der Vergabe von Sportrechten die Kategorie „Abrufrechte bis 24 Stunden nach Ausstrahlung“ keine Rolle spiele. Vielmehr basierten die Ausschreibungen für Großereignisse nach § 4 Abs. 2 RStV immer stärker auf einem technologieneutralen Ansatz, der vor allem nach Territorien und Zeitfenstern unterscheidet. Aus diesem Grund würden für den Abruf von Sendungsausschnitten über 24 Stunden hinaus regelmäßig keine nennenswerten Mehrkosten anfallen.

Gesonderte Kosten entstünden in diesem Zusammenhang unter Umständen nur, wenn Abrufrechte getrennt von den Senderechten ausgeschrieben bzw. erworben würden. So habe das ZDF in der Vergangenheit beispielsweise die Abrufrechte für Spiele der Fußball-Bundesliga nicht erworben. Für die Übertragungen von den Olympischen Spielen verfüge das ZDF über die Abrufrechte für die Dauer von bis zu einem Jahr. Für die kommende Fußball-Weltmeisterschaft verfüge das ZDF über die Abrufrechte (nur free) für nachrichtliche Berichterstattung und kurze Zusammenfassungen für die Dauer des Ereignisses. Würde das ZDF den Rechteerwerb auf einen Abruf bis 24 Stunden nach Ausstrahlung beschränken, würde dies die Rechtekosten weder in den vorstehend genannten Fällen noch in anderen Fällen reduzieren.

Der Fernsehrat hat daher zur Kenntnis genommen, dass bei der Einstellung von Sendungsausschnitten über 24 Stunden hinaus keine nennenswerten zusätzlichen Kosten entstehen, der Gebührenzahler also nicht belastet wird. Mit Blick auf mögliche Auswirkungen auf private Anbieter geht der Fernsehrat davon aus, dass diese insbesondere dann gegeben wären, wenn im Netz zum Abruf bereitgehaltene Ausschnitte für die Nutzer ein funktionales Äquivalent zur Sendung darstellen. Der Intendant hat auf Empfehlung des Fernsehrates im fortgeschriebenen Te-

---

<sup>23</sup> Peters, Öffentlich-rechtliche Onlineangebote, Baden-Baden, 2010, S. 107, vertritt die Auffassung, dass eine Kurzberichterstattung nach Ablauf von 24 Stunden zulässig ist, geht aber auf die Frage längerer Ausschnitte nicht explizit ein.

lemedienkonzert klargestellt, dass die Abrufvideos von Sportgroßereignissen sowohl von ihrer Länge her als auch inhaltlich kein Ersatz für die kompletten Sendungen oder Übertragungen sind.

Darüber hinaus hat der Intendant auf Nachfrage des Fernsehates erläutert, dass die Nutzung vorhandener Sportrechte für Ausschnitte im Onlinebereich Sublicenzierungsmöglichkeiten Dritter nicht ausschließt. Der Fernsehrat nimmt zur Kenntnis, dass das Angebot von Ausschnitten von Sportübertragungen eine Sublicenzierung vorhandener Rechte an Dritte nicht behindert. Diese Klarstellung wurde ebenfalls in das fortgeschriebene Telemedienkonzert aufgenommen.

Zur Beantwortung der Frage, wann Ausschnitte inhaltlich derart umfassend sind, dass ihre Ausstrahlung nach 24 Stunden als Umgehung der Norm gelten kann, ist aus Sicht des Fernsehates nicht nur darauf abzustellen, wie viel Prozent der Sendung die Ausschnitte ausmachen. Darüber hinaus ist in den Blick zu nehmen, ob Kosten in signifikanter Höhe entstehen, was dem Zweck des Schutzes der Gebührenzahler entgegenstünde. Mit Blick auf das (Neben-)Ziel des Ausrarierens des Verhältnisses öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter sollte zudem jeweils in die Entscheidung eingehen, ob die Nutzung des Ausschnittes zumindest für einen erheblichen Teil der Zuschauer die Nutzung der vollständigen Übertragung des Sportereignisses ersetzen würde. Die Bewertung hängt damit auch vom jeweiligen Sportereignis ab. Das Konzept für die ZDFmediathek lässt erkennen, dass das Angebot im gesetzlichen Rahmen bleibt.

#### Verweildauer für Reihen, Serien und Mehrteiler

Der Fernsehrat hat dem Intendanten mitgeteilt, dass die ursprüngliche Vorgabe des Verweildauerkonzeptes, nach der Reihen, Serien und Mehrteiler sechs Monate nach Ausstrahlung der letzten Folge abrufbar gehalten werden können, aus seiner Sicht nicht mit den Vorgaben des RStV im Einklang stehen. Problematisch war an dieser Regel, dass sie im Fall von Serien und Reihen ohne feststehendes Ende zu einer unbegrenzten Verweildauer von einzelnen Inhalten hätte führen können.

Nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV ist jedoch in den Telemedienkonzerten angebotsabhängig eine Befristung für die Verweildauer vorzunehmen. Die Anwendung der genannten Regel auf Serien und Reihen ohne feststehendes Ende führt zur Umgehung der gesetzlich vorgeschriebenen Befristung, da als Konsequenz ein (faktisch nahezu) zeitlich unbegrenztes Einstellen bestimmter Inhalte ermöglicht würde.

Der Fernsehrat hat daher angeregt, diesen Aspekt des Verweildauerkonzeptes noch einmal einer Überprüfung zu unterziehen. Der Intendant hat die Bedenken des Fernsehates berücksichtigt. Das fortgeschriebene Telemedienkonzert wurde durch eine alternative Regelung für die Verweildauer von Reihen, Serien und Mehrteilern verändert, nach der Reihen und Serien ohne feststehendes Ende maximal bis drei Monate nach Ausstrahlung der jeweiligen Sendung in den Telemediangeboten des ZDF zur Verfügung gestellt werden dürfen. Damit wurde der Kritik des Fernsehates am Verweildauerkonzept in angemessener Weise Rechnung getragen.

### **3. Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote**

#### a) Stellungnahmen Dritter

Insbesondere die Verlegerverbände, aber auch der VPRT kritisieren in ihren Stellungnahmen, dass Teile des derzeitigen Angebotes als nicht sendungsbezogene presseähnliche Angebote zu qualifizieren seien. Die Beschreibung des Angebotes schließe zumindest nicht zweifelsfrei aus, dass auch sendungsunabhängige Angebote aus Text und Standbild vorgehalten würden. Auch einzelne Artikel, Beiträge und Berichte müssten sich nach Auffassung der Verlegerverbände der Schranke der Presseähnlichkeit unterwerfen. Wäre dies nicht der Fall, liefe das Verbot regelmäßig leer und auch eigenständige Artikel bzw. ganze Elemente wären stets zulässig, denn das Gesamtangebot könne immer durch Zulieferung nur kleiner audiovisueller Teile umgestaltet werden. CARTA weist auf Beiträge hin, bei denen es sich um allein aus Text und Bild bestehende Autorenbeiträge handele, die dem staatsvertraglichen Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Inhalte widersprächen.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant führt aus, dass es bei der Beurteilung der Presseähnlichkeit eines Telemedienangebotes nicht auf einzelne Beiträge oder Elemente ankomme. Die staatsvertragliche Bezugnahme auf Zeitungen und Zeitschriften mache vielmehr deutlich, dass bei der entsprechenden Betrachtung auf das Gesamtangebot abzustellen sei. Die ausgeprägte Multimedialität aller ZDF-Telemedien unter Verwendung von Videos und Animationen belege, dass die Angebote in ihrer Gestaltung nicht der gedruckten Presse entsprächen. Eine Presseähnlichkeit der ZDF-Telemedien liege demnach nicht vor.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Nach ausführlicher Diskussion zur Frage der Bestimmung der Presseähnlichkeit – die kritische Position der Verlage wurde in der Projektgruppe und im Plenum des Fernsehrates vorgebracht und diskutiert – sowie nach Einholung von zusätzlichen Informationen und Daten beim Intendanten kommt der Fernsehrat zu dem Ergebnis, dass die ZDF-Telemedien in der nach dem Konzept vorgesehenen Gestaltung keine Presseähnlichkeit im Sinne des RStV aufweisen. Der Fernsehrat sieht sich in dieser Einschätzung auch durch die Expertenkonsultation bestärkt, in der viele Stimmen nicht zuletzt aus dem Kreis der stellungnehmenden Dritten die multimediale Ausrichtung der ZDF-Telemedien und den umfangreichen Einsatz von Videos positiv bemerkt haben.

Der Fernsehrat stützt seine vorstehenden Einschätzungen auf folgende Erwägungen und Erkenntnisse:

§ 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV normiert, dass auch nicht sendungsbezogene Telemedien nach Maßgabe des in § 11f RStV dargestellten Drei-Stufen-Testverfahrens vom Auftrag nach Abs. 1 umfasst sind; der RStV macht allerdings eine Ausnahme für eine bestimmte Form und normiert: „Nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote sind nicht zulässig.“ Damit wird eine gesetzliche Begrenzung des öffentlich-rechtlichen Auftrages für Telemedien gesetzt. Der Fernsehrat hatte daher bei seiner Prüfung der in den genannten Stellungnahmen aufgeworfenen Kritik zu diesem Punkt zwei Fragen nachzugehen: Zum einen galt es zu klären, was als „Angebot“ im

Sinne dieser Vorschrift zu verstehen ist, und zum anderen war die Bedeutung des Begriffs der Presseähnlichkeit zu beleuchten.<sup>24</sup>

Hinsichtlich des Angebotsbegriffs geht der Fernsehrat – wie bereits dargelegt – davon aus, dass darunter im Sinne des RStV größere, eigenständige Einheiten zu verstehen sind. Daher ist bei der Überprüfung der Presseähnlichkeit auf die Gesamtanmutung des jeweiligen Angebotes abzustellen. Nach Sinn und Zweck der Norm sind als Angebote Teile eines öffentlich-rechtlichen Telemedienkonzeptes anzusehen, die eigenständig in publizistische Konkurrenz zu anderen Angeboten – etwa von Verlagen – treten können.<sup>25</sup> Nicht ausreichend zur Feststellung der Presseähnlichkeit ist es, dass vereinzelte Teile eines Gesamtauftrittes oder gar einzelne Artikel durch Gestaltungsmerkmale von Zeitungen oder Zeitschriften geprägt sind.<sup>26</sup> Letzteres ergibt allein deswegen wenig Sinn, weil mit den Vergleichsgrößen Zeitungen und Zeitschriften selbst größere, abgeschlossene Einheiten beschrieben werden.

Zur Klärung des Begriffs der Presseähnlichkeit gibt die amtliche Begründung des RStV den Hinweis, dass eine Kombination verschiedener Elemente, die Text, Ton und Bild verbinden, zulässig ist. Allein die Verwendung von Textelementen macht daher ein öffentlich-rechtliches Telemedienangebot noch nicht unzulässig. Eine Presseähnlichkeit liegt erst dann vor, wenn Inhalt und Gestaltung eines Angebotes Zeitungen und Zeitschriften entsprechen (§ 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV). Die Definition im RStV stellt insoweit eindeutig auf Zeitungen und Zeitschriften ab, also auf gedruckte Presseerzeugnisse. Dass die Internetangebote der Verlage zunehmend multimediale Elemente enthalten, ist für die Beurteilung der Presseähnlichkeit nicht entscheidend, da diese laut RStV nicht als Vergleichsmaßstab angesehen werden können.<sup>27</sup>

Die Frage nach den Bezugsgrößen für die staatsvertraglich untersagte Presseähnlichkeit von nicht sendungsbezogenen Angeboten wurde in der Projektgruppe Telemedien und im Fernsehrat intensiv diskutiert. Trotz der ausführlichen Erörterung dieses Themas konnte am Ende kein Einvernehmen darüber erzielt werden, wie der Staatsvertrag in diesem Punkt auszulegen sei. Einzelne Gremienmitglieder vertreten entgegen den vorstehenden Ausführungen die Auffassung, dass auch einzelne nicht sendungsbezogene Artikel keine presseähnliche Gestaltung aufweisen dürften und dass als Bezugsgröße die Onlineangebote der Printmedien heranzuziehen seien. Zumindest dürften die ZDF-Telemedien keinen funktionalen Ersatz für Presseangebote im Netz darstellen. Anderenfalls würden die staatsvertraglichen Regelungen zur Presseähnlichkeit ins Leere laufen. Eine entsprechende Diskussion wurde auch in der Expertenkonsul-

---

<sup>24</sup> Der Gesetzgeber hat in § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV eine Legaldefinition des Begriffes vorgenommen und ein presseähnliches Angebot wie folgt definiert: „Nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen.“

<sup>25</sup> In diesem Sinne wäre beispielsweise heute.de ein Angebot (ähnlich Hain, a. a. O., 2009, S. 109).

<sup>26</sup> So auch Schmidt/ Eicher, epd 2009, Nr. 45/46.

<sup>27</sup> Der Blick auf die Entstehungsgeschichte des RStV zeigt, dass die Landesregierungen zunächst die entsprechenden Forderungen der Verlagsbranche aufgenommen und im Entwurf vom 19.05.2008 dem Begriff der „elektronischen Presse“ den Vorzug gegeben hatten. Dieser wurde aber schließlich in der Endfassung durch den Begriff der „presseähnlichen Angebote“ ersetzt (vgl. Müller-Terpitz, AfP 2008, S. 335). Der Vorschlag des VPRT, neben einer gestalterischen und inhaltlichen auch die funktionale Entsprechung zur Presse ausreichen zu lassen, wurde letztendlich vom Gesetzgeber ebenso wenig aufgegriffen wie der, auf die Textbasierung abzustellen. Der Gesetzgeber bezog sich am Ende des Prozesses auch nicht – wie zum Teil gefordert – auf die Onlineangebote der Presse, sondern auf Inhalt und Gestaltung der Printausgaben.

tation geführt. Der Fernsehrat schloss sich aber wie dargelegt dieser Interpretation nicht mehrheitlich an.

Dessen ungeachtet steht für den Fernsehrat außer Frage, dass der Gesetzgeber bei der hier diskutierten Beschränkung anerkannt hat, dass die Angebote der Verlage einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung leisten. Dieser sollte mit der Entwicklungsgarantie öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Ausgleich gebracht werden. Ein solches Verständnis scheint dem Fernsehrat der Entstehungsgeschichte des RStV angemessen, auch wenn die Formulierung im Staatsvertrag letztlich nicht auf Angebote bestimmter Branchen, sondern abstrakt auf Inhalte und Gestaltungsmerkmale abstellt.

Dementsprechend führt die Begründung zu § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV zum Verbot presseähnlicher Angebote aus:

*„Bei nichtsendungsbezogenen Telemedien sind presseähnliche Angebote unzulässig. Mit dieser Vorschrift trägt der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass für die Nutzung im Internet gestaltete Angebote regelmäßig aus einer von den Nutzern erwarteten Kombination verschiedener Elemente bestehen, die Text, Ton und Bild verbinden. Vor diesem Hintergrund soll der Tendenz begegnet werden, dass von Rundfunkanstalten angebotene nichtsendungsbezogene Telemedien den inhaltlichen und gestalterischen Schwerpunkt in Texten setzen. Im Umkehrschluss kann ein solcher Schwerpunkt vermieden werden, wenn öffentlich-rechtliche nichtsendungsbezogene Telemedienangebote ihren Schwerpunkt in einer Hörfunk- und/oder fernsehähnlichen Gestaltung haben. Dies bedeutet, dass nichtsendungsbezogene Telemedienangebote der Rundfunkanstalten Texte aufweisen dürfen, denn das Verfassen und Lesen von Texten ist eine Kulturtechnik. Texte werden beispielsweise bereits benötigt, um dem Nutzer überhaupt den zielgerichteten Zugriff auf ein Telemedium zu ermöglichen. (...)“*

Aus Sicht des Fernsehrates ist die Frage der Textorientierung mithin ein wichtiger Aspekt zur Klärung der Presseähnlichkeit eines Angebotes. Allerdings darf sie nicht zum alleinigen bzw. zentralen Merkmal des Pressebegriffs erklärt werden.<sup>28</sup> Zwar liegt ein Grund für die besondere Regulierungsbedürftigkeit des Rundfunks verfassungsrechtlich in seiner durch die audiovisuellen Charakteristika geprägten Suggestivkraft,<sup>29</sup> während es sich bei textorientierten Angeboten um eher diskursive Medien handelt. Damit ist aber in rechtlicher Hinsicht der hybride Charakter der Onlinekommunikation nicht zu erfassen, die ihre Besonderheit gerade aus der Kombination ganz unterschiedlicher, vormals getrennter Darstellungsweisen gewinnt. Unter Berücksichtigung eines funktionalen und dynamischen Verständnisses des Rundfunks im Sinne des Bundesverfassungsgerichts<sup>30</sup> kann die Textbasierung aus Verfassungsgründen keine Grenze öffentlich-rechtlicher Onlineaktivitäten sein – jedenfalls dann nicht, wenn das Internet als textorientiertes Metamedium Funktionen des Rundfunks übernimmt. Auch ist aus Sicht des Fernsehrates darauf hinzuweisen, dass das Merkmal der Textorientierung nicht explizit im Gesetzestext aufge-

<sup>28</sup> So aber grundsätzlich Gersdorf, Hubertus: Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2009, S. 103 ff.

<sup>29</sup> V. a. BVerfGE 90, 60 [87].

<sup>30</sup> Zuletzt BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007, Absatz-Nr. 123.

griffen wird, obwohl im Gesetzgebungsprozess entsprechende Vorschläge gemacht worden waren.<sup>31</sup>

Der Fernsehrat erkennt die tatsächlichen Risiken, die sich für die Presse durch textorientierte Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben können. Im Wesentlichen zwei Faktoren führen dazu, dass Textangeboten im Onlinebereich eine besondere Bedeutung zukommt und somit öffentlich-rechtliche Konkurrenz hier folgenreich ist. Zum einen erfolgt die Onlinenutzung zu privaten Zwecken vielfach am Arbeitsplatz, und hier sind Angebote mit Ton aus naheliegenden Gründen weniger attraktiv. Zum anderen sind die populären Suchmaschinen, die derzeit noch eine hohe Relevanz beim Auffinden von Inhalten haben, überwiegend textorientiert, d. h., sie werfen bei Eingabe eines bestimmten Suchwortes Texte aus, in denen dieses Suchwort enthalten ist, sind derzeit aber noch nicht in der Lage, diesen Begriff auch in audiovisuellen Beiträgen einer Mediathek aufzufinden.

Auch wegen der thematisierten Risiken von Textangeboten für die Presse teilt der Fernsehrat die verschiedentlich vorgetragene Auffassung mehrheitlich nicht, nach der nur die unveränderte Wiedergabe von gedruckten Zeitschriften und Zeitungen im Internet vom Begriff der Presseähnlichkeit erfasst sei.<sup>32</sup> Eine solche Auslegung ist zu eng. Ausschlaggebend für die Beurteilung der Presseähnlichkeit sind demgegenüber in einem weiteren Sinne Gestaltungsmerkmale, die für den Nutzer nahelegen, dass er sich dem Angebot wie einer Zeitung oder einer Zeitschrift zuwendet. Dazu gehört als ein wichtiger Aspekt, ob das Angebot so gestaltet ist, dass die Texte den Rezeptionsmodus prägen. Insoweit spielt eine Textorientierung im Sinne einer Textdominanz eine Rolle.<sup>33</sup> Allerdings ist der Einsatz von Texten bei unterschiedlichen Angeboten aus Sicht des Fernsehrates differenziert zu beurteilen. Ein Nachrichtenangebot wie heute.de ist unter anderem wegen der erforderlichen Aktualität und der Komplexität der Berichtsgegenstände in größerem Maße auf Texte angewiesen als das bei eher unterhaltenden Angeboten der Fall ist.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen und der darauf bezogenen Diskussionen stuft der Fernsehrat den Bestand der ZDF-Telemedienangebote nach umfänglicher Inaugenscheinnahme als nicht presseähnlich ein. Aufgrund der Kombination von Standbildern, Texten, Audios, Videos, Verlinkungen, Blogs und anderen interaktiven Elementen unterscheiden sie sich in ihrer Gestaltung von der Gesamtdarbietung von Zeitungen und Zeitschriften. Auch wenn es zum Teil erhebliche Unterschiede in der Textorientierung einzelner Elemente gibt, liegt nach Auffassung des Fernsehrates der inhaltliche und gestalterische Schwerpunkt auf der Ebene der Angebote nicht auf Texten. Die ZDF-Telemedienangebote sind multimediale Angebote.

Die Einschätzung des Fernsehrates wird gestützt durch einen vom Intendanten erbetenen inhaltsanalytischen Vergleich der Startseiten der ZDF-Telemedien mit den entsprechenden Sei-

---

<sup>31</sup> An diesem Umstand ändert auch nichts, dass die Begründung darauf abstellt. Zudem haben sich genuine online-spezifische Textformen entwickelt, die das eben dargestellte Risiko des Aufmerksamkeitswettbewerbes für andere textbasierte Anbieter hervorrufen, aber eindeutig keine Presseähnlichkeit aufweisen.

<sup>32</sup> In diese Richtung Dörr, ZRP 2008, S. 133, allerdings eher als rechtspolitischer Vorschlag.

<sup>33</sup> Die für Onlineangebote typische Multimedialität sowie gestaffelte Angebotstiefen, Links und interaktive Elemente sprechen daher eher gegen eine Presseähnlichkeit (so auch Peters: Öffentlich-rechtliche Onlineangebote, 2010, S. 125).

ten relevanter Wettbewerber. Die vorgelegten Daten belegen, dass der Bild- und Videoanteil bei zdf.de und heute.de deutlich höher ist als derjenige auf den Startseiten von vergleichbaren Onlineangeboten der Printverlage.<sup>34</sup> So beträgt der Anteil von Artikeln, die das Element Video enthalten, auf der Startseite von heute.de 34 Prozent; auf den Startseiten von Spiegel Online (17 Prozent), bild.de (9 Prozent) und sueddeutsche.de (4 Prozent) sind die entsprechenden Werte erheblich geringer. Die genannten ZDF-Telemedien weisen zudem den im Vergleich mit den anderen genannten Angeboten höchsten Anteil an Links zu Mediatheken und Videos auf.

Auch der staatsvertraglich nicht geforderte Vergleich mit den Telemedienangeboten von Verlagen, soweit er mit vertretbarem Aufwand im Rahmen dieses Drei-Stufen-Tests durchgeführt werden konnte, zeigt folglich als Besonderheit der ZDF-Telemedien eine ausgeprägte multimediale Gestaltung, die vor allem in einem umfangreichen Einsatz von Videos zum Ausdruck kommt. Aus Sicht des Fernsehrates können die vorliegenden Ergebnisse als weiteres Indiz dafür genommen werden, dass der Telemedienbestand des ZDF keine Presseähnlichkeit aufweist.

Zudem verweist der Fernsehrat darauf, dass das ZDF bei seinen Telemedienangeboten durch die Integration von Textelementen den Vorgaben der Verordnung zur Schaffung einer barrierefreien Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz und den Vorgaben nach § 3 Abs. 2 RStV folgt.

Ungeachtet des Ergebnisses der vorliegenden Prüfung ist der Fernsehrat grundsätzlich der Auffassung, dass ein Telemedienangebot des ZDF einer umso umfangreicheren Begründung bedarf, je ausgeprägter seine Textorientierung ausfällt. Aus diesem Grund hat der Fernsehrat den Intendanten aufgefordert, diesen Punkt im Falle von Weiterentwicklungen der bestehenden Onlineangebote oder bei neuen bzw. wesentlich veränderten Angeboten mit einer umfangreichen Textbasierung zu berücksichtigen und den Fernsehrat entsprechend zu informieren. Die Einhaltung des Verbots nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote bei der zukünftigen Umsetzung der Telemedienkonzepte ist Gegenstand der laufenden Kontrolle der Angebote.

Auch ZDFtext verstößt nicht gegen das Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote. Das Angebot beschränkt sich auf die Verbreitung von Kurzinformationen, die sich in Darstellungstiefe und -breite deutlich von Zeitungen und Zeitschriften unterscheiden.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass nach der amtlichen Begründung zu § 11b RStV (Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) die Verbreitung von Fernsehtext vom Auftrag für die in § 11b genannten Programme umfasst ist. Da aber Fernsehtextangebote naturgemäß ausschließlich aus Text und Bildern bestehen und nicht erkennbar ist, dass der Gesetzgeber nicht sendungsbezogene Inhalte im Videotext der Rundfunkanstalten (etwa aktuelle Nachrichtenmeldungen) ausschließen wollte, sind die Besonderheiten des Mediums Teletext bei der Auslegung des Verbots in § 11 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV zu berücksichtigen.

---

<sup>34</sup> IFEM Institut für empirische Medienforschung: Inhaltsanalyse von Startseiten ausgewählter Onlineangebote, Köln, April 2010.

#### **4. Gesetzliches Verbot des Abrufes angekaufter Spielfilme und Serien**

Der Fernsehrat stellt fest, dass das gesetzliche Verbot hinsichtlich des Bereithaltens von angekauften Spielfilmen und Serien auf Abruf vom ZDF eingehalten wird. Derartige Inhalte werden nicht im Rahmen der ZDF-Telemedien angeboten.

#### **5. Gesetzliches Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung**

##### a) Stellungnahmen Dritter

VPRT und P7S1 befürchten, dass das staatsvertragliche Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung durch die Erstellung eines regional stark ausdifferenzierten und damit faktisch lokalen Angebotes umgangen werden könne.

##### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant bemerkt, dass Verstöße gegen das Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung durch die Stellungnehmenden nicht behauptet, sondern lediglich für die Zukunft befürchtet würden. Das ZDF habe in seinem Telemedienkonzept eine solche Berichterstattung ausgeschlossen, im Übrigen sei es Aufgabe des Fernsehrates zu überwachen, ob die in Gesetzen und Richtlinien aufgestellten Grundsätze für die ZDF-Angebote eingehalten werden.

##### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat hat keine Anhaltspunkte dafür, dass die ZDF-Telemedien eine flächendeckende lokale Berichterstattung umfassen. Es gibt auch keinen Hinweis darauf, dass sich dies künftig ändern könnte; im Telemedienkonzept werden derartige Angebote ausgeschlossen.

#### **6. Gesetzliche Verbote der Negativliste**

##### a) Stellungnahmen Dritter

In einer Reihe von Stellungnahmen<sup>35</sup> wird die Ansicht vertreten, dass einige Bestandteile der ZDF-Telemedienangebote nicht vom RStV gedeckt seien und unter die Negativliste<sup>36</sup> fallen könnten. Als Beispiele werden vor allem interaktive Elemente wie Foren, Chats, Blogs, Onlinespiele und Quiz, Community-Plattformen sowie Bildergalerien, Audiofiles und Ratgeberportale genannt. Auf keinen Fall genehmigungsfähig seien Foren, Blogs, Spiele und Ratgeberportale ohne Sendungsbezug. Das Telemedienkonzept sollte aus Sicht der kritischen Stellungnahmen präzisiert werden, und es sollte eine Abgrenzung von Angebotsbestandteilen zur Negativliste erfolgen. Dabei sei die Ausweisung des Sendungsbezugs erforderlich, um die Zulässigkeit einzelner Elemente beurteilen zu können.

Außerdem wird vorgetragen, dass aus der Negativliste ein generelles Verbot von Web-2.0-Inhalten ohne Sendungsbezug (im Sinne von Web-2.0-Portalen) folge.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> BDZV, BITKOM, RTL, Sky, VDZ und VPRT

<sup>36</sup> S. Anlage des RStV zu § 11d Abs. 5 S. 4.

<sup>37</sup> So beispielsweise RTL in seiner Stellungnahme zum Angebot von heute.de.

Dagegen hält der DJV die Negativliste verfassungsrechtlich für problematisch, weil sie auch Angebote für unzulässig erkläre, die publizistisch und redaktionell erforderlich sein könnten. Hier sei eine verfassungskonforme Auslegung erforderlich, die den journalistisch-redaktionellen Handlungsspielraum der öffentlich-rechtlichen Anstalten möglichst wenig einschränke. Der Familienverband bedauert, dass das ZDF aufgrund der Negativliste bestimmte Inhalte und Einzelangebote aus den Onlineportalen habe herausnehmen müssen. Nach Ansicht von G.A.M.E. sollte der Begriff des Sendungsbezuges bei Spielen weit ausgelegt werden.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant weist darauf hin, dass in keiner der eingegangenen Stellungnahmen die grundsätzliche Rechtswidrigkeit oder Unzulässigkeit eines der vom ZDF beschriebenen Angebote behauptet wird. Es würden jedoch gegen eine Reihe von Einzelelementen oder Angebotsbestandteilen rechtliche Bedenken vorgetragen. Diesen Bedenken entgegnet der Intendant im Einzelnen, indem jeweils ausgeführt wird, dass die entsprechenden Inhalte im Einklang mit den Vorgaben des RStV und den Verboten der Negativliste stünden.

Hinsichtlich der Kritik an einem vermeintlichen Web-2.0-Portal betont der Intendant, dass Web-2.0-Anwendungen öffentlich-rechtlichen Telemedien nicht grundsätzlich verboten seien. Es komme daher nicht darauf an, ob ein konkreter Inhalt diesen Anwendungen zuzurechnen sei, sondern allein darauf, ob ein konkretes Angebotselement durch die Negativliste oder den RStV verboten sei. Im Telemedienkonzept werde klargestellt, dass User-Generated Content nur auf Grundlage einer journalistisch-redaktionellen Sichtung und Entscheidung Eingang in die ZDF-Telemedienangebote finde. Wenn das der Fall sei und keine Verstöße gegen staatsvertragliche Verbote vorlägen, seien auch Web-2.0-Inhalte zulässig.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat stellt im Rahmen seiner Prüfung fest, dass Angebotskonzepte und nicht einzelne Inhalte Gegenstand der Drei-Stufen-Tests sind. Letztere unterliegen der laufenden Kontrollfunktion der Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Für den Drei-Stufen-Test ist daher nur relevant, ob Elemente des Angebotskonzeptes gegen die Negativliste verstoßen. Dies ist nicht der Fall.

Sinn und Zweck der Negativliste ist es, kommerziell relevante, für die Meinungsbildung weniger bedeutsame Inhalte der privaten Säule des dualen Systems vorzubehalten. Allerdings würde es nach Überzeugung des Fernsehrates dem Auftrag der Rundfunkanstalten, gemäß § 11a RStV Telemedien zu veranstalten, widersprechen, wenn alle Angebote ausgeschlossen würden, die auch werbe- oder entgeltfinanziert angeboten werden können. Während ansonsten die Bewertung der marktlichen Auswirkungen und des publizistischen Beitrags den Gremien obliegt, zieht die Negativliste Grenzen für Angebote, bei denen es nach Auffassung des Gesetzgebers offensichtlich ist, dass es zum einen zu erheblichen marktlichen Auswirkungen kommt und zum anderen kein relevanter publizistischer Beitrag zu erwarten ist.

Im Einzelnen hat sich der Fernsehrat vor diesem Hintergrund mit folgenden Aspekten der Negativliste auseinandergesetzt:

### Chats und Foren

Mit Blick auf die in den ZDF-Telemedien bereitgestellten Chats und Foren hat der Intendant auf Nachfrage des Fernsehrates dargelegt, dass diese nur streng sendungsbezogen bzw. unter Programm- und Sendermarken sowie unter enger redaktioneller Betreuung angeboten werden. Die Redaktion prüfe innerhalb von 48 Stunden alle Forenbeiträge; Chats würden stets redaktionell moderiert. Unter diesen Voraussetzungen stehen die Chats und Foren der ZDF-Telemedien aus Sicht des Fernsehrates im Einklang mit den Vorgaben des RStV.

### Bildergalerien

Nach Nr. 15 der Negativliste ist der Fotodownload ohne Sendungsbezug untersagt. Unter einem Download bzw. dem Herunterladen wird die Übertragung von Daten aus dem Internet auf den eigenen Computer verstanden. Ein Anklicken und Ansehen von Bildern im Netz stellt keinen Download dar. Allein daraus, dass jedes Bild im Internet auch kopiert werden kann, kann nicht auf ein Download-Angebot geschlossen werden. Da die Bildergalerien in den Onlineangeboten des ZDF nach Auskunft des Intendanten und nach eigener In-Augenscheinnahme der Projektgruppe Telemedien nicht dazu dienen, einen Fotodownload ohne Sendungsbezug zu ermöglichen, liegt aus Sicht des Fernsehrates kein Verstoß gegen staatsvertragliche Verbote vor.

### Musikdownload von kommerziellen Fremdproduktionen

Es besteht aus Sicht des Fernsehrates kein Anhaltspunkt dafür, dass mit den im Konzept genannten Audiofiles kommerzielle Fremdproduktionen zum Abruf bereitgehalten werden.

### Klingeltöne und Bildschirmschoner

Die in den ZDF-Telemedien zur Verfügung gestellten Klingeltöne stellen aus Sicht des Fernsehrates ebenfalls keinen Musikdownload von kommerziellen Fremdproduktionen dar. Nur ein solcher ist aber von der Negativliste als unzulässiger Inhalt umfasst. Die ZDF-Klingeltöne beziehen sich hingegen stets auf eigene Sendungen aus dem Fernsehprogramm des ZDF.

Auch die von den ZDF-Telemedien umfassten Bildschirmschoner sind nicht zu beanstanden, da es sich in diesen Fällen nicht um ein Softwareangebot im Sinne der Negativliste handelt.

Ungeachtet des Umstandes, dass der Fernsehrat bei den im Rahmen der ZDF-Telemedien angebotenen Klingeltönen und Bildschirmschonern keine Verstöße gegen den Staatsvertrag zu erkennen vermag, stellt sich ihm die grundsätzliche Frage, warum diese Inhalte gebührenfinanziert angeboten werden müssen. Vergleichbaren Bedenken begegnen auch die nach Auskunft des Intendanten zu Zwecken der Zuschauerbindung und des Marketings in den ZDF-Telemedien eingesetzten E-Cards. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Fernsehrat die ihm vom Intendanten mit Schreiben vom 18. Mai 2010 übermittelte Ankündigung, künftig auf das Bereithalten von Klingeltönen in den ZDF-Telemedien zu verzichten. Der genrespezifische Einsatz von E-Cards zur Zuschauerbindung im gegenwärtigen Umfang wird als vertretbar erachtet.

### Ratgeberportale ohne Sendungsbezug

Nach Nr. 6 der Negativliste ist es dem ZDF untersagt, Ratgeberportale ohne Sendungsbezug in seinen Telemedien zur Verfügung zu stellen. Der Fernsehrat weist aber darauf hin, dass Ratgeberangebote dessen ungeachtet zum Auftrag der Rundfunkanstalten sowohl im Rundfunk als auch bei Telemedien gehören. § 11 Abs.1 S. 4 RStV definiert diesen Auftrag dergestalt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk „der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen“ habe.

Auf der Grundlage der nachstehenden Erwägungen ist der Fernsehrat zu dem Ergebnis gekommen, dass die im ZDF-Telemedienkonzept beschriebenen Ratgeberinhalte kein Portal im Sinne des RStV darstellen und schon deswegen rechtlich nicht zu beanstanden sind. Die Ratgeberinhalte machen nur einen kleinen Teil des Angebotes zdf.de aus, beziehen sich auf das Programm (und dabei größtenteils auf einzelne Sendungen) und werden aus journalistisch-redaktionellen Gründen bereitgestellt.

Der Fernsehrat hatte sich bei der Prüfung dieser Frage mit den Begriffen „Portal“ und „Sendungsbezug“ auseinanderzusetzen.

Dem Begriff „Portal“ allein kann aus Sicht des Fernsehrates noch nicht viel entnommen werden, weil es an einem eindeutigen Verständnis des Begriffs im allgemeinen Sprachgebrauch fehlt.<sup>38</sup> Allerdings legt der Begriff nahe, dass es sich um ein Angebot handelt, das als zentrale Anlaufstelle anzusehen ist und bestimmte Themenbereiche möglichst vollständig abdeckt. § 11d Abs. 4 RStV gibt einen weiteren zentralen Hinweis zum Verständnis des Portalbegriffs. Er besagt:

*„Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio bieten ihre Angebote in elektronischen Portalen an und fassen ihre Programme unter elektronischen Programmführern zusammen.“*

Die amtliche Begründung hierzu lautet:

*„Den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio wird gemäß Absatz 4 ermöglicht, ihre Angebote jeweils zusammenzufassen und zu diesem Zweck elektronische Portale und elektronische Programmführer zu nutzen. Dies dient im Interesse des Nutzers einem erleichterten Zugriff.“*

Der Gesetzgeber sieht folglich Portale als eine Zusammenfassung von Angeboten an. Portale sind dementsprechend größere Einheiten.

Da Ratgeberangebote zum originären Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch im Bereich der Telemedien gehören, entspricht nach Überzeugung des Fernsehrates eine Auslegung dem Sinn und Zweck der Vorschrift, die unter einem Portal nicht jegliche Zusammenstellung von Ratgeberinhalten versteht. Vielmehr ist als Portal eine eigenständige Webpräsenz anzusehen, bei der die Auswahl der Themen primär an der (erwarteten) Nachfrage und nicht an

---

<sup>38</sup> Der Duden etwa definiert Portal als eine „Website, die als Einstieg ins Internet dient“.

journalistisch-redaktionellen Kriterien orientiert ist und bei der die Themenbereiche den Bedarf der Nutzer möglichst umfassend abdecken. Ein Ratgeberportal ist somit eine zentrale Anlaufstelle, die Nutzer mit der Erwartung ansteuern, zu bestimmten Bereichen in allen relevanten Fragen für die eigene Lebenslage fortlaufend aktualisierte Ratschläge zu erhalten. Eine solche Interpretation dient dem Schutz von kommerziellen, auf Ratgeberinhalte spezialisierten Anbietern<sup>39</sup>, ohne den Bildungsauftrag der Rundfunkanstalten außer Acht zu lassen.

Gleichwohl sollte aus Sicht des Fernsehrates bei rein serviceorientierten Inhalten darauf geachtet werden, dass ein Bezug zu einzelnen Sendungen gegeben ist und derartige Inhalte jedenfalls dann nicht länger im Telemedienangebot beibehalten werden, wenn keine Entsprechung im Programm mehr gegeben ist.

Der Fernsehrat bittet den Intendanten, die vorstehenden Ausführungen bei der weiteren Ausgestaltung von Ratgeberinhalten im Netz zu berücksichtigen. Er begrüßt, dass der Intendant – wie mit Schreiben vom 18. Mai 2010 mitgeteilt – einzelne vom Fernsehrat nach den genannten Kriterien kritisch beurteilte Inhalte wie beispielsweise den Raumplaner unter zdf.de aus dem Angebot herausgenommen hat.

#### Spieleangebote ohne Sendungsbezug

Nach Nr. 14 der Negativliste darf das ZDF keine Spieleangebote ohne Sendungsbezug in seinen Telemedien anbieten. Nach ausführlicher Prüfung kommt der Fernsehrat auf Grundlage der nachfolgend geschilderten Erörterung zu dem Ergebnis, dass die ZDF-Telemedien derartige Angebote nicht umfassen.

Die Verwendung des Begriffs „Spieleangebot“ könnte dafür sprechen, dass nur Spiele von größerem Umfang erfasst sind, die als eigenständige Angebote anzusehen sind. Allerdings ergibt sich aus Sinn und Zweck des Gesetzes, dass auch andere Spiele darunter fallen, da ansonsten das Verbot de facto leerlaufen würde. Der Begriff des Spiels wird aber im RStV nicht definiert.<sup>40</sup>

Werden spielerische Elemente von der Redaktion zur Informations- oder Wissensvermittlung eingesetzt (etwa in Form eines Quiz) und tritt dabei die spieltypische Unterhaltung in den Hintergrund, ist aus Sicht des Fernsehrates nicht von einem Spiel auszugehen.<sup>41</sup> Dies kann insbesondere bei spielerischen Elementen, die sich an Kinder richten, der Fall sein. Der Fernsehrat hält bei Inhalten für Kinder, die das Lernen unterstützen, den Einsatz von spielerischen Elementen für sinnvoll, sie erfüllen ein kommunikatives Bedürfnis. Bei Angeboten wie tivi.de sind daher aus Sicht des Fernsehrates mit Blick auf den Einsatz von an Spielen orientierten Vermittlungsformen andere Maßstäbe heranzuziehen wie bei vergleichbaren Angeboten für Erwachsene.

---

<sup>39</sup> Vgl. [www.experto.de](http://www.experto.de), [www.ratgeberzentrale.de](http://www.ratgeberzentrale.de).

<sup>40</sup> Wissenschaftliche Definitionen stellen primär auf die Zweckfreiheit bzw. darauf ab, dass Spiele primär dem Vergnügen und der Entspannung dienen (etwa Huizinga: Homo Ludens: Vom Ursprung der Kultur im Spiel, 1938, 21. Auflage 2004). Auch wird betont, dass sie Spielregeln folgen (Schmidt/Dreyer/Lampert: Spielen im Netz, Hamburg, 2008, S. 10). Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur wird darauf abgestellt, ob dem Nutzer interaktive Beschäftigung zur Unterhaltung oder zum Zeitvertreib geboten wird (Peters: Öffentlich-rechtliche Onlineangebote, Baden-Baden, 2010, S. 89).

<sup>41</sup> So auch Peters, a. a. O., S. 89.

Liegt hingegen ein Spieleangebot im Sinne der Negativliste vor, muss ein Sendungsbezug gegeben sein.

Der Begriff des Sendungsbezugs wird in § 2 Abs. 2 Nr. 18 RStV definiert:

*„... unter sendungsbezogenen Telemedien zu verstehen: Angebote, die der Aufbereitung von Inhalten aus einer konkreten Sendung einschließlich Hintergrundinformationen dienen, soweit auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen wird und diese Angebote thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten, ohne jedoch bereits ein eigenständiges neues oder verändertes Angebot nach § 11f Abs. 3 darzustellen.“*

Nach dieser Definition ist der Bezug zu einer konkreten Sendung erforderlich. Das Angebot muss thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten. Außerdem darf nur auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen werden. Die Anwendung dieser Definition auf Spiele bereitet aus Sicht des Fernsehrates aber Schwierigkeiten. Die Einschränkung auf für die Sendung genutzte Materialien und Quellen findet hier in der Regel keine Anwendung, da für Spiele keine eigenen Recherchen durchgeführt werden. Die Programmierleistung und der damit verbundene Einsatz von Software sind nicht als Materialien im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 18 RStV anzusehen.

Allerdings muss auch bei Spielen der Bezug zu einer konkreten Sendung in der vorstehend dargelegten Weise hergestellt werden. Eine Vertiefung kann etwa durch das Nachspielen eines Sendungselementes erfolgen, da sich die Nutzer hierdurch noch einmal in besonderer Weise mit dem Sendungsinhalt auseinandersetzen.<sup>42</sup>

Die genretypische Begleitung von Serien durch Spiele wird damit erheblich eingeschränkt, da ein Bezug zu einer Serie an sich nicht dem engen Sendungsbezug im oben genannten Sinne entspricht. Sofern Protagonisten aus einer Serie auftauchen, besteht die Besonderheit, dass ein Protagonist in der gesamten Serie vorkommen kann. Streng genommen weist damit der Protagonist auch einen Bezug zu jeder Folge auf.<sup>43</sup> Um aber sicherzustellen, dass nicht nur an die Serie als solche angeknüpft wird, bedarf es eines über die Figur hinausgehenden Bezugs. Dieser kann dadurch hergestellt werden, dass über den Einsatz der Figur hinaus ein Thema der Sendung aufgegriffen wird. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass ein Thema gewählt wird, das über mehrere Folgen hinweg (besondere) Relevanz hat.

Nach § 11d Abs. 3 S. 2 RStV muss im jeweiligen Angebot eine Kennzeichnung des Sendungsbezugs erfolgen, wobei laut Begründung der Bezug „zu einer bestimmten Sendung“ auszuweisen ist. Sofern der Bezug zu einer einzelnen Folge besteht, genügt die Angabe dieser Folge. Besteht der Bezug hingegen über mehrere Folgen hinweg fort, muss die Kennzeichnung des Sendungsbezugs kontinuierlich aktualisiert werden.

---

<sup>42</sup> Ein Beispiel hierfür wäre etwa das Nachspielen einer Wette aus einer Sendung von „Wetten, dass ..?“.

<sup>43</sup> In diese Richtung Peters, a. a. O., S. 89.

Der Fernsehrat bittet den Intendanten, diesen Erwägungen und auch den mit ihnen verbundenen Restriktionen bei der Ausgestaltung künftiger Spieleangebote im Telemedienangebot des ZDF Rechnung zu tragen. Er begrüßt, dass die vorstehenden Erwägungen bereits im fortgeschriebenen Telemedienkonzept berücksichtigt wurden.

#### Web-2.0-Anwendungen/Interaktive Elemente

Der Fernsehrat stellt fest, dass dem RStV kein generelles Verbot von Web-2.0-Anwendungen zu entnehmen ist. Insbesondere ein allgemeines Verbot nicht sendungsbezogener interaktiver Elemente ist nach Meinung des Fernsehrates von Nr. 17 der Negativliste nicht umfasst. Der RStV sieht Beschränkungen in Nr. 17 ausdrücklich nur für Chats und Foren vor. Die Einbeziehung von User-Generated Content in die ZDF-Telemedienangebote ist nach Maßgabe einer professionellen journalistisch-redaktionellen Begleitung aus Sicht des Fernsehrates rechtlich unproblematisch.

### **C. GENEHMIGUNGSVORAUSSETZUNGEN**

Die Telemedienangebote zdf.de, heute.de, sport.zdf.de, ZDFmediathek, tivi.de, theaterkanal.de, unternehmen.zdf.de sowie ZDFtext gemäß dem fortgeschriebenen Telemedienkonzept vom 18. Mai 2010 entsprechen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft und leisten in qualitativer Hinsicht einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb; der erforderliche finanzielle Aufwand für die Angebote ist hinreichend dargelegt.

#### **I. Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft (kommunikatives Bedürfnis)**

##### **1. Kommunikatives Bedürfnis**

###### **a) Stellungnahmen Dritter**

In den überwiegend kritisch gehaltenen Stellungnahmen von Marktteilnehmern wird das demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnis der Gesellschaft nach den ZDF-Telemedien pauschal infrage gestellt. Vor allem BDZV und VPRT lehnen bei ihrer darauf bezogenen Argumentation eine Gleichstellung von individuellen und gesellschaftlichen kommunikativen Bedürfnissen ab. Die Befriedigung rein individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse gehöre nicht zum originären Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Aus Sicht von CARTA besteht für Blogs, die von Nutzern mit Inhalten gefüllt würden, ebenfalls kein gesellschaftliches Interesse. Der BITKOM kritisiert, dass die im Telemedienkonzept beschriebene künftige Personalisierungsstrategie für zdf.de nicht gerechtfertigt sei. Für derartige Zusatzfunktionen auf einer gebührenfinanzierten Plattform gebe es kein spezifisches öffentliches Interesse.

Auch der VDZ vertritt die Auffassung, dass die ZDF-Telemedien nicht ohne Weiteres vom öffentlich-rechtlichen Auftrag gedeckt seien.<sup>44</sup> Durch Gebühren finanzierte Medien seien ein

<sup>44</sup> S. Stellungnahme VDZ zu heute.de, S. 2.

rechtfertigungsbedürftiger Sonderfall. Das Telemedienkonzept des ZDF vermöge die entsprechenden Bedenken nicht in allen Aspekten auszuräumen. Insbesondere wird kritisiert, dass der Aufbau reiner Informations- und Themenportale nicht Bestandteil des Grundversorgungsauftrags sei. Der VPRT kritisiert, dass es angesichts der ungenügenden Beschreibung der ZDF-Angebote nicht möglich sei zu prüfen, ob diese den staatsvertraglichen Anforderungen genügen.<sup>45</sup>

Die vorstehend aufgeführte Kritik am mangelnden kommunikativen Bedürfnis wird von BDZV, VDZ und VPRT mit Blick auf alle von den Verbänden jeweils kommentierten Telemedienangebote des ZDF formuliert. Eine Differenzierung der Kritik nach einzelnen Angeboten findet nicht statt; die Kritikpunkte zu diesem Punkt sind identisch.

Im Unterschied zu den kritischen Stellungnahmen wird in den zahlreichen vom Tenor her positiven Stellungnahmen gesellschaftlich relevanter Gruppen betont, dass die ZDF-Telemedien dem öffentlich-rechtlichen Auftrag entsprächen und erheblich zur inhaltlichen Vielfalt der Medien beitragen.<sup>46</sup> Außerdem wird darauf hingewiesen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf die veränderte Mediennutzung aufgrund seiner gesellschaftlichen Verantwortung reagieren müsse. Angesichts des veränderten Nutzungsverhaltens vor allem bei jungen Menschen seien die öffentlich-rechtlichen Internetangebote eine unverzichtbare Erweiterung und Ergänzung der klassischen Medien, nicht zuletzt, weil sie einen zeitsouveränen Zugriff auf die ZDF-Inhalte erlaubten. Das ZDF müsse dem Trend genügen, dass jüngere Zielgruppen vermehrt ihre Informationen aus dem Internet bezögen, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag für alle gesellschaftlichen Gruppen zu erfüllen. Die Telemedienangebote des ZDF seien darüber hinaus in besonderem Maße geeignet, allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Wissens- und Informationsgesellschaft zu ermöglichen, eine Orientierung zu schaffen sowie zum Ausbau der Medienkompetenz beizutragen.

In einigen positiven Stellungnahmen wird zudem explizit auf das kommunikative Bedürfnis nach einzelnen ZDF-Telemedienangeboten eingegangen. So verweist das BBE darauf, dass die aktuelle Berichterstattung von heute.de das bürgerschaftliche Engagement unterstütze. Für den DBJR sind die Angebote von zdf.de, tivi.de und heute.de nicht zuletzt für Kinder und Jugendliche glaubwürdige Quellen, die erhalten und ausgebaut werden müssten. Mit Blick auf die Sportberichterstattung im Internet betont der DOSB, dass eine Grundversorgung im kommerziellen Internet frei zugänglich kaum möglich sei. Eine Begleitung von Sportarten ohne breite Publikumsakzeptanz und ein entsprechendes kommerzielles Interesse sei ohne die Sportberichte der öffentlich-rechtlichen Telemedien nicht gewährleistet. Zudem seien Sport und die Berichterstattung über Sportereignisse ein wichtiger Integrationsfaktor sowie von Bedeutung für die Gesundheitsvorsorge, da damit zur aktiven sportlichen Betätigung motiviert werde.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant führt aus, dass mit den neuen technologischen Möglichkeiten infolge der Konvergenz von Fernsehen und Internet ein tief greifender Wandel der Mediennutzung und der Erwar-

---

<sup>45</sup> S. Stellungnahme VPRT, S. 8.

<sup>46</sup> BBE, DBK, Familienverband, DGB, DJV, Kulturrat, Musikrat, VZBV, ver.di

tungen der Nutzer einhergehe. Dem Bedarf an einer orts- und zeitsouveränen Nutzung von ZDF-Inhalten könne nur mit einem professionellen Telemedienangebot zusätzlich zum Fernsehprogramm entsprochen werden.

Der Beitrag zur Auftragserfüllung ergebe sich für die ZDF-Telemedien vor allem daraus, dass das ZDF mit dem Angebot den spezifischen Nutzungsgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland Rechnung trage, sowie aus der besonderen Qualität der Angebote. Die Fernsehzuschauer erwarteten heute von einem öffentlich-rechtlichen Vollprogramm sowohl lineare als auch nichtlineare Informations-, Kultur-, Bildungs- und Unterhaltungsangebote, wie sie die ZDF-Telemedien zur Verfügung stellten. Dies gelte insbesondere für Jüngere, die ohne programmbegleitende Onlineangebote vom ZDF nicht mehr umfassend erreicht werden könnten. Junge Zuschauer suchten auch im Netz verstärkt nach Unterhaltungsangeboten.

Das Onlineangebot sei für öffentlich-rechtliche Fernsehanbieter zudem unverzichtbar, weil es an der inhaltlichen Substanz orientierte Programmproduktionen ideal vertiefen, ergänzen und individuell zugänglich mache. Darüber hinaus eröffne es neue Möglichkeiten interaktiver Einbeziehung der Zuschauer in die Kommunikation. Alle Telemedienangebote des ZDF sowie seine Fernsichtangebote leisteten vor diesem Hintergrund einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des dem ZDF gesetzlich übertragenen Funktionsauftrags. Sie entsprächen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft.

Zu heute.de führt der Intendant ergänzend aus, dass Informationsangebote im Netz für die Zuschauer mittlerweile selbstverständlich seien und zum Fernsehangebot dazugehörten, da das Internet und das Fernsehen komplementäre Funktionen für den Nutzer hätten. Den kommunikativen Bedarf für sport.zdf.de begründet der Intendant ergänzend mit der besonderen Bedeutung des Sports für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Kommunikation über Milieus und Schichten hinweg. Mit seiner integrativen Leistung bediene sport.zdf.de den kommunikativen Bedarf an einer gemeinsamen Gesprächs- und Faktenbasis für wichtige Sportereignisse über einzelne Sportarten hinweg. tivi.de würde es Kindern ermöglichen, sich in der Informationsgesellschaft zurechtzufinden und sich die dazu erforderlichen Fähigkeiten anzueignen. Mit theaterkanal.de wird dem Intendanten zufolge in erster Linie auf die kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft eingegangen.

Der in einigen Stellungnahmen vorgetragene Kritik, die Befriedigung individueller Bedürfnisse (etwa nach orts- und zeitunabhängiger Nutzung) sei nicht vom Auftrag umfasst, hält der Intendant entgegen, dass bei Onlineangeboten die zeitunabhängige Nutzung schlechthin konstitutiv sei. Das ZDF sei mit der Erbringung solcher Angebote, für die es in dieser Hinsicht zweifellos ein kommunikatives Bedürfnis gebe, beauftragt. Zudem betont der Intendant, dass eine Orientierung an den individuellen Interessen der Nutzer für das ZDF notwendig sei, um durch seine Angebote Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu bieten sowie beispielsweise technische und inhaltliche Medienkompetenz zu fördern. Die Breitenwirkung der Angebote sei damit nicht infrage gestellt.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die ZDF-Telemedienangebote den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen. Für diese Einschätzung waren die nachfolgenden Erwägungen ausschlaggebend.

Mit dem 12. RfÄStV ist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein originärer Auftrag im Bereich der Telemedien erteilt worden. Die allgemein gehaltene Kritik in einigen Stellungnahmen daran, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Internet vertreten ist, richtet sich somit gegen die gesetzgeberische Entscheidung. Der Fernsehrat hat im Drei-Stufen-Test hingegen auf der Basis des geltenden Rechts zu entscheiden und somit auch nicht die Grundentscheidung des Gesetzgebers infrage zu stellen.

Die originäre Beauftragung mit Telemedien entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes. Das Gericht betont, dass das Programm öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben müsse, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden sei. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk dürfe nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.<sup>47</sup> Auch der Beihilfekompromiss<sup>48</sup> erkennt an, dass der Auftrag der Rundfunkanstalten den Onlinebereich umfasst.

§ 11 RStV definiert den Auftrag für alle Angebote der Rundfunkanstalten. Zu diesen zählen danach neben Rundfunkprogrammen (Hörfunk- und Fernsehprogrammen) auch Telemedien. Der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten lautet, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.

Nach Auffassung des Fernsehrates ist die Bedeutung des Internets für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung unbestritten.<sup>49</sup> Vor allem für jüngere Nutzer ist das Internet ein zentraler Bestandteil der Mediennutzung. Wie van Eimeren/Frees darlegen, ist bei den 14- bis 29-Jährigen eine Internetnutzung von nahezu 100 Prozent festzustellen.<sup>50</sup> Rund drei Viertel dieser Altersgruppe gehen täglich ins Netz. Besonders intensiv rufen Jugendliche demnach multimedi-

---

<sup>47</sup> BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007; vgl. auch BVerfGE 74, 297, 350 f.; 83, 238, 298 f.

<sup>48</sup> Entscheidung der EU-Kommission vom 24.04.2007 – KOM (2007) 1762 endg.

<sup>49</sup> Zur zunehmenden Bedeutung des Internets für die Mediennutzung ist der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009 zu entnehmen: „Der Anteil der Internetnutzer in Deutschland ist auf 67,1 Prozent (2008: 65,8 Prozent) angestiegen. 43,5 Mio. der bundesdeutschen Erwachsenen sind online – 0,8 Mio. mehr als im Vorjahr. Die größten Wachstumspotenziale werden auch weiterhin von der älteren Generation ausgehen: 96,1 Prozent der 14- bis 29-Jährigen nutzen regelmäßig das Internet, unter den 30- bis 49-Jährigen sind es 84,2 Prozent und bei den Über-50-Jährigen liegt der Anteil der Internetnutzer mittlerweile bei 40,7 Prozent.“

<sup>50</sup> Vgl. Eimeren/Frees, in: Media Perspektiven 7/2009.

ale Inhalte ab. Sie verbringen inzwischen mehr Zeit mit dem Internet als mit Fernsehen oder Hörfunk. Aber auch die ältere Generation nutzt das Internet in zunehmendem Maße.

Der in einigen Stellungnahmen vorgetragene Kritik an der Befriedigung individueller Bedürfnisse kann seitens des Fernseh Rates nicht zugestimmt werden. Die ZDF-Telemedien sind an die Allgemeinheit gerichtet. Dass Inhalte zum individuellen Abruf bereitgehalten werden, ist den Besonderheiten des Internets geschuldet. Es ist gerade ein Vorteil des Internets, dass es eine zeitsouveräne Nutzung ermöglicht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nicht auf lineare Angebote beschränkt, wie § 11a Abs. 1 RStV zeigt. Das ZDF muss Veränderungen der individuellen Nutzung berücksichtigen, um die gesellschaftlichen Bedürfnisse weiter erfüllen zu können.

§ 11d Abs. 3 S. 1 RStV stellt besondere Anforderungen an die Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Durch die Telemedienangebote soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden.

Nach ausführlicher Diskussion über die kommunikativen Bedürfnisse der Gesellschaft und die besonderen Anforderungen des § 11d Abs. 3 S. 1 RStV in Bezug auf die einzelnen ZDF-Telemedienangebote kommt der Fernseh Rat zu folgenden Ergebnissen:

#### zdf.de

Aus Sicht des Fernseh Rates existiert ein ausgeprägtes kommunikatives Bedürfnis nach programmbegleitenden vertiefenden Informationen zu einzelnen Sendungen des ZDF oder zu verschiedenen Sendungen, die sich bestimmten Themenbereichen widmen. Derartige vertiefende Informationen stellt zdf.de zur Verfügung. Damit bildet zdf.de die Vielfalt der Programmleistungen des ZDF, aber auch seiner Digitalkanäle ZDFinfokanal und ZDFneo im Netz ab. Aus Sicht des Fernseh Rates richtet sich das ZDF mit zdf.de in angemessener Weise an den sich wandelnden Erwartungen vor allem jüngerer Nutzer an die Inhalte auch öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten aus.

Ein gesellschaftliches Bedürfnis besteht für die auf zdf.de programmbegleitend angebotenen Ratgeber- und Wissensinhalte. Neben der Kommunikation gehört die Informationssuche zu den Hauptbeschäftigungen im Netz. Am häufigsten werden aktuelle Nachrichten über das Geschehen in Deutschland und der Welt abgerufen (2009 riefen 59 Prozent der Onlinenutzer häufig oder gelegentlich Nachrichten ab). Hohe Werte bei den Nutzern verzeichnen aber auch Informationen aus Wissenschaft, Forschung, Bildung (45 Prozent), Verbraucher- und Ratgeberinformationen (37 Prozent) und Informationen aus dem Kulturbereich (35 Prozent).<sup>51</sup>

Gerade im Ratgeberbereich ist aus Sicht des Fernseh Rates die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von wirtschaftlichen Einflussgrößen von einem hohen gesellschaftlichen Interesse. Dies wird auch in den gesetzlichen Aufgaben der Rundfunkanstalten für alle ihre Angebote nach § 11 RStV deutlich: Nach § 11 Abs. 1 S. 4 RStV haben die öffentlich-rechtlichen

---

<sup>51</sup> Van Eimeren/Frees, in: Media Perspektiven 7/2009, S. 342.

Rundfunkanstalten „der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen“. Der Begriff der Bildung wird in § 2 Abs. 2 Nr. 15 RStV definiert, er umfasst unter anderem auch „Alltag und Ratgeber“.

Der Bereich der Kultur schließlich wird in der Auftragdefinition in § 11 RStV besonders hervorgehoben. Bei der Kulturberichterstattung besteht ein Bedarf an Angeboten, die die verschiedenen Aspekte der in § 2 Abs. 2 Nr. 16 RStV aufgeführten Kulturformen abbilden. Diesen Bedarf bedient zdf.de in Verbindung mit theaterkanal.de nach Einschätzung des Fernsehrates mit den dazu notwendigen Mitteln und Formen im Netz.

Das kommunikative Bedürfnis nach zdf.de kommt auch in der zunehmenden Bedeutung von Bewegtbildinhalten im Netz zum Ausdruck.<sup>52</sup> Nach dem Eindruck des Fernsehrates, der durch die Ausführungen im Telemedienkonzept sowie durch die ergänzenden Informationen des Intendanten untermauert wird, stehen nicht nur bei der ZDFmediathek, sondern auch bei zdf.de Videos und Bilder im Zentrum. Von zdf.de wird zudem durch eine Vielzahl von Links auf weitere Videos in der Mediathek verwiesen.<sup>53</sup> Dies korrespondiert mit den Bedürfnissen der Nutzer.

Die unter zdf.de angebotenen Chats und Foren sind aus Sicht des Fernsehrates Elemente, die auf das wachsende gesellschaftliche Bedürfnis nach Partizipation und Austausch über Medien reagieren. Für derartige internettypisch ausgestaltete „Rückkanäle“ sieht der Fernsehrat einen Bedarf, den öffentlich-rechtliche Telemedien bedienen müssen, zum einen, um den Erwartungen der Nutzer zu entsprechen, zum anderen aber auch aufgrund der besonderen Verpflichtung gebührenfinanzierter Medien zur Offenheit und zur Förderung des gesellschaftlichen Diskurses über ihre Programminhalte. Außerdem dienen derartige Elemente der Förderung der technischen und inhaltlichen Medienkompetenz der Nutzer.

#### heute.de

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass es ein ausgeprägtes kommunikatives Bedürfnis für heute.de gibt, das sich nicht zuletzt in der Nutzung dieses öffentlich-rechtlichen Nachrichtenangebotes ausdrückt.

Der Fernsehrat hat in seine nachfolgenden Erörterungen einfließen lassen, dass mehrere Stellungnahmen Dritter den gesellschaftlichen Bedarf nach dem Angebot heute.de unterstreichen.

Die Erkenntnisse der Medienforschung belegen, dass die Suche nach aktuellen Nachrichten aus Deutschland und der Welt stets zu den zentralen Motiven zählen, das Internet zu nutzen. Die Nutzungsgewohnheiten haben sich gerade mit Blick auf Nachrichtenangebote verändert; sie werden nicht mehr allein – für viele Nutzer gar nicht mehr – durch lineare Medien befriedigt. Es besteht das Bedürfnis, zeit- und ortssouverän und damit selbstbestimmt auf Nachrichten zugreifen zu können. Gleichzeitig wird ein höherer Aktualitätsgrad von Onlinenachrichten im Vergleich zu Hörfunk- und Fernsehangeboten erwartet, da Informationen über aktuelle Ereignisse unmittelbar eingestellt und nutzbar gemacht werden können. Viele Nutzer akzeptieren

---

<sup>52</sup> Ebd.

<sup>53</sup> S. auch die Ausführungen zum Thema Presseähnlichkeit.

nicht mehr, auf die nächsten Nachrichten im Radio oder Fernsehen zu warten. Gerade bei unter 30-Jährigen zeigt sich, dass bei Eilmeldungen der Kontakt schon mehrheitlich online erfolgt.<sup>54</sup>

Darüber hinaus hat das Internet das Bedürfnis geweckt, von Nachrichten unmittelbar auf Originaldokumente und authentische Quellen zugreifen zu können, da z. B. ein wissenschaftlicher Bericht unmittelbar verlinkt werden kann. In diesem Authentizitätsgewinn ist eine große Leistung des Internets für die Informationsgesellschaft zu sehen. Außerdem wird erwartet, dass Informationen in unterschiedlicher Tiefe gestaffelt angeboten werden, sodass je nach Informationsinteresse ein erster kurzer oder ein vertiefter Zugriff erfolgen kann. Online können Hintergrundinformationen in einem Umfang bereitgestellt werden, der in Hörfunk, Fernsehen und gedruckten Zeitungen nicht möglich ist.

Mit zunehmender Bandbreite der Übertragungswege steigt auch der Bedarf nach multimedialen Angeboten. Dies wird auch mit Blick auf die privaten Angebote deutlich, in die zunehmend audiovisuelle Elemente eingebaut werden. heute.de hat hier den Vorteil, auf das umfangreiche Material der Nachrichten- und Informationssendungen des ZDF zugreifen zu können und damit audiovisuelle Elemente nicht nur vereinzelt einzubauen, sondern sie in hoher Qualität und in großem Umfang anzubieten. Schließlich verfügen Onlinenachrichten über die Möglichkeit des Einsatzes interaktiver Mittel. Nutzerrückmeldungen können von der Redaktion als unmittelbare Medienkritik genutzt werden und eine an den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen orientierte Angebotsgestaltung erleichtern.<sup>55</sup>

Ohne Zweifel bestehen über die individuellen Nutzungsmöglichkeiten hinausgehende gesellschaftliche Interessen. Das Internet ist ein Medium, das von vielen für einen Zugriff auf spezifische Informationen genutzt wird. Klassische Medien erzeugen hingegen Aufmerksamkeit auch für Themen, nach denen der Nutzer nicht gezielt sucht.<sup>56</sup> Um weiterhin Öffentlichkeit für Themen gesellschaftlicher Relevanz (etwa für die politische Willensbildung bedeutsame Themen) herzustellen, bedarf es im Internet umfassender – nicht nur spezielle Informationsinteressen bedienender – Nachrichtenangebote. Der Fernsehrat sieht eine zentrale Rolle öffentlich-rechtlicher Telemedien gerade darin, eine gemeinsame öffentliche Agenda auch angesichts der Fragmentierung individueller Kommunikationsnutzung im Netz zu erhalten.

Dabei kommt der journalistisch-redaktionellen Informationsvermittlung eine wichtige Rolle zu. Zwar leisten auch Nutzerblogs und andere Angebote, die über aktuelle Entwicklungen informieren (wie etwa derzeit Twitter), einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung. Sie sind aber meist auf Spezialthemen bezogen und zum Teil auch subjektiv geprägt. Es besteht ein Bedarf nach objektiven, anhand rein journalistisch-redaktioneller Kriterien ausgewählten, gut recherchierten und verständlich dargestellten Informationen über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen.

---

<sup>54</sup> Vgl. van Eimeren/Frees, in: Media Perspektiven 7/2009.

<sup>55</sup> Vgl. Theis-Berglmair, in: M&K 2009, S. 316 ff.

<sup>56</sup> Vgl. Schönbach, Klaus/de Waal, Ester/Lauf, Edmund: Online and Print Newspapers: Their Impact on the Extent of the Perceived Public Agenda, European Journal of Communication 2005, Band 20, Nr. 2, S. 245–258.

Hier hat die gemeinwirtschaftliche Finanzierung wie im Fall von heute.de eine besondere Bedeutung. Indem sich das Angebot nicht an kommerziellen Interessen orientieren darf, besteht eine besondere Verpflichtung zur Orientierung an rein journalistisch-redaktionellen Interessen. Informationen gehören zum Kernbereich öffentlich-rechtlicher Aufgaben. Bei diesen fungiert der öffentlich-rechtliche Rundfunk in besonderer Weise als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Zum Bereich Information zählen nach § 2 Abs. 2 Nr. 14 RStV insbesondere „Nachrichten und Zeitgeschehen, politische Information, Wirtschaft, Auslandsberichte, Religiöses, Sport, Regionales, Gesellschaftliches, Service und Zeitgeschichtliches“. Ein Nachrichtenangebot wie heute.de deckt weite Teile dieses Bereiches ab.

Nach § 11d Abs. 3 S. 1 RStV soll durch die Telemedienangebote der Rundfunkanstalten allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden. Damit ordnet der Gesetzgeber die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse in verschiedene Typen. Gerade was die Orientierung angeht, leistet ein öffentlich-rechtliches Nachrichtenangebot einen zentralen Beitrag, indem es onlinegerecht die aktuell gesellschaftlich relevanten Themen präsentiert.

Zentral für ein öffentlich-rechtliches Nachrichtenangebot ist aus Sicht des Fernsehrates, dass es bei hoher Qualität für alle Bevölkerungsgruppen einen niederschweligen Zugang zu Informationen über das Weltgeschehen schafft. Ziel muss es sein, auch politikferne Nutzergruppen an Nachrichtenangebote heranzuführen. Das Internet bietet hier gute Möglichkeiten, weil die verschiedenen Nutzergruppen – insbesondere jüngere User – auf verschiedenen Plattformen angesprochen und auf das öffentlich-rechtliche Nachrichtenangebot geführt werden können. Indem auch inhaltlich alle Bevölkerungsgruppen und Generationen angesprochen werden, lässt ein öffentlich-rechtliches Nachrichtenangebot Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft teilhaben, die anderenfalls nicht hinreichend berücksichtigt würden.

#### sport.zdf.de

Der Fernsehrat stellt fest, dass für sport.zdf.de ein kommunikatives Bedürfnis existiert. Zum Informationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört – wie § 2 Abs. 2 Nr. 14 RStV ausdrücklich betont – auch Sport. Wie an Nachrichten über das aktuelle Geschehen besteht auch ein ausgeprägter gesellschaftlicher Bedarf an Sportberichterstattung. Insoweit kann auf die Argumentation zu heute.de verwiesen werden, was die veränderten Bedarfe in Bezug auf orts- und zeitsouveräne und damit mobil nutzbare sowie hochaktuelle und in der Tiefe gestaffelte Darstellungen angeht.

Zudem ist das Internet besonders dafür geeignet, den Nutzern interessensspezifische Zugänge zu den von ihnen favorisierten Sportarten und einen umfassenden Überblick über aktuelle Wettbewerbe zu liefern. Zum Teil wird sogar von einer neuen Kultur der Sportberichterstattung gesprochen, die über die authentische Darstellung des Wettkampfs hinausweist und etwa historische und kulturelle Konfliktpotenziale einbezieht.

Außerdem besteht gerade bei populären Sportarten ein großes gesellschaftliches Bedürfnis nach aufklärender und vertiefender, mit einordnenden Hintergrundinformationen versehener Berichterstattung über Verfehlungen, Unsportlichkeiten oder gar Betrug. Ob es – wie unlängst geschehen – um Wettskandale im bezahlten Fußball oder um Dopingaffären im Radsport geht, die Bevölkerung ist an kritischer Berichterstattung über den Sport nicht minder interessiert als an politischen Informationen. Daraus erwächst nicht zuletzt eine Orientierungsfunktion von sport.zdf.de.

Dabei ist ein kommunikatives Bedürfnis auch jenseits kommerziell attraktiver Sportarten gegeben, das „offline“ kaum befriedigt werden kann. Die Gebührenfinanzierung schafft hier die Freiräume, auch Breiten- und Behindertensport sowie Randsportarten zu behandeln. Entsprechende Inhalte finden sich anlassbezogen in verschiedenen Bereichen der ZDF-Onlineangebote.

### ZDFmediathek

Für die ZDFmediathek erkennt der Fernsehrat ein kommunikatives Bedürfnis, das sich schon aus dem zunehmenden gesellschaftlichen Bedarf an online bereitgestellten Videos und ihrer zeit- und ortsunabhängigen Nutzung ergibt.<sup>57</sup>

Kennzeichnend für die aktuelle Internetentwicklung ist die stetig steigende Nachfrage nach multimedialen Inhalten. Im Jahr 2009 riefen bereits 62 Prozent (2008: 55 Prozent) aller Onliner Videos zum Beispiel über Videoangebote oder Mediatheken ab und schauten live oder zeitversetzt Fernsehsendungen im Internet.<sup>58</sup>

Der ausgeprägte Wunsch nach einer nichtlinearen Nutzung des ZDF-Programms zeigt sich auch darin, dass die Mediathek ausweislich des Telemedienkonzeptes mit monatlich fast 11 Mio. Sichtungen von den Nutzern gut angenommen wird. Mit dem Angebot der Mediathek reagiert das ZDF auf angemessene Weise auf Veränderungen im Nutzungsverhalten, die insbesondere bei jüngeren Menschen zu beobachten sind, um den Auftrag unter neuen Nutzungsbedingungen erfüllen zu können. Die Mediathek versetzt die Nutzer in die Lage, hochwertige ZDF-Produktionen oder Informationsangebote unabhängig vom Ausstrahlungszeitpunkt und dem heimischen Fernsehgerät wahrzunehmen.

Durch die Anstrengungen zur barrierearmen Ausgestaltung der ZDFmediathek, wie sie etwa in der Untertitelung von zum Abruf bereitgehaltenen Sendungen zum Ausdruck kommen, ermöglicht das Angebot auch Nutzern mit eingeschränktem Hörvermögen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft.

### tivi.de

Auch für tivi.de kommt der Fernsehrat zu dem Ergebnis, dass ein kommunikatives Bedürfnis für dieses Angebot gegeben ist. Die Mehrheit der 6- bis 13-jährigen Kinder hat heute bereits die technische Zugangsmöglichkeit zum Internet; insgesamt nutzen 59 Prozent der Kinder im Alter

---

<sup>57</sup> Eimeren/Frees betonen in Media Perspektiven 7/2009 die Wachstumsdynamik von Audios und Videos im Netz und begründen sie vor allem mit einem steigenden Bedürfnis nach orts- und zeitsouveräner Nutzung von Medieninhalten.

<sup>58</sup> Vgl. ARD/ZDF-Onlinestudie 2009.

von sechs bis 13 Jahren das Internet zumindest selten.<sup>59</sup> Das Internet wird vor allem zur Informationssammlung, aber nicht zuletzt auch zum Abruf von Filmen und Videos genutzt; neben dem Informationsbedürfnis ist folglich ein Bedürfnis nach Bewegtbildern aus dem Internet zu unterstellen.

Auf diese Bedürfnisse geht tivi.de nach Einschätzung des Fernsehrates ein. Ein wichtiger Aspekt ist zudem, dass tivi.de dem Bedürfnis vor allem der Eltern nach Orientierungshilfe für ihre Kinder entspricht. Vor allem die Internetnutzung der jüngeren Kinder erfolgt gemeinsam mit den Eltern. Die Inhalte von tivi.de werden strukturiert und übersichtlich dargeboten, um eine Überforderung der jungen Nutzer zu verhindern. Dies entspricht der staatsvertraglichen Forderung an öffentlich-rechtliche Telemedien in einem besonders wichtigen Segment. Die Heranführung an internetspezifische Gestaltungsmöglichkeiten etwa durch interaktive Animationen oder Mitmachaktionen auf tivi.de scheint dem Fernsehrat geeignet, die Medienkompetenz der Kinder in technischer und inhaltlicher Hinsicht zu stärken.

Darüber hinaus stellt der Fernsehrat fest, dass tivi.de auch durch seine unterhaltenden Elemente wie etwa die zur Verfügung gestellten Spiele und Quizangebote auf das Bedürfnis von Kindern nach Entspannung und spielerischer Wissensaneignung eingeht.

#### [theaterkanal.de](#)

Bei dem im Rahmen des Drei-Stufen-Tests zu prüfenden gesellschaftlichen Bedürfnis handelt es sich nach dem Verständnis des Fernsehrates nicht ausschließlich um einen empirisch nachzuweisenden bzw. nachweisbaren Bedarf. Vielmehr sind durch die Gremien in diesem Punkt auch normative Aspekte zu berücksichtigen. Hierzu gehören Angebote, die nur von einer Minderheit genutzt werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Fernsehrat zu dem Ergebnis gelangt, dass für theaterkanal.de ein kommunikatives Bedürfnis in der Bevölkerung festzustellen ist. Auch wenn ein tiefer gehendes Interesse an der darstellenden Kunst gegenwärtig nur bei einer Minderheit der Nutzer vermutet werden kann, ist ein gesellschaftliches Interesse an der Entwicklung vor allem des deutschsprachigen Theaters gegeben. Hinzu kommt, dass die kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft nach multimedialen Informationen aus dem speziellen Themenfeld Theater im Internet nur von wenigen Anbietern in einer professionellen Weise bedient werden.

#### [unternehmen.zdf.de](#)

Die auf unternehmen.zdf.de zur Verfügung gestellten Inhalte zur Organisation des ZDF, zu seinen rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen sowie seinen medienpolitischen Positionen sind nach Einschätzung des Fernsehrates geeignet, den Bedarf nach solchen Informationen in angemessener Weise zu befriedigen. Ohne Zweifel dominiert hier ein fachspezifisches Interesse. Nach Meinung des Fernsehrates existiert aber ein übergeordnetes kommunikatives Bedürfnis nach Transparenz über die Rahmenbedingungen des gebührenfinanzierten Rundfunks in Deutschland, dem das ZDF mit unternehmen.zdf.de nachkommt.

---

<sup>59</sup> Vgl. KIM-Studie 2008.

## ZDFtext

Der Fernsehrat stellt fest, dass es ein gesellschaftliches Bedürfnis nach dem Videotextangebot ZDFtext gibt. Es ist ein leicht zugängliches Informationsangebot, das weiterhin von vielen Fernsehzuschauern genutzt wird. Auch besteht ein Bedürfnis an einer Untertitelung von Fernsehprogrammen für gehörlose und schwerhörige Menschen. Das ZDF nimmt hierbei eine führende Rolle ein, die auch künftig wahrgenommen werden soll. Untertitel werden zudem von älteren Menschen genutzt. Nicht zuletzt nutzen Menschen mit Migrationshintergrund die Untertitel zum Erlernen der deutschen Sprache. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Form der schnellen und prägnanten Unterrichtung durch das ZDFtext-Angebot von den Nutzern künftig nicht mehr oder wesentlich weniger nachgefragt wird.

Der Teletext wird – obschon oft als eher altmodisch wahrgenommen – vor allem von jüngeren Nutzern in Anspruch genommen. Über 30 Prozent der 14- bis 49-Jährigen nutzen sogar täglich Teletext. Der wichtigste Impuls zur Nutzung der Teletextangebote geht von den dort enthaltenen Programminformationen aus, aber auch für Sport-, Nachrichten- und Wetterinformationen im Teletext gibt es einen relativ großen Bedarf.<sup>60</sup> Dies gilt auch für das ZDFtext-Angebot, das 2007 von 69 Prozent aller Erwachsenen ab 14 Jahren als gut oder sehr gut bewertet wurde.

## **2. Begründung des Verweildauerkonzepts**

### a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen wird bemängelt, dass es an einer nachvollziehbaren und tragfähigen Begründung für das Verweildauerkonzept fehle. Insbesondere die längeren Verweildauern für bestimmte Inhalte und Angebotsteile werden kritisiert.<sup>61</sup> Außerdem sei das Verweildauerkonzept nicht in hinreichendem Maße differenziert, und die Inhalte würden nur beispielhaft aufgezählt, was im Lichte der staatsvertraglichen Regelungen als ungenügend moniert wird.<sup>62</sup>

Auf erhebliche Kritik trifft ebenfalls die im Verweildauerkonzept vorgesehene Möglichkeit, Inhalte aus redaktionellen Gründen wieder einzustellen.<sup>63</sup> RTL betont, dass diese Regelung zu weit gefasst sei, um in den jeweiligen Fällen die tatsächliche Verweildauer bestimmen zu können.

Auch die Ausführungen hinsichtlich des Archivkonzepts werden kritisiert.<sup>64</sup> Das Archivkonzept sei unzulänglich; hinsichtlich der Archive bedürfe es einer konkreten Negativabgrenzung zur Bestimmung der „zeit- und kulturgeschichtlichen Relevanz“.

Demgegenüber plädiert die überwiegende Mehrheit der Stellungnehmenden<sup>65</sup> für möglichst lange Verweildauern, weil nicht zuletzt darin ein publizistischer Mehrwert der ZDF-Telemedienangebote zum Ausdruck komme. So wird von zahlreichen gesellschaftlichen Institu-

---

<sup>60</sup> S. hierzu Geese, Stefan: Teletext 2008 – Befunde zu einem wenig beachteten Medium, in: Media Perspektiven 11/2008, S. 568–576.

<sup>61</sup> BDZV, BITKOM, RTL, Produzentenallianz, Sky, VDZ, VPRT

<sup>62</sup> BDZV

<sup>63</sup> BDZV, BITKOM, RTL, Produzentenallianz, Sky, VPRT

<sup>64</sup> V. a. in der Stellungnahme des VPRT.

<sup>65</sup> BBE, DBK, DBJR, DGB, DOSB, DRK, DJV, EKD, Familienverband, Kulturrat, Musikrat, Verbraucherzentrale, ver.di sowie zahlreiche Einzelpersonen

tionen darauf hingewiesen, dass zeitliche Beschränkungen bei Ratgebertipps nicht sinnvoll seien,<sup>66</sup> dass das ZDF langfristige Recherchemöglichkeiten zur Nutzung bereithalten solle<sup>67</sup> und dass kürzere Verweildauern der typischen Internetnutzung widersprechen.<sup>68</sup> Von vielen Bürgerinnen und Bürgern, die Einzelstellungnahmen abgegeben haben, wird zudem hervorgehoben, dass die öffentlich-rechtlichen Audio- und Videoinhalte bereits gebührenfinanziert produziert worden seien und schon daher den Nutzern nicht durch eine zu kurze Einstellung im Netz vor-enthalten werden dürften.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept wird ausgeführt, dass sich die Verweildauer von Inhalten der Onlineangebote des ZDF an ihrer publizistischen Relevanz orientiere und auf Grundlage journalistisch-redaktioneller Kriterien bestimmt werde. Das Gesetz verpflichte das ZDF, unabhängig von den journalistisch-redaktionellen Erfordernissen eine maximale Verweildauer für seine Telemedien zu bestimmen. Wegen der Vielzahl der Einzelinhalte und ihrer unterschiedlichen Funktion und Relevanz im Gesamtangebot bedürfe es einer nach publizistischen Kriterien differenzierenden, gleichwohl typisierenden Regelung. Dies führe für Sendungen, Teile von Sendungen und Videos einerseits sowie für die übrigen Inhalte der Angebote andererseits zu unterschiedlichen Regelungen.

Der Intendant betont, dass der RStV keine detaillierte Begründung der im Verweildauerkonzept festgesetzten Zeiträume verlange, die über die Erläuterungen im Telemedienkonzept hinausgingen. Der Gesetzgeber erwarte ein Konzept, aber keine konkrete Benennung einzelner Sendungen. Daher kategorisiere das Telemedienkonzept nach Sendungs- und Inhaltsarten, die objektiv bestimmbar seien und im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben für jede Sendung eine Bestimmung der Höchstverweildauer bereits im Vorhinein ermöglichten.

Der Kritik am Archivkonzept entgegnet der Intendant, indem er auf die Darlegungen im Telemedienkonzept verweist. Dort sei erläutert worden, wann Inhalte von zeitgeschichtlicher Relevanz unbegrenzt im Netz eingestellt würden. Die diesbezüglichen Ausführungen entsprächen den Anforderungen des RStV.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat hält die Ausführungen im Telemedienkonzept zur publizistischen Begründung des Verweildauerkonzepts für ausreichend und für hinreichend differenziert und kommt zu dem Ergebnis, dass die Inhalte der ZDF-Telemedien aufgrund der Nutzerbedürfnisse unterschiedlicher Verweildauern bedürfen. Es muss möglich sein, Inhalte von bestimmter Relevanz nach einer entsprechenden redaktionellen Prüfung mit einer ihrer publizistischen und gesellschaftlichen Bedeutung angemessenen Verweildauer zu versehen. Für alle Onlineangebote ist daher ein Verweildauerkonzept zu erstellen, das sich maßgeblich an den jeweiligen Inhalten und den Nutzerinteressen zu orientieren hat.

---

<sup>66</sup> EKD

<sup>67</sup> DRK

<sup>68</sup> ver.di,

Der Kritik, die Verweildauern seien nicht eng genug eingegrenzt, ist zu entgegnen, dass es den gesetzlichen Erfordernissen entspricht, wenn für die jeweiligen inhaltlichen Kategorien Obergrenzen angegeben werden. Der RStV verlangt lediglich eine „Befristung für die Verweildauer“ (§ 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV), also die Festlegung von Maximaldauern. Dieser Vorgabe wird im ZDF-Telemedienkonzept in der geforderten Weise entsprochen.

Hinzu kommt, dass die ZDF-Telemedien nach den Vorgaben des RStV journalistisch-redaktionell gestaltet sein müssen. Daraus folgt für den Fernsehrat, dass entsprechend ausgebildete Redakteure für die Inhalte und Gestaltung der Telemedien zuständig sind. Die Auswahl der Inhalte und ihre Gewichtung liegen letztlich in der Hand der professionellen Journalisten in den verschiedenen Redaktionen. Es ist daher folgerichtig, ihnen auch die Bestimmung der Verweildauern einzelner Inhalte innerhalb grundsätzlicher, die Höchstverweildauer nach verschiedenen Kategorien begrenzender Vorgaben zu überlassen. Zur Festlegung von Verweildauern im Telemedienkonzept ist aus Sicht des Fernsehrates auf eine Abwägung der Interessen der Nutzer, der journalistisch-redaktionellen Kriterien und der Rechtesituation abzustellen. Einer entsprechenden Empfehlung des Fernsehrates folgend hat der Intendant die vorgenannten Punkte in das fortgeschriebene Telemedienkonzept einfließen lassen.

Anlässlich der Erörterungen zum Drei-Stufen-Test hat sich der Fernsehrat auch mit den Auswirkungen des Verweildauerkonzeptes auf die Produzenten beschäftigt. Der Intendant hat in der Folge der an ihn gerichteten Erwartung des Fernsehrates entsprochen, bei der Fortschreibung des Telemedienkonzeptes auf die etwaige Relevanz des Verweildauerkonzeptes für die Produzenten einzugehen. Der Fernsehrat nimmt die Ausführungen des Intendanten zur Kenntnis, nach denen die Verweildauer von Reihen, Serien und Fernsehfilmen im Falle von vollständig durch das ZDF finanzierten Produktionen die Stellung der Produzenten nicht beeinträchtigt. Bei teilfinanzierten Produktionen erhielten die Produzenten auf Basis von Verhandlungen Rechte in einem Umfang, der im angemessenen Verhältnis zur Höhe ihrer finanziellen Beteiligung an der Produktion stehe. Hinsichtlich der Vertriebschancen von Produktionen und ihrer möglichen Beeinträchtigung durch Einstellung in die Mediathek gebe es eine Interessenparallelität zwischen dem ZDF und seinen Vertriebsinteressen und den wirtschaftlichen Interessen der Produzenten. Die Produzenten seien an Vertriebsvorgängen finanziell beteiligt.

Auf Wunsch des Fernsehrates hat der Intendant ebenfalls geprüft, ob eine Vereinfachung des Verweildauerkonzeptes, orientiert am Modell von Deutschlandradio, möglich wäre. Der Intendant hat dem Fernsehrat mitgeteilt, dass dies aufgrund der im Vergleich deutlich höheren inhaltlichen und formalen Angebotsbreite der ZDF-Telemedien kein geeigneter Weg sei. Eine Reduzierung der Verweildauerkategorien auf lediglich vier würde den publizistischen Eigenheiten der verschiedenen Angebotstypen der ZDF-Telemedien nicht gerecht. Der Fernsehrat hält die Erklärung des Intendanten für begründet und nachvollziehbar.

Zu den einzelnen Kategorien des Verweildauerkonzeptes für die ZDF-Telemedien stehen folgende Einschätzungen des Fernsehrates am Ende seines Meinungsbildungsprozesses:

Die Regelung der Verweildauer von zwölf Monaten für Sendungen aus den Bereichen Nachrichten, Magazine, Dokumentationen, Reportagen und politisches Kabarett erscheint dem Fernsehrat aus publizistischer Sicht angemessen, da es hier in besonderer Weise um die Teilhabemöglichkeit der Nutzer an politisch, wirtschaftlich, sozial und kulturell relevanten Informationen geht. Die Frist ermöglicht es Nutzern, die Entwicklung gesellschaftlich relevanter Themen nachzuvollziehen und hierfür auf ältere Sendungen zuzugreifen. Gerade hinsichtlich hochkomplexer Vorgänge wie etwa der Wirtschafts- und Eurokrise ist es für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung von hohem Wert, wenn Nutzer abhängig von ihrem jeweiligen Informationsinteresse in den audiovisuellen Beiträgen recherchieren und dabei auch aktuelle und ältere Äußerungen der beteiligten Akteure vergleichen können.

Das fortgeschriebene Telemedienkonzept mit den vom Fernsehrat angeregten Änderungen hinsichtlich der Verweildauerregelungen zu Reihen und Serien ohne feststehendes Ende unterliegt keinen Bedenken.

Auch die Möglichkeit der Verweildauer von zwei Jahren für Angebote an Kinder ist aus Sicht des Fernsehrates begründet. Der überwiegend pädagogische und informierende Charakter von tivi.de und die spezifische Nutzung von Inhalten durch Kinder rechtfertigen eine längere Verweildauer als bei den meisten Inhalten für Erwachsene.

Gleiches gilt für die Maximalfrist von fünf Jahren für Bildungsinhalte, die sich mit Themen aus Wissenschaft, Technik, Theologie oder Ethik befassen. Für den Fernsehrat ist es in publizistischer Hinsicht naheliegend, dass sie über einen längeren Zeitraum hinweg gesellschaftliche Relevanz aufweisen können; einige können sogar zeitlos bedeutsam sein. Da die zeitliche Relevanz bei den einzelnen Inhalten stark variieren kann, ist es aus Sicht des Fernsehrates angemessen, eine relativ lange Maximaldauer zu wählen.

Ein weiteres wichtiges Element des Konzeptes ist für den Fernsehrat die maximale Verweildauer von zwölf Monaten für andere Inhalte als Sendungen, Sendungsteile und Videos, also z. B. Bild-/Textelemente, multimediale Inhalte oder selbstständige Animationen zu Programmschwerpunkten. Diese Fristsetzung hält der Fernsehrat in publizistischer Hinsicht für angemessen. Journalistisch-redaktionelles Arbeiten im Internet zeichnet sich im Unterschied zu den klassischen Medien dadurch aus, dass Themen unter Einbeziehung des bisher Eingestellten fortgeschrieben werden und damit wachsen können. Dabei ist es für die Redaktionen nach Einschätzung des Fernsehrates von besonderer Bedeutung, für Inhalte eines gebündelten Angebots Verweildauern zu wählen, die die Einbeziehung auch älterer Beiträge ermöglichen, solange sie für die laufende Berichterstattung relevant sind. Für den Fernsehrat gibt es keine Anhaltspunkte, dass dies auch durch eine kürzere Frist gewährleistet werden könnte.

Die Fristen für Inhalte, die das Programm (inklusive Serien) begleiten, sind ebenfalls nicht zu kritisieren. Es muss dem Nutzer möglich sein, sich über einen längeren Zeitraum hinweg über Sendungen zu informieren. Da der Nutzer die Möglichkeit hat, Sendemitschnitte beim ZDF zu bestellen, hängt die Frist für programmbegleitende Informationen nicht davon ab, ob die jeweilige Sendung noch in der Mediathek abrufbar ist. Bei Serien ermöglichen begleitende Informatio-

nen dem Nutzer, zu einem späteren Zeitpunkt in eine Serie einzusteigen oder Geschehnisse, die dem besseren Verständnis aktueller Folgen dienen, noch einmal nachzulesen.

Die maximale Verweildauer von sechs Monaten für alle anderen Beiträge unterliegt aus Sicht des Fernsehrates keinen Bedenken.

Auch die im Telemedienkonzept vorgesehene Wiedereinstellung von Inhalten aus redaktionellen Gründen ist aus publizistischer und aus Nutzersicht plausibel. Die damit verbundene Flexibilität erscheint dem Fernsehrat notwendig, um auf die Bedarfe der Nutzer in angemessener Weise einzugehen und bereits verwendetes redaktionelles Material beispielsweise in Form von Themenschwerpunkten erneut einsetzen zu können. Damit kann dem Publikum insbesondere bei komplexen Sachverhalten ein notwendiges Orientierungswissen vermittelt werden. Aus Sicht des Fernsehrates würden redaktionelle Spielräume unverhältnismäßig eingeengt, wenn keine Wiedereinstellung eines Inhalts möglich wäre, obwohl es hierfür einen redaktionellen Bedarf gibt. Auch muss es im Einzelfall möglich sein, Hintergrundberichte länger als zwölf Monate bereitzuhalten, wenn sie für die Berichterstattung weiterhin relevant sind. Wichtig erscheint dem Fernsehrat in diesen Fällen, dass es einen klaren Bezug dieser Inhalte zur aktuellen Berichterstattung gibt.

Hinsichtlich des Archivkonzepts für die ZDF-Telemedien teilt der Fernsehrat nicht die in einigen wenigen Stellungnahmen vertretene Ansicht, nach der es einer konkreten Negativabgrenzung einzelner Inhalte bedarf. Im Telemedienkonzept wird in angemessener Weise verdeutlicht, dass es in dieser Kategorie um zeitgeschichtlich relevante Inhalte geht. Die beispielhaften Ausführungen des Intendanten zur Illustration zeit- und kulturgeschichtlicher Sendungen sowie von entsprechenden Sendungsteilen und Videos sind aus Sicht des Fernsehrates ausreichend.

Der Fernsehrat stützt seine vorstehenden Einschätzungen nicht zuletzt auf die zahlreichen Stellungnahmen von Verbänden, Institutionen und Einzelpersonen, in denen ein umfassendes kommunikatives Bedürfnis der Gesellschaft nach einer möglichst langen Verweildauer der ZDF-Telemedien zum Ausdruck kommt. Die insoweit positiven Stellungnahmen spiegeln ein großes gesellschaftliches Spektrum; in ihnen kommen beispielsweise die Interessen von Gewerkschaften, Familien, Journalisten, Kirchen, Kultur- und Sportverbänden sowie Verbrauchern zum Ausdruck. Dass es einen großen Bedarf in der Gesellschaft nach einer möglichst langfristigen Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Telemedieninhalte im Netz gibt, belegen zudem viele Stellungnahmen von Einzelpersonen, in denen eben dieser Wunsch im Mittelpunkt steht.

## II. Qualitativer Beitrag zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung der marktlichen Auswirkungen

### 1. Aspekte mit Relevanz für alle ZDF-Telemedienangebote

#### a) Stellungnahmen Dritter

In den meisten Fällen bringen die Stellungnehmenden ihre zentralen Kritikpunkte am qualitativen Beitrag generell zu allen ZDF-Telemedien zum Ausdruck. Eine inhaltliche Differenzierung

nach einzelnen Angeboten wird auch von denjenigen Dritten, die zu den einzelnen Angeboten getrennte Stellungnahmen eingereicht haben, hinsichtlich der nachfolgend dargestellten Aspekte in der Regel nicht vorgenommen.

### Publizistischer Mehrwert

In einer Reihe von Stellungnahmen wird ein umfassender publizistischer Mehrwert der öffentlich-rechtlichen Telemedien gefordert, damit sie überhaupt als zulässig gelten könnten.<sup>69</sup>

### Werbefreiheit

In vielen Stellungnahmen wird die Ansicht vertreten, dass die Werbefreiheit der ZDF-Telemedienangebote nicht als substanzieller Beitrag zum publizistischen Wettbewerb beschrieben werden darf, da sie gesetzlich vorgegeben sei.<sup>70</sup> Werbefreiheit sei allein noch kein publizistisches Qualitätsmerkmal. Der DJV sieht hingegen in der Werbe- und Sponsoringfreiheit einen besonderen publizistischen Mehrwert. Auch der Verbraucherzentrale Bundesverband und ver.di betonen die publizistischen Vorteile der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von kommerziellen Interessen.

### Würdigung der publizistischen Wettbewerber

Zudem wird von einigen Stellungnehmern kritisiert, dass die publizistischen Wettbewerber im ZDF-Telemedienkonzept nicht hinreichend gewürdigt würden, insbesondere würden Special-Interest-Angebote, Offlinemedien sowie regional ausgerichtete Telemedienangebote von Verlagen nicht berücksichtigt.<sup>71</sup> Vor allem die Verlegerverbände halten es grundsätzlich für unerlässlich, andere Mediengattungen bei der Abgrenzung der publizistischen Wettbewerber zu berücksichtigen, aus ihrer Sicht zählen nicht zuletzt die Printausgaben von Zeitungen und Zeitschriften zu den publizistischen Wettbewerbern der ZDF-Telemedienangebote.

### Frei zugängliche Angebote

Dabei betonen die Stellungnehmenden, dass es bei der Bestimmung des publizistischen „Mehrwerts“ auf die vorhandenen frei zugänglichen Angebote ankomme. Der letztgenannte Begriff sei nach seinem Sinn und Zweck weit auszulegen und würde werbefinanzierte und kostenpflichtige Angebote von Wettbewerbern des ZDF umfassen.<sup>72</sup>

### Marktliche Auswirkungen

Die überwiegend kritisch gehaltenen Stellungnahmen Dritter enthalten auch eine Reihe von Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen der ZDF-Telemedien.<sup>73</sup> Der Fokus liegt dabei auf den reinen Onlineangeboten des ZDF; marktliche Auswirkungen von ZDFtext werden nicht beschrieben. Da die entsprechenden Stellungnahmen Dritter sich im Wesentlichen auf die generellen marktlichen Auswirkungen aller ZDF-Telemedien konzentrieren und kaum differenzierte Aussagen zu möglichen Auswirkungen einzelner Telemedienangebote gemacht werden, hatte

---

<sup>69</sup> BITKOM, P7S1, VPRT

<sup>70</sup> BDZV, BITKOM, RTL, Sky, VDZ, VPRT

<sup>71</sup> BDZV, BITKOM, RTL, Sky, VDZ, VPRT

<sup>72</sup> Dieser Aspekt wird ebenfalls von BDZV, BITKOM, RTL, Sky, VDZ, VPRT vorgetragen.

<sup>73</sup> Insgesamt elf Stellungnahmen setzen sich mit den marktlichen Auswirkungen der ZDF-Telemedien auseinander; im Einzelnen sind dies die Stellungnahmen von BDZV, BITKOM, CARTA, BVR, G+J, RTL, Produzentenallianz, P7S1, Sky, VDZ und VPRT.

sich der Fernsehrat vor allem mit diesen grundsätzlichen Einwänden auseinanderzusetzen. Folgende Aspekte wurden von den Dritten vorgetragen:

In fast allen kritischen Stellungnahmen wird hervorgehoben, dass die ZDF-Telemedien den kommerziellen Angeboten Nutzeraufmerksamkeit entziehen und damit zu einem Reichweiten- und Umsatzverlust führten. Ohne die ZDF-Onlineangebote würden die Reichweiten der privaten Angebote ebenso wie ihre Umsätze im Werbe- und Pay-Markt steigen. Davon betroffen seien nicht nur die großen Onlineportale, sondern auch regionale Onlineangebote (v. a. der regionalen Tageszeitungen) sowie Special-Interest-Portale.

In einigen Stellungnahmen wird zudem ausdrücklich auf die negativen marktlichen Auswirkungen durch ein verstärktes Angebot von Interaktionsmöglichkeiten im Rahmen der ZDF-Telemedien hingewiesen.<sup>74</sup> Vielfach kritisiert werden in diesem Zusammenhang auch der nach Einschätzung der privaten Medienwirtschaft teilweise hohe Ressourcenaufwand für die Interaktions- und Partizipationstools wie etwa Foren und Chats sowie für die zukünftig vorgesehenen Personalisierungsfunktionen. Die negativen Effekte auf den Markt würden noch dadurch verstärkt, dass die privaten Wettbewerber derartige Zusatzdienste aus Kostengründen in vielen Fällen noch nicht anbieten könnten.

Hingewiesen wird darüber hinaus auf die starke Markt- und Markenmacht der ZDF-Telemedien, die aufgrund von Verbundeffekten und zahlreichen Möglichkeiten der Cross-Promotion die marktlichen Auswirkungen erheblich verstärken würde. Insbesondere durch eine unterstellte intensivere Cross-Promotion vor allem durch das TV-Programm fürchten die privaten Wettbewerber künftig eine deutliche Steigerung der heutigen Reichweiten der ZDF-Telemedien.

Aus den genannten Gründen sehen fast alle kritischen Stellungnehmenden durch die ZDF-Telemedien ebenfalls eine Verdrängungsgefahr für private Angebote als gegeben an. Außerdem würden durch die öffentlich-rechtlichen Telemedien in vielen Bereichen Markteintrittsbarrieren geschaffen. Diese negativen Auswirkungen würden noch dadurch verstärkt, dass die ZDF-Telemedien werbefrei und kostenfrei zur Verfügung gestellt würden. Die Entwicklung tragfähiger neuer Geschäftsmodelle privater Anbieter im Netz würde durch das umfangreiche kostenfreie Informations- und Unterhaltungsangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterminiert.

Schließlich werden in einigen Stellungnahmen die negativen marktlichen Auswirkungen des Verweildauerkonzepts für die ZDF-Telemedien (insbesondere für die Videoinhalte der Mediathek) nachdrücklich kritisiert. Die großen privaten Sendergruppen betonen, dass sie ihre Eigenproduktionen und teilweise auch eingekaufte Programmware in der Regel nur sieben Tage kostenfrei durch Werbung finanziert anbieten können. Danach sei eine kostenpflichtige Vermarktung aus ökonomischen Gründen unerlässlich. Die ZDF-Videoinhalte stünden dagegen deutlich länger werbe- und kostenfrei zum Abruf bereit und würden daher die Entwicklung des sich erst entwickelnden Pay-Marktes für Videoinhalte behindern. Besonders kritisch werden hier eigen- und auftragsproduzierte Unterhaltungsangebote wie Fernsehfilme (Verweildauer bis zu drei

---

<sup>74</sup> V. a. durch RTL für fast alle Telemedienangebote des ZDF.

Monate) und Serien (Verweildauer bis zu sechs Monate nach Ausstrahlung der letzten Folge) beurteilt. Hier sei der publizistische Wettbewerb am intensivsten und das Austauschpotenzial an Zuschauern am größten. RTL hält es sogar für möglich, dass die Verweildauern für Videoinhalte der ZDF-Telemedien die Grundlage für einen gesamten Markt zerstören könnten.

#### b) Ausführungen des Intendanten

##### Publizistischer Mehrwert

Der Intendant betont, dass der RStV zwar eine Prüfung des qualitativen Beitrags der ZDF-Onlineangebote, aber keine Prüfung eines publizistischen Mehrwerts verlange. Eine solche Forderung einiger Wettbewerber führe in die Irre, da viele Themen und Inhalte von allgemeinem nachrichtlichem Wert seien und keinesfalls exklusiv von einzelnen Wettbewerbern beansprucht werden könnten.

##### Werbefreiheit

Dass die Werbefreiheit den öffentlich-rechtlichen Telemedien gesetzlich vorgegeben ist, dürfe nach Ansicht des Intendanten nicht dazu führen, dass sie als Qualitätsmerkmal negiert wird. Die Werbefreiheit garantiere Unabhängigkeit und publizistische Vielfalt der ZDF-Telemedien auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Bei privaten Angeboten bestünde hingegen die Gefahr, dass angesichts wirtschaftlichen Drucks die Auswahl und Positionierung von Themen vor allem unter Vermarktungsgesichtspunkten erfolge, was zu Dramatisierung, Boulevardisierung und Kommerzialisierung führe.

##### Würdigung der publizistischen Wettbewerber

Der Intendant weist darauf hin, dass die Analyse der publizistischen Wettbewerber nicht Bestandteil der Telemedienkonzepte des ZDF sei. Sie würde im Rahmen des marktlichen Gutachtens erfolgen.

##### Frei zugängliche Angebote

Hinsichtlich der Frage der Auslegung des Begriffs der frei zugänglichen Angebote widerspricht der Intendant der Auffassung, darunter seien auch kostenpflichtige Inhalte zu verstehen, und betont, dass letztere nach Auffassung der Europäischen Kommission bei der publizistischen Wettbewerbsanalyse nicht zu berücksichtigen seien.

##### Marktliche Auswirkungen

Zu den marktlichen Auswirkungen wird im Telemedienkonzept ausgeführt, dass die Wirkungen der Onlineangebote des ZDF auf den publizistischen Wettbewerb von den Auswirkungen auf die betroffenen Märkte zu unterscheiden seien. Da die ZDF-Telemedien werbe- und sponsoringfrei seien, finde kein Wettbewerb auf den Werbemärkten statt. Kein Angebot des ZDF verfüge über eine so überragende Nutzerakzeptanz, dass es die tatsächlichen und möglichen Erlöse kommerzieller Internetplattformen verschlechtern würde. Auch geht das ZDF davon aus, dass seine Onlineangebote keine wesentlichen Auswirkungen auf vorgelagerte Beschaffungsmärkte oder auf mögliche nachgelagerte Märkte hätten.

Der Intendant merkt zudem an, dass in keiner Stellungnahme Dritter von einem Marktaustritt eines privaten Onlineangebotes aufgrund der ZDF-Telemedien die Rede sei. Wettbewerbsverzerrungen würden zwar behauptet, aber nicht konkret mit Zahlen und Fakten belegt. Ausweislich des fortgeschriebenen Telemedienkonzeptes sieht sich der Intendant durch das ihm zugänglich gemachte Marktgutachten in der Einschätzung geringer marktlicher Auswirkungen bestätigt, obwohl die Gutachter aus seiner Sicht die Auswirkungen der ZDF-Telemedien tendenziell sogar noch überschätzt hätten. So unterstellten die Gutachter in vereinfachender Weise, dass die Erhöhung der Visits bei kommerziellen Angeboten durch einen Marktaustritt von ZDF-Telemedien in gleichem Maße auch deren Erträge steigern würde. Ein solcher Mechanismus ist aus Sicht des Intendanten nicht realistisch, da davon auszugehen sei, dass die Zunahme an Werbefläche zu einer Reduktion der Preise pro Visit führen würde.

#### c) Ergebnisse der Beratungen

##### Publizistischer Mehrwert

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass der von einigen kommerziellen Wettbewerbern verwendete Begriff des „Mehrwerts“ vom Gesetzgeber bewusst nicht in den Rundfunkstaatsvertrag aufgenommen wurde, da er einen engeren Sachverhalt beschreibt als das gesetzlich festgelegte Beurteilungskriterium eines „qualitativen Beitrags zum publizistischen Wettbewerb“.

##### Werbefreiheit

Der Fernsehrat hält die Werbefreiheit der ZDF-Telemedien nicht per se für ein Qualitätsmerkmal. Insoweit die mit ihr verbundene Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen und darauf bezogenen Erwartungen allerdings dazu führt, dass beispielsweise Auswahl und Positionierung von Themen ausschließlich nach journalistisch-redaktionellen Gesichtspunkten erfolgen und auch kommunikative Bedürfnisse abseits des Mainstreams bedient werden, kann sich die Werbefreiheit mittelbar durchaus positiv auf die Qualität der Onlineangebote auswirken. Selbstverständlich erkennt der Fernsehrat an, dass auch werbefinanzierte Telemedien Angebote in hoher Qualität bereitstellen. Bei Angeboten für Kinder geht der Fernsehrat davon aus, dass die Werbefreiheit an sich bereits ein Qualitätsmerkmal ist, weil Kinder bis zu einem gewissen Alter nicht zwischen Werbung und redaktionellem Inhalt unterscheiden können.

##### Würdigung der publizistischen Wettbewerber

Der Fernsehrat nimmt die in einigen Stellungnahmen Dritter vorgetragene Kritik an der ungenügenden Darstellung der publizistischen Wettbewerber der Onlineangebote des ZDF im Telemedienkonzept zur Kenntnis. Unabhängig von der Frage, ob die Kritik zutrifft, verweist der Fernsehrat darauf, dass er sich selbst ein Bild vom Wettbewerb gemacht hat. Die Identifikation der publizistischen Wettbewerber der ZDF-Telemedien war Bestandteil des Auftrages an das unabhängige marktliche Gutachten. Diesem Auftrag sind die Gutachter nachgekommen und haben im Ergebnis den publizistischen Wettbewerb der ZDF-Telemedien in umfassender Weise ermittelt.

Dabei haben die Gutachter sich auf die publizistischen Wettbewerber im Bereich der Telemedien konzentriert. Für eine solche Fokussierung der Analyse des publizistischen Wettbewerbs spricht die amtliche Begründung zu § 11d RStV. Hier heißt es, die öffentlich-rechtlichen Tele-

medien müssten sich auf der Grundlage ihres staatsvertraglichen Auftrags von kommerziellen Angeboten unterscheiden, die nicht nur von privaten Rundfunkveranstaltern, sondern auch einer Vielzahl weiterer Marktakteure über das Internet zur Verfügung gestellt werden.

Zudem liegt es aus Sicht des Fernsehrates auf der Hand, dass im Vergleich zu Onlineangeboten wie Zeitungen und Zeitschriften der Beitrag der ZDF-Onlineangebote bereits in der von Ersteren nicht leistbaren Multimedialität, Vernetzung, Interaktivität und höheren Aktualität besteht.

#### Frei zugängliche Angebote

Der Fernsehrat ist der Meinung, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des Merkmals „frei zugänglich“ eine Eingrenzung des publizistischen Wettbewerbs auf kostenfreie Angebote vornehmen wollte. Entgeltpflichtige Angebote im Netz, für deren Nutzung eine vorherige Anmeldung mit Namen, Adresse und Bankverbindung notwendig ist, sind aus Sicht des Fernsehrates nicht als „frei zugänglich“ im Sinne des Gesetzes zu bezeichnen. Auch die Europäische Kommission hat in ihrer Entscheidung vom 24. April 2007 zur Einstellung des beihilferechtlichen Verfahrens ausdrücklich erklärt, dass „bei der näheren Bestimmung des Begriffs des publizistischen Wettbewerbs der Umfang und die Qualität der bereits bestehenden kostenlosen Angebote (...)“<sup>75</sup> berücksichtigt werden müssen.

Gestützt wird die Einschätzung einer Gleichsetzung der Begriffe „frei zugänglich“ und „kostenlos“ im Übrigen durch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste bzw. ihre Vorgängerin, die Fernsehrichtlinie, und ihre Umsetzung in Deutschland. In Artikel 3j Abs. 1 der Richtlinie werden die Mitgliedstaaten ermächtigt, bestimmte Ereignisse, denen eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beigemessen wird, in einer Liste festzuhalten und dafür Sorge zu tragen, dass diese Ereignisse in einer frei zugänglichen Fernsehsendung verfolgt werden können. Deutschland hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und eine entsprechende Liste erstellt (§ 4 RStV). Es ist unbestritten, dass die darin enthaltenen Ereignisse wie etwa die Olympischen Spiele im Free TV ausgestrahlt werden müssen und nicht einer reinen Pay-Verwertung zu Gebote stehen. Zusammengefasst ist daher davon auszugehen, dass der Begriff „frei zugänglich“ im neuen Staatsvertrag kostenlose, an die Allgemeinheit gerichtete Angebote beschreibt und nicht auch entgeltpflichtige Angebote umfasst.

Obwohl der Fernsehrat mithin davon ausgeht, dass er rechtlich nicht verpflichtet ist, entgeltpflichtige Telemedien bei der publizistischen Wettbewerbsanalyse einzubeziehen, werden sie auch dort und nicht nur bei der Erörterung der marktlichen Auswirkungen berücksichtigt, um ein umfassendes Bild vom publizistischen Wettbewerb zu erhalten.

#### Marktliche Auswirkungen

Die Erörterung der marktlichen Auswirkungen durch den Fernsehrat erfolgt jeweils bezogen auf die einzelnen zu prüfenden ZDF-Telemedienangebote in den weiteren Abschnitten dieser Begründung. Sie wird auf der Grundlage des Marktgutachtens unter Berücksichtigung der Stel-

---

<sup>75</sup> Vgl. Randziffer 362 der Entscheidung.

lungen Dritter, der Einlassungen des Intendanten und sonstiger Informationsquellen wie etwa der Expertenkonsultation vorgenommen.

An dieser Stelle soll nur die in der Expertenkonsultation vom BDZV vorgetragene Kritik aufgegriffen werden, der zufolge eine Marktbetrachtung der mobilen Angebote des ZDF (wie beispielsweise m.zdf.de) versäumt worden sei. Eine Betrachtung der mobilen Märkte sei aber ausweislich des Beihilfekompromisses mit der Europäischen Kommission notwendig. Daher vermutet der BDZV einen Verfahrensfehler. Der Fernsehrat weist diese Kritik zurück und betont, dass der Prüfauftrag für das Marktgutachten die Auswirkungen auf alle betroffenen Märkte inklusive der verwandten Märkte umfasst habe. Entsprechend hat auch Goldmedia/Salans im Rahmen der Expertenkonsultation darauf hingewiesen, dass eine auf die mobilen Märkte bezogene Betrachtung in das Gutachten eingeflossen sei. Hier handelt es sich den Gutachtern zufolge aber um einen sehr jungen Markt, zu dem noch keine belastbaren Marktdaten vorlägen. Aus Sicht von Goldmedia/Salans ist gegenwärtig noch nicht einmal abzuschätzen, ob es sich bei den mobilen Angeboten überhaupt um einen vom Internetangebot getrennten Markt handelt.

Zur Frage der künftigen Entwicklung der Telemedienangebote des ZDF wird in dem Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen ausgeführt, es sei nicht davon auszugehen, dass die Reichweiten der ZDF-Onlineangebote zukünftig überproportional wachsen würden, sofern sich die gegenwärtige Wettbewerbssituation nicht deutlich verändere. Daher werde der marktliche Einfluss auch in den nächsten Jahren auf dem heutigen Niveau verbleiben.

## **2. Erläuterungen des Fernsehrates zum Begriff der Qualität**

Im Rahmen des Drei-Stufen-Tests muss geprüft werden, in welchem Umfang das jeweilige Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. Bei dieser Prüfung sind laut § 11f Abs. 4 RStV „Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebotes sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote“ zu berücksichtigen.

Die zweite Stufe des Drei-Stufen-Tests für den Telemedienbestand des ZDF erforderte mithin die Auseinandersetzung des Fernsehrates mit zwei Aspekten. Zunächst war eine Bestandsaufnahme des publizistischen Wettbewerbsumfeldes zu leisten und eine Prognose darüber abzugeben, wie sich dieses Umfeld verändert, wenn ein öffentlich-rechtliches Angebot aus dem Markt austritt (bzw. in einem künftigen Testverfahren: eintritt). In einem zweiten Schritt mussten beide Situationen verglichen werden: Zu beantworten war die Frage, ob eine Wettbewerbssituation mit dem öffentlich-rechtlichen Angebot oder eine ohne dieses Angebot unter publizistischen Gesichtspunkten vorzugswürdig ist.

Erforderlich war also erstens eine Untersuchung der marktlichen Auswirkungen des öffentlich-rechtlichen Angebots, d. h. der marktlichen Vorteile für die Wettbewerber bei einem Marktaustritt des öffentlich-rechtlichen Angebotes.

Notwendig war zweitens eine Einschätzung des qualitativen Beitrags der einzelnen ZDF-Telemedienangebote im Sinne eines publizistischen Nutzens des öffentlich-rechtlichen Angebots. Dieser Beitrag der Angebote war anhand geeigneter Qualitätskriterien herauszuarbeiten. Dazu hat der Fernsehrat die folgenden Überlegungen angestellt:

Der Rundfunkstaatsvertrag gibt in § 11f Abs. 4 zur ersten und zweiten Stufe der Testverfahren die Zielgrößen Demokratie, Gesellschaft (im Sinne einer sozialen Gemeinschaft) und Kultur als zentrale Bezugsgrößen für die notwendige Qualitätsbeurteilung der Gremien vor. Auch die Art der Onlinepräsentation ist mit Blick auf ihre Unterstützung der Ausrichtung an den genannten Werten zu messen. Handwerkliche Aspekte der Telemedienproduktion stehen demgegenüber für die Beurteilung durch die Gremien nicht im Vordergrund.

Der Gesetzgeber hat gerade den plural zusammengesetzten Gremien die Entscheidung über diese normativen Qualitätsmerkmale überantwortet. Der Fernsehrat ist der Auffassung, dass er diese Aufgabe am besten erfüllen kann, wenn er dabei auf dem Stand der wissenschaftlichen Durchdringung dieser Materie argumentiert. Erste wichtige Hinweise für den Fernsehrat auf mögliche allgemein wertbezogene Qualitätskriterien hat der Workshop des ZDF-Fernsehrates „Qualität im Netz“ am 10. Dezember 2009 ergeben, insbesondere die Präsentation von Prof. Uwe Hasebrink bot eine Grundlage für die Entwicklung konkreter Qualitätskriterien. Solche auf alle Telemedienangebote zu beziehenden Kriterien sind demzufolge beispielsweise

- für den demokratischen Wert: politische Themen, Meinungsvielfalt, Anregung zur Partizipation, Kritik und Kontrolle
- für den sozialen Wert: Alltagsthemen, Identifikation, Konfliktlösung, Integration
- für den kulturellen Wert: kulturelle Themen, innovative Form, kulturelles Gedächtnis, Sinnggebung

Um die verschiedenen Qualitätsdimensionen einzelner Angebote für die Unterstützung der genannten Werte beschreiben zu können, war aber über diese allgemeinen Kriterien hinaus eine differenzierte Betrachtung nach verschiedenen Rubriken notwendig. Für den Informationsbereich etwa sind andere wertbezogene Qualitätskriterien zu identifizieren als im Unterhaltungsegment. Eine Unterscheidung nach Telemedienangeboten ist demgegenüber nicht sinnvoll, da einzelne Angebote (wie etwa zdf.de oder die Mediathek) Elemente aus unterschiedlichen Rubriken bündeln.

Die ZDF-Telemedien legen eine Unterscheidung von Qualitätskriterien für die Rubriken Information, Sport, Unterhaltung/Fiktion, Bildung/Wissen, Ratgeber, Kultur und Kinderangebote nahe. Der Fernsehrat hat für die vorgenannten Rubriken jeweils Kriterien bezogen auf die verschiedenen gesellschaftlichen Werte entwickelt. Diese Kriterien haben den Fernsehrat bei der kritischen Beurteilung des qualitativen Beitrags der ZDF-Telemedienangebote zum publizistischen Wettbewerb geleitet und die nachfolgenden Erörterungen zu den einzelnen Onlineangeboten unterstützt. Sie erlauben einen differenzierenden Blick auf die einzelnen Angebote hinsichtlich ihres Bezuges zu den staatsvertraglich vorgegebenen Werten. Dass es zwischen den einzelnen Rubriken auch Überlappungen gibt, war für die Prüfung nicht problematisch.

Der Fernsehrat betont dabei folgende Aspekte, mit denen gleichzeitig der Charakter der Qualitätsbewertung umschrieben wird: Die der Qualitätsdiskussion vom Fernsehrat zugrunde gelegte Differenzierung bezieht sich auf verschiedene gesellschaftlich relevante Werte. Sie zielt nicht in erster Linie auf quantifizierbare Qualitätskriterien. Dementsprechend sind die Qualitätskriterien nicht wissenschaftlich abzuleiten. Sie unterliegen dem Bewertungsspielraum des Fernsehrates, lehnen sich aber gleichwohl an Kriterien aus Bereichen innerhalb sowie außerhalb der Medien wie etwa aus der Filmförderung, der politischen Bildung oder auch der Sportdidaktik an. Die aufgeführten Qualitätskriterien haben vor diesem Hintergrund exemplarischen Charakter. Sie sind nicht abschließend zu verstehen und sollen in Zukunft weiterentwickelt werden.

Der Fernsehrat hat in seiner Sitzung vom 12. März 2010 die von ihm entwickelten Qualitätskriterien dem Intendanten mit der Aufforderung übermittelt, sie auf die einzelnen ZDF-Telemedien zu beziehen und im fortgeschriebenen Telemedienkonzept Aussagen zu ergänzen, ob und inwieweit die Kriterien von den Onlineangeboten des ZDF erfüllt werden. Der Intendant ist dem nachgekommen. Die entsprechenden Ausführungen im fortgeschriebenen Telemedienkonzept wurden vom Fernsehrat in seinen Erörterungen zum qualitativen Beitrag der ZDF-Telemedien berücksichtigt und sind neben anderen Quellen sowie einer nochmaligen Überprüfung der Angebotsqualität durch die Projektgruppe Telemedien in die Entscheidungsfindung des Fernsehrates eingeflossen.

Wesentliche Aufgabe des Fernsehrates war es letztlich, in einer Gesamtabwägung zu entscheiden, wie sich der publizistische Nutzen der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote unter Berücksichtigung der Marktauswirkungen auf kommerzielle Unternehmen darstellt. Bei der Abwägung gilt die Maßgabe: Je stärker die marktlichen Auswirkungen, desto höher muss die publizistische Qualität sein und umgekehrt.

### **3. zdf.de**

#### **3.1 Marktliche Auswirkungen**

##### **a) Gutachten**

##### Intramediäre marktliche Auswirkungen

Das Angebot **zdf.de** umfasst ausweislich des Marktgutachtens Inhalte aus den untersuchten Rubriken Nachrichten, Ratgeber, Kultur, Wissen sowie Programminformationen. Unter Berücksichtigung seiner anteiligen Werbemarktäquivalenzwerte<sup>76</sup> wurden die marktlichen Auswirkungen von zdf.de in den entsprechenden Wettbewerbsbereichen zusammengefasst, um eine Gesamtbewertung der Marktstellung des Angebotes vornehmen zu können. Dem Gutachten zufolge sind die marktlichen Auswirkungen der ZDF-Telemedien in den Wettbewerbsbereichen Ratgeber, Wissen und Programminformationen zu 100 Prozent zdf.de zuzuordnen, während im Bereich Kultur rund 40 Prozent und im Bereich Nachrichten sogar nur 5 Prozent der marktlichen Auswirkungen auf zdf.de entfallen. Die Auswirkungen in den Onlinemärkten für Kultur und

---

<sup>76</sup> Mit dem Werbemarktäquivalenzwert wird angegeben, welchen Umsatz ein öffentlich-rechtliches Onlineangebot *theoretisch* erwirtschaften könnte, wenn es kommerziell vermarktet würde.

Nachrichten sind dementsprechend überwiegend auf theaterkanal.de und heute.de zurückzuführen.

Summiert man auf der Grundlage der vorstehenden Erläuterungen die Zusatzerlöse aus Werbung, die kommerzielle Onlinewettbewerber in diesen Bereichen bei einem Marktaustritt von zdf.de hinzugewinnen könnten, ergibt sich laut Marktgutachten ein Markteinfluss für zdf.de in Höhe von rund 254.000 Euro. Dies entspricht rund 0,26 Prozent des relevanten Online-Werbemarktes. Dementsprechend kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass für zdf.de nur eine sehr geringe Marktauswirkung unterstellt werden könne. Online-Pay-Märkte sind dem Gutachten zufolge von zdf.de nicht betroffen.<sup>77</sup>

Die marktlichen Auswirkungen von zdf.de lassen sich laut Marktgutachten wie folgt nach den Rubriken Wissen, Ratgeber und Programminformationen aufschlüsseln.<sup>78</sup>

Im Markt für **Wissensangebote** generierten die IVW-gelisteten ökonomischen Wettbewerber von zdf.de 2009 eine geschätzte Reichweite von 675 Mio. Visits. Den Markt für werbefinanzierte Online-Wissensangebote beziffert Goldmedia/Salans auf rund 11 Mio. Euro im Jahr 2009. Das zdf.de-Wissensangebot erzielte im selben Jahr rund 2,6 Mio. Visits. Diese Reichweite entspricht laut Goldmedia/Salans einem Marktäquivalenzwert von 44.000 Euro (0,4 Prozent Online-Werbemarktanteil). Rund 30 Prozent der Nutzer der Wissensinhalte unter zdf.de würden bei Wegfall des Angebotes zu privaten werbefinanzierten Onlineangeboten wechseln. Dies entspräche einem Werbeumsatz-Zugewinn von rund 13.000 Euro für kommerzielle Online-Nachrichtenangebote (0,1 Prozent des Marktes). Die marktlichen Auswirkungen von zdf.de im Wettbewerbsbereich Wissen sind laut Gutachten ebenfalls als sehr gering zu bewerten.

Im Wettbewerbsbereich **Ratgeber** erzielten die Angebote der IVW-gelisteten ökonomischen Wettbewerber von zdf.de im Jahr 2009 eine geschätzte Reichweite von 3,1 Mrd. Visits. Dies entspricht einem Werbemarktvolumen von 52 Mio. Euro. Auf die Ratgeberinhalte unter zdf.de entfallen dabei rund 7,1 Mio. Visits, was mit einem Marktäquivalenzwert von 119.000 Euro korrespondiert (0,2 Prozent Online-Werbemarktanteil). Rund 51 Prozent der Nutzer der Ratgeberinhalte von zdf.de würden bei seinem Marktaustritt zu privaten werbefinanzierten Onlineangeboten wechseln. Dies entspräche einem potenziellen Werbeumsatz-Zugewinn privater Anbieter in Höhe von 61.000 Euro und damit einem Marktanteil von 0,1 Prozent. Die marktlichen Auswirkungen von zdf.de im Wettbewerbsbereich Ratgeber sind daher laut Gutachten als sehr gering zu bewerten.

Hinsichtlich des Marktes für **Programminformationen** erläutert das Marktgutachten, dass der PC zunehmend als Ersatz für herkömmliche Programmzeitschriften genutzt wird. Online bereitgestellte EPGs gewinnen daher an Bedeutung. Der entsprechende Markt ist ausweislich des Gutachtens geprägt durch wenige reichweitenstarke Anbieter und eine Vielzahl von Angeboten mit einer nur begrenzten Reichweite. Werbefinanzierte Online-Programmführer sind laut Gut-

---

<sup>77</sup> Siehe zur näheren Erläuterung in diesem Punkt die Ausführungen zu heute.de.

<sup>78</sup> Die marktlichen Auswirkungen in den Rubriken Nachrichten und Kultur werden in den Abschnitten zu heute.de und theaterkanal.de behandelt.

achten ein vergleichsweise kleiner Markt mit einer Dimension von 312,7 Mio. Visits und einem Marktäquivalenzwert von rund 5,25 Mio. Euro Werbeumsatz im Jahr 2009. Das Online-Programminformationsangebot von zdf.de erreichte 2009 einen Wert von rund 148,4 Mio. Visits (Marktanteil 29 Prozent). Diese Reichweite entspricht einem Marktäquivalenzwert von knapp 1,5 Mio. Euro.

Bei einem Wegfall der Programminformationen auf zdf.de würden 44 Prozent der Nutzer private werbefinanzierte Onlineangebote wahrnehmen. Dies würde einem Werbeumsatz-Zugewinn von 656.000 Euro für private Anbieter und damit 12,5 Prozent des gesamten Marktes entsprechen. Der tatsächliche marktliche Einfluss der Programminformationen auf zdf.de wird allerdings von den Gutachtern erheblich geringer eingeschätzt, da im Bereich der Programminformationen ein hoher Grad an Komplementärnutzung anderer Telemedien festzustellen ist: 77 Prozent der Nutzer nehmen laut Goldmedia/Salans bereits heute auch andere Angebote wahr. Wird diese Komplementärnutzung anderer Angebote<sup>79</sup> in Rechnung gestellt, verringert sich der mögliche Zugewinn privater Anbieter bis auf 151.000 Euro. Dieser Zugewinn entspräche einem Marktanteil von 2,9 Prozent. Die marktlichen Auswirkungen von zdf.de in diesem Markt werden daher vom Gutachten auf Basis der durchgeführten Analysen als relativ gering bezeichnet.

#### Intermediäre marktliche Auswirkungen

Bei der Analyse des intermediären Wettbewerbes, also des Wettbewerbs zwischen unterschiedlichen Mediengattungen, untersuchte das Gutachten angrenzende Medienmärkte wie etwa die Fernseh-, Hörfunk-, Zeitungs- oder Zeitschriftenmärkte, mit denen die Telemedien des ZDF mittelbar oder unmittelbar in Verbindung stehen. Die Analyse intermediärer Marktauswirkungen wurde für die Online-Wettbewerbsbereiche Nachrichten, Sport und Programminformationen sowie für die redaktionellen Inhalte des ZDFtext durchgeführt. Für das Angebot zdf.de waren folglich in erster Linie die intermediären Auswirkungen im Bereich der Programminformationen zu analysieren. Das Gutachten kommt hier zu dem Ergebnis, dass Programminformationsangebote aus anderen Mediengattungen nur in einem geringen Ausmaß von einem Marktaustritt von zdf.de profitieren könnten.

Zwar geben knapp 47 Prozent der Nutzer von Programminformationen auf zdf.de an, bei Wegfall von zdf.de auch Fernsehzeitschriften als vornehmliche Alternative zu nutzen. Von ihnen nutzen aber bereits 92 Prozent (entspricht 42,9 Prozent aller Befragten) Programmzeitschriften als Informationsquelle für das laufende TV-Programm, sodass lediglich ein Potenzial von rund 3,9 Prozent der Nutzer von zdf.de bei einem Marktaustritt des Angebotes als zusätzliche Käufer/Abonnenten von Programmzeitschriften gewonnen werden könnten.

#### Auswirkungen auf verbundene Märkte

Als möglicherweise betroffene verbundene Märkte analysiert das Gutachten die vorgelagerten Märkte für Produzenten und für Nachrichtenagenturen sowie den nachgelagerten Markt für Home-Entertainment. Diese Märkte sind von den Inhalten auf zdf.de kaum betroffen; bei den

---

<sup>79</sup> Zu berücksichtigen ist, dass TV-Programminformationen von einer Reihe verschiedener Medien bereitgestellt werden (auch: Teletext, Zeitung, Programmzeitschrift) und dass Online-EPGs bislang vielen TV-Zuschauern unbekannt sind. Daher sind die Effekte eines Marktaustritts von zdf.de im Bereich der Programminformationen ausweislich des Marktgutachtens vornehmlich intermediär zu betrachten.

entsprechenden Untersuchungen konzentriert sich das Gutachten auf die Auswirkungen der ZDF-Angebote ZDFmediathek und heute.de.

#### b) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat nimmt zur Kenntnis, dass die marktlichen Auswirkungen von zdf.de sowohl in einer Gesamtschau als auch aufgeschlüsselt nach den einzelnen ökonomischen Wettbewerbsbereichen Programminformationen, Ratgeber und Wissen von den Gutachtern als sehr bzw. relativ gering eingestuft werden. Dessen ungeachtet stellt der Fernsehrat fest, dass der Markteinfluss der Programminformationen auf zdf.de im Vergleich zu den anderen ZDF-Telemedien jedenfalls dann erheblich höher ausfällt, wenn die Komplementärnutzung anderer Medien nicht berücksichtigt wird. Im Ergebnis seiner Beratungen hält es der Fernsehrat aber für geboten, die Komplementärnutzung in Rechnung zu stellen, da somit die tatsächlichen Zusatzerlöse, die kommerzielle Onlinewettbewerber bei einem Marktaustritt von zdf.de hinzugewinnen können, dargestellt werden. Der Fernsehrat geht im Markt der Programminformationen wie die Gutachter von relativ geringen Auswirkungen von zdf.de aus.

Schließlich werden auch in den Stellungnahmen Dritter trotz der langen Marktzugehörigkeit der ZDF-Telemedien keine konkreten marktlichen Auswirkungen beschrieben, die den Fernsehrat an den Ergebnissen des Marktgutachtens zweifeln ließen. Hinzu kommt aus Sicht des Fernsehrates, dass es zumindest unklar ist, ob die privaten Wettbewerber die ihnen zuwachsende zusätzliche Reichweite bei einem Marktaustritt von zdf.de tatsächlich in vollem Umfang monetarisieren könnten.

### 3.2 Publizistische Wettbewerber

#### a) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept wird ausgeführt, dass zdf.de durch seine auf die ZDF-Fernsehprogramme ausgerichtete inhaltliche Struktur eine Funktion erfülle, die von keinem anderen Onlineangebot inhaltlich-thematisch abgedeckt werde. Lediglich für Teilbereiche gebe es thematische oder funktionale Alternativen. Sie erfüllten jedoch nicht die wesentliche Funktion von zdf.de, nämlich den Zuschauern der ZDF-Programme eine Ergänzung, Vertiefung oder wiederholte Aufnahme der Fernsehinhalte zu ermöglichen.

#### b) Gutachten

Die im Marktgutachten durchgeführte publizistische Wettbewerbsanalyse teilt die Wettbewerber für die einzelnen ZDF-Telemedienangebote jeweils in drei verschiedene Kategorien ein: Unterschieden wird nach „weiteste Wettbewerber“, „Wettbewerber in Teilbereichen“ und „umfassende Wettbewerber“.<sup>80</sup> Mit der ersten Kategorie werden alle Wettbewerber erfasst, die mit Blick auf redaktionelle Inhalte eine Schnittmenge mit dem jeweiligen Prüfangebot aufweisen. Die zweite Kategorie bildet eine Teilmenge der ersten und enthält alle Wettbewerber, die in größerem Umfang vergleichbare redaktionelle Inhalte wie das Prüfangebot aufweisen. Die dritte und engste

---

<sup>80</sup> Basis für die Ermittlung der publizistischen Wettbewerber für die einzelnen ZDF-Telemedien war eine von Goldmedia im Auftrag der GVK erstellte Datenbank, in der alle konkurrierenden Telemedienangebote aus Deutschland nach verschiedenen Kriterien katalogisiert wurden. Die Datenbank, an der der ZDF-F Fernsehrat für die Bestandsprüfungen der Onlineangebote von ZDF, 3sat und PHOENIX die Nutzungsrechte erworben hat, wird fortlaufend aktualisiert.

Kategorie schließlich umfasst diejenigen Wettbewerber, die in großem Umfang mit dem Prüfangebot vergleichbare redaktionelle Inhalte anbieten.<sup>81</sup>

Aus Sicht des Fernsehrates ist die Bewertung der Wettbewerbsangebote anhand formaler Kriterien und die darauf beruhende Einordnung in verschiedene Kategorien mit einer unterschiedlichen publizistischen Wettbewerbsintensität bereits ein erster Schritt einer qualitativen Auswahl der Wettbewerber. Von besonderer Bedeutung für die daran anschließenden Erwägungen zum qualitativen Beitrag der ZDF-Telemedien sind in publizistischer Hinsicht jeweils die umfassenden Wettbewerber, die die größten Schnittmengen zu den Onlineangeboten des ZDF aufweisen.

Hinsichtlich der publizistischen Wettbewerber von zdf.de nimmt das Marktgutachten noch weitere Differenzierungen vor: Da das Angebot zdf.de Inhalte aus verschiedenen publizistischen Bereichen umfasst, werden die Wettbewerber nach den Rubriken Wissen, Ratgeber, Programminformationen, Kultur und Nachrichten unterteilt und es wird eine darauf bezogene Auswertung vorgenommen. Die Ergebnisse der Wettbewerbsanalyse in der Rubrik Kultur werden im vorliegenden Beschluss bei den Ausführungen zu theaterkanal.de, diejenigen in der Rubrik Nachrichten bei der Erörterung des Angebotes heute.de wiedergegeben. Zu den drei erstgenannten Rubriken kam das Gutachten zu folgenden Ergebnissen:

- Die publizistische Wettbewerbsanalyse zu den **Wissensinhalten** auf zdf.de ergab, dass der Kreis des weitesten Wettbewerbs 621 Angebote umfasst (alle Onlineangebote mit Wissensinhalten). Als Wettbewerber in Teilbereichen wurden 430 Angebote identifiziert (mindestens vier von acht Wissenskategorien von zdf.de, Videos, nationaler Bezug, allgemeine Zielgruppe, mindestens zwei der vier vorgenannten Kategorien). Als umfassende Wettbewerber schließlich wurden ausweislich des Gutachtens 75 Angebote ausgemacht (alle vier Kategorien, die beim Wettbewerb in Teilbereichen herangezogen wurden). Eine Clusterbildung der publizistischen Wettbewerber zeigt, dass die umfassenden Wettbewerbsangebote zu 24 Prozent von Printverlagen, zu 59 Prozent von TV- bzw. Radioanbietern und zu 17 Prozent von Anbietern ohne klassischen Medienbezug stammen.
- Die publizistische Wettbewerbsanalyse zu den **Ratgeberinhalten** auf zdf.de ergab, dass der Kreis des weitesten Wettbewerbs 1.322 Angebote umfasst (alle Onlineangebote mit Ratgeberinhalten). Als Wettbewerber in Teilbereichen wurden 574 Angebote identifiziert (mindestens sieben von 13 Ratgeberkategorien von zdf.de, Videos, nationaler Bezug, allgemeine Zielgruppe, mindestens drei der vier vorgenannten Kategorien). Als umfassende Wettbewerber wurden ausweislich des Gutachtens 106 Angebote ausgemacht (alle vier Kategorien, die beim Wettbewerb in Teilbereichen herangezogen wurden). Eine Clusterbildung der publizistischen Wettbewerber zeigt, dass die umfassenden Wettbewerbsangebote zu 47 Prozent von Printverlagen, zu 37 Prozent von TV- bzw. Radioanbietern und zu 16 Prozent von Anbietern ohne klassischen Medienbezug stammen.

---

<sup>81</sup> Die jeweils spezifischen Merkmale der Wettbewerbsangebote, die zur Klassifizierung in die genannten Kategorien führen, werden in den Abschnitten zu den einzelnen Telemedienangeboten des ZDF genannt.

- Die publizistische Wettbewerbsanalyse zu den **Programminformationen** auf zdf.de ergab, dass der Kreis des weitesten Wettbewerbs 74 Angebote umfasst (alle Online-EPGs). Als Teilbereichswettbewerber wurden 42 Angebote identifiziert (mindestens Programminformationen zum ZDF-Bouquet und ausführliche Informationen). Umfassende Wettbewerber konnten ausweislich des Gutachtens nicht ausgemacht werden, da kein Angebot das Programm des ZDF und seiner Digitalkanäle so ausführlich darstelle wie das ZDF selbst. Eine Clusterbildung der publizistischen Wettbewerber zeigt, dass die Wettbewerbsangebote in Teilbereichen zu 55 Prozent von Printverlagen und zu 45 Prozent von Anbietern ohne klassischen Medienbezug stammen.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat stellt fest, dass die Analyse von Goldmedia/Salans ein umfassendes Bild des publizistischen Onlinewettbewerbs in den hier relevanten Segmenten vermittelt. Die von Goldmedia/Salans verwendeten Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber in Teilbereichen und der umfassenden Wettbewerber von zdf.de stellen eine erste qualitative Bewertung der Wettbewerbssituation dar, die vom Fernsehrat bei der Erörterung des publizistischen Beitrags von zdf.de vor allem mit Blick auf die umfassenden Wettbewerber vertieft wird. Von den Angeboten, die nicht dem umfassenden Wettbewerb zuzurechnen sind, unterscheidet sich zdf.de durch sein umfassenderes Angebot, die Einbindung von Videos, die breite Zielgruppe bzw. seinen nationalen Bezug.

### 3.3 Publizistischer Beitrag

#### a) Stellungnahmen Dritter

Eine Reihe von Stellungnahmen stellt den publizistischen Beitrag von zdf.de grundsätzlich infrage bzw. hält ihn gegenüber den bestehenden privatwirtschaftlichen Angeboten für nur gering.<sup>82</sup> RTL geht davon aus, dass zdf.de keinen nennenswerten Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leiste. Nach Ansicht des VDZ bietet zdf.de im Vergleich zu den bestehenden privaten Angeboten keinen Mehrwert, da es dem relevanten publizistischen Markt nichts Neues, sondern lediglich bereits Vorhandenes hinzufüge.

Demgegenüber bewerten etliche Stellungnehmer den publizistischen Beitrag von zdf.de ausgesprochen positiv.<sup>83</sup> Der Verbraucherzentrale Bundesverband bemerkt beispielsweise, dass zdf.de mit seinem vergleichsweise hohen Anspruch an Vielfalt, Seriosität und Glaubwürdigkeit einen wichtigen Beitrag leiste. Das BBE weist auf die Möglichkeit hin, sich bei zdf.de noch einmal in Ruhe mit den Inhalten von Fernsehsendungen auseinanderzusetzen, und sieht hierin einen wichtigen Mehrwert des Angebotes.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant erläutert, dass zdf.de die Vielfalt der Programme des ZDF in allen Bereichen – Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung – und ihre jeweilige Schwerpunktbildung widerspiegeln. Das Angebot erweitere die Nutzungsmöglichkeit der ZDF-Inhalte und mache sie ei-

<sup>82</sup> CARTA, RTL, Sky, VDZ

<sup>83</sup> BBE, DBJR, DBK, DJV, DLRG, DOSB, DRK, DSB, EKD, Familienverband, Musikrat, ver.di, Verbraucherzentrale sowie zahlreiche Einzelpersonen

nem größeren Personenkreis zugänglich. Neben der inhaltlichen Vermittlung werde auch die Medienkompetenz der Nutzer gestärkt. Über internetspezifische Rückkanäle könnten sie selbst Einfluss auf die Inhalte des ZDF-Angebotes nehmen. Bildungseinrichtungen wie Schulen könnten auf die Informationen zugreifen, ihre Lehrpläne danach ausrichten, Aktionen zur spielerischen Wissensvermittlung in den Unterricht einplanen und Serviceangebote zur Verdeutlichung der Wissensinhalte nutzen (z. B. „Die Deutschen“).

Qualitativ unterscheide sich zdf.de von anderen Onlineangeboten dadurch, dass nur dieses Portal das Programm der ZDF-Kanäle begleite und vertiefe sowie die Themen der Fernsehprogramme mit internetgerechten Formaten ergänze. Das Angebot zdf.de sei geprägt durch eine sendungsbezogene Sortierung und Navigation. Damit unterscheide es sich signifikant von anderen Angeboten. Auch die besondere Themenvielfalt, die sich aus der Vielfalt eines öffentlich-rechtlichen Vollprogramms ergibt, sei charakteristisch für zdf.de.

### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat hat den publizistischen Beitrag von zdf.de getrennt nach einzelnen Rubriken erörtert, um eine differenzierte Bewertung der Qualität der einzelnen Elemente vornehmen zu können. Im Ergebnis stellt der Fernsehrat fest, dass zdf.de in allen seinen verschiedenen Angebotsbereichen einen erheblichen qualitativen Beitrag leistet. Der Fernsehrat hat dabei auch die fiktionalen und unterhaltenden Elemente von zdf.de berücksichtigt.

Im Einzelnen beruht diese Einschätzung in den Bereichen Bildung und Wissen, Ratgeber sowie Programminformationen, Fiktion und Unterhaltung auf den folgenden Erwägungen.<sup>84</sup>

#### Bildung und Wissen

In einer zunehmend komplexen Welt spielen Bildung und Wissen eine zentrale Rolle. Elektronische Medien können nach Überzeugung des Fernsehrates zu einer Demokratisierung von Wissen beitragen, indem sie vielen Menschen die Partizipation an neuen Bildungsinhalten und wissenschaftlichen Erkenntnissen erlauben.

Die im Rahmen des marktlichen Gutachtens erfolgte Wettbewerbsanalyse hat gezeigt, dass sich zdf.de im Bereich Wissen von vielen seiner Wettbewerber durch eine hohe Themenbreite, eine breite Zielgruppe und die Einbindung von Videos unterscheidet. Wettbewerber im umfassenden Sinn sind hier zum größten Teil TV- bzw. Radioanbieter mit ihren Onlineauftritten, aber auch Angebote von Printverlagen und Angebote ohne klassischen Medienbezug.

Einen wesentlichen Beitrag der Bildungs- und Wissensinhalte auf zdf.de in Bezug auf den demokratischen Wert des Angebotes sieht der ZDF-F Fernsehrat darin, dass alle Nutzergruppen an ihnen teilhaben können. Die Inhalte sind auch für Nutzer mit geringen Vorkenntnissen verständlich und erlauben unterstützt durch den kostenfreien Zugang eine gleichberechtigte Teilhabe an den vermittelten Wissensbeständen. Die Bildungs- und Wissensinhalte auf zdf.de beschäftigen

---

<sup>84</sup> Die Erörterung des Fernsehrates zum qualitativen Beitrag der ZDF-Telemidien in den Rubriken Nachrichten und Kultur erfolgt in den Abschnitten zu heute.de und theaterkanal.de. Die dort vorgenommenen Erwägungen und Einschätzungen lassen sich aus Sicht des Fernsehrates auch auf die Nachrichten- und Kulturelemente von zdf.de beziehen.

sich mit aktuellen gesellschaftlich relevanten Themenfeldern wie Umwelt, Klimawandel, Energie, Gentechnik, Globalisierung, Ernährung und Gesundheit. Dabei werden in vielen Fällen politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge aufgezeigt und mit den internetspezifischen Möglichkeiten Hintergrundinformationen für aktuelle Diskussionen aufbereitet.<sup>85</sup>

Einen relevanten Beitrag zum publizistischen Wettbewerb sieht der Fernsehrat ebenfalls darin, dass die Berichterstattung über die deutsche Geschichte und die Auseinandersetzung mit den besonderen Bedingungen und Hintergründen der deutschen Demokratie einen großen Raum im Wissensangebot auf zdf.de einnimmt. Die demokratische Wirkung des Angebotes wird zudem durch auf Partizipation der Nutzer ausgerichtete Elemente wie redaktionell verantwortete Chats und Foren unterstützt.

Der soziale Wert der Bildungs- und Wissensinhalte auf zdf.de liegt aus Sicht des Fernsehrates in der allgemeinverständlichen Aufbereitung komplexer Themen. Entsprechende Angebote auf zdf.de ermöglichen es allen Nutzergruppen, schwierige Sachverhalte unabhängig vom individuellen Wissensstand nachzuvollziehen. Dazu gehört der Einsatz von multimedialen interaktiven Animationen, mittels derer sich der Nutzer die Entstehungszusammenhänge etwa von Naturphänomenen anschaulich machen kann. Der Fernsehrat ist der Meinung, dass die professionelle redaktionelle Vorauswahl der Themen und Schwerpunkte auf zdf.de eine wichtige Orientierungshilfe gerade bei Wissensinhalten darstellt. Darin kommt ein publizistischer Beitrag zum Ausdruck.

Der Fernsehrat erkennt darüber hinaus das besondere Engagement des ZDF im Programm und in den Telemedien an, Debatten über Migration und Integration sowie über Glaube und Religion aufzugreifen und vertiefend zu erörtern. Dabei werden nicht nur Kenntnisse über andere Länder und Völker vermittelt, sondern in vielen Fällen auch Ursachen von Konflikten aufgezeigt. In diesem Bemühen um Zusammenhänge unterscheiden sich die Wissensinhalte auf zdf.de von Angeboten, die nur auf die Darstellung von Konflikten abstellen, ohne sich um eine Einordnung zu bemühen.

Für den Fernsehrat steht ebenfalls außer Frage, dass die Bildungs- und Wissensangebote auf zdf.de in kultureller Hinsicht einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten. In der vertiefenden Auseinandersetzung mit den kulturellen Wurzeln und der Beförderung des kulturellen Gedächtnisses mit zeitgemäßer multimedialer Aufbereitung und dem Einsatz von Archivfunktionen kommt ein kultureller Wert der entsprechenden Inhalte zum Ausdruck.

Einen besonderen qualitativen Beitrag sieht der Fernsehrat in dem umfassenden Angebot an Wissenssendungen der ZDF-Senderfamilie. Auch wenn Verlage in ihren Onlineangeboten zunehmend auch im Wissensbereich Videos integrieren (wie etwa „Focus“), ist die audiovisuelle Orientierung bei zdf.de deutlich intensiver, sodass der publizistische Wettbewerb entsprechend bereichert wird.

---

<sup>85</sup> Anlässlich des Klimagipfels in Kopenhagen hat das ZDF im Internet beispielsweise einen multimedialen Schwerpunkt zum Thema Klimawandel angeboten. Im Multimodul *Die Folgen des Klimawandels* wurden die Folgen des Klimawandels für Mensch und Umwelt an verschiedenen Brennpunkten der Erde anhand von Videos, Grafiken, Bildern und Texten erläutert.

Publizistische Wettbewerber aus dem TV-Bereich wie beispielsweise ProSieben („Galileo“), der National Geographic Channel oder die ARD verfügen ebenfalls über hochwertige Sendungen zu Wissensthemen. Die Wissenssendungen des ZDF (wie etwa „Abenteuer Wissen“) tragen aber auch hier zum publizistischen Wettbewerb bei, indem sie den Nutzer andere Themen und neue Perspektiven bieten.

### Ratgeber

Ratgeberformate versorgen die Nutzer mit wichtigen Informationen und tragen wesentlich zur Orientierung in komplexen Umwelten bei. Für öffentlich-rechtliche Telemedien maßgeblich sind in diesem Zusammenhang nach Einschätzung des Fernsehrates vor allem zwei Rahmensetzungen des Rundfunkstaatsvertrages. Einerseits ist den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Angebot von Ratgeberportalen ohne Sendungsbezug mit der Negativliste untersagt. Auf der anderen Seite sollen die öffentlich-rechtlichen Angebote ausweislich des Staatsvertrages ausdrücklich der Beratung dienen. Die Ratgeberelemente auf zdf.de genügen diesen Vorgaben.

Zu den umfassenden Wettbewerbern im Ratgeberbereich zählen wie gezeigt vor allem Angebote von Printverlagen und TV- bzw. Radioanbietern, zum Teil auch Angebote ohne klassischen Medienbezug.

Wie schon bei den Bildungs- und Wissensangeboten sieht der Fernsehrat auch bei den Ratgeberinhalten auf zdf.de den demokratischen Wert darin begründet, dass alle Nutzergruppen gleichberechtigt an ihnen teilhaben können. Formale, finanzielle oder inhaltliche Hürden existieren nicht. Hinsichtlich des sozialen Wertes liegt der Beitrag der Ratgeberinhalte auf zdf.de vor allem in der Orientierungshilfe, die Nutzern zu Alltagsthemen gegeben wird. Hervorzuheben ist dabei der verantwortliche Umgang mit von Ratgeberthemen Betroffenen, deren Probleme ernst genommen und nicht öffentlich mit voyeuristischer Perspektive preisgegeben werden.

Die Gebührenfinanzierung ermöglicht es dem ZDF, Produktrisiken ohne Rücksicht auf Werbekunden thematisieren zu können, aber nicht mit dem Ziel hoher Nutzerzahlen dramatisieren zu müssen. Darüber hinaus ist durch die kommerzielle Unabhängigkeit strukturell sichergestellt, dass bei Ratgeberthemen stets die Verbraucherperspektive eingenommen wird und der Bezug zu konkreten kommerziellen Produkten nur bei journalistischer Erforderlichkeit erfolgt. Bei privaten Wettbewerbern finden sich häufiger konkrete Produktbezüge wie etwa Informationen über konkrete Geldanlagen oder Versicherungen. Zum Teil leiten Ratgeberartikel bei privaten Wettbewerbern direkt zu konkreten Anbietern hin, etwa von Internet-Fotobüchern oder Sprachkursen.

Für die Qualität der Service- und Ratgeberinhalte auf zdf.de wesentlich sind nach Einschätzung des Fernsehrates die unabhängigen und sehr gut ausgebildeten Redaktionen, die frei von sachfremden wirtschaftlichen Zwängen arbeiten können. Aufgrund der engen inhaltlichen Bindung der Telemedieninhalte im Ratgeberbereich an die ZDF-Sendungen wird aus Sicht des Fernsehrates eine verdichtete journalistische Auswahl wesentlicher Themen vorgenommen statt einer Breite ungewichteter Themen, wie sie bei einigen Wettbewerbsangeboten zu finden ist. Die

ZDF-Ratgeberangebote sind nah am Alltag und zeigen die individuelle Relevanz der Themen für Verbraucherinnen und Verbraucher auf.

Schließlich kommt der kulturelle Wert der Ratgeberinhalte auf zdf.de aus Sicht des Fernsehrates vor allem darin zum Ausdruck, dass sie den Blick auf Inhalte im Netz schärfen und zur Förderung der Medienkompetenz beitragen. Dies geschieht beispielsweise durch Beiträge über den Datenschutz im Netz und den verantwortungsvollen Umgang mit Persönlichkeitsrechten. Zudem leistet zdf.de durch zahlreiche Tipps und Anregungen zum richtigen Umgang mit dem Fernsehen, Computerspielen, Internet und Handy einen wichtigen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb.

Auch im Ratgeberbereich zeichnet sich zdf.de durch sein umfangreiches Angebot an audiovisuellen Inhalten aus. Zwar weisen auch Ratgeberseiten von Verlagsangeboten wie etwa Stern oder Focus zunehmend kürzere Videobeiträge auf, die oft aus zentralen Quellen (etwa Nachrichtenagenturen) stammen. Umfassende Ratgebersendungen finden sich aber nur bei den Anbietern aus dem TV-Bereich, wobei nach dem Gutachten von Goldmedia/Salans im TV-Bereich vor allem andere öffentlich-rechtliche Angebote zu den umfassenden Wettbewerbern bei Ratgeberthemen gehören. Hier leistet zdf.de mit seinen Ratgebersendungen wie „WISO“ und „Volle Kanne“ spezifische Beiträge zum Wettbewerb, teils durch die verbrauchergerechte Darstellung von Wirtschaftsthemen, teils durch die unterhaltsame Aufbereitung von Alltagsthemen.

#### Programminformationen

Die auf zdf.de verfügbar gemachten Programminformationen beziehen sich auf das ZDF-Hauptprogramm und die Programme der ZDF-Digitalkanäle. Sie sind daher in der Regel sendungsbegleitend. Der Fernsehrat sieht den besonderen Beitrag der Programminformationen im Umfang und in der Tiefe der Begleitung von ZDF-Programmen. Ein in dieser Hinsicht vergleichbares Wettbewerbsangebot bezogen auf die ZDF-Programme existiert aus Sicht des Fernsehrates nicht. Daher konnte auch das marktliche Gutachten in dieser Rubrik keinen umfassenden Wettbewerber ausmachen.

Gäbe es zdf.de nicht, würden die Sendungen des ZDF nicht in vergleichbarer Weise begleitet. Private Fernsehanbieter konzentrieren sich naturgemäß auf die Begleitung ihrer eigenen Sendungen. Anbieter von Online-EPGs decken das gesamte TV-Angebot ab und konzentrieren sich daher nicht in gleicher Intensität auf die ZDF-Sendungen. Insoweit leistet zdf.de auch unter Berücksichtigung der Wettbewerber einen publizistischen Beitrag.

Da die Programminformationen auf zdf.de neben den Informationsangeboten des ZDF auch die fiktionalen und unterhaltenden Elemente der ZDF-Programme begleiten und mit internetspezifischen Formen vertiefen, hat sich der Fernsehrat mit den Qualitätsmerkmalen der unterhaltenen Inhalte im ZDF-Telemedienangebot auseinandergesetzt. Dabei hat der Fernsehrat sich von den staatsvertraglichen Vorgaben leiten lassen, denen zufolge Unterhaltung ein wichtiger Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Auftrags ist, der auch auf Telemedienangebote bezogen ist. Der Staatsvertragsgeber verlangt allerdings, dass Unterhaltung einem öffentlich-rechtlichen

Aufgabenprofil entsprechen soll. Die Erörterung von Qualitätskriterien für die Rubrik Unterhaltung/Fiktion in den ZDF-Telemedienangeboten kann insoweit nach Meinung des Fernsehrates nicht zuletzt der Verständigung über das besondere öffentlich-rechtliche Aufgabenprofil in diesem Segment dienen.

### Fiktion und Unterhaltung

Fiktion und Unterhaltung lassen sich nach Überzeugung des Fernsehrates ebenso wie die anderen Angebots Elemente der ZDF-Telemedien auf demokratische, soziale und kulturelle Werte der Gesellschaft beziehen. Entsprechende Inhalte können durch ihre spezifischen Qualitäten positiv auf gesellschaftlich erwünschte Werte, Diskurse oder die Art des Miteinanders wirken oder – im Gegenteil – negative Tendenzen zumindest verstärken. Die nachfolgenden Ausführungen gelten auch für die fiktionalen und unterhaltenden Elemente der ZDFmediathek, die in das Angebot zdf.de per Link eingebunden sind.

Im Bereich Fiktion und Unterhaltung konkurriert zdf.de vor allem mit Onlineangeboten von Fernsehanbietern und Mediatheken bzw. Video-on-Demand-Angeboten (im Folgenden: VoD). Im Vergleich zu kommerziellen Angeboten von privaten Fernsehanbietern ergibt sich ein wesentlicher Unterschied bereits daraus, dass die Onlineangebote des ZDF – wegen des Verbotes der Einstellung von Fremdproduktionen gemäß § 11d Abs. 5 RStV – ausschließlich Eigen-, Auftrags- und Koproduktionen enthalten. Auf die Qualität dieser Sendungen hat das ZDF unmittelbaren Einfluss.

Mit Blick auf den demokratischen Wert zeichnen sich viele der fiktionalen und unterhaltenden Inhalte auf zdf.de aus Sicht des Fernsehrates dadurch aus, dass sie politisch und gesellschaftlich relevante Themen aufgreifen. Dabei zeigen vor allem die fiktionalen Elemente unterschiedliche Perspektiven auf und tragen damit zum gesellschaftlichen Diskurs bei. Neben anspruchsvollen Kriminalgeschichten spiegelt zdf.de häufig kontrovers diskutierte Themen wie Pflege oder Sterbehilfe. Die spezifische Stärke des Onlineangebotes liegt in der Möglichkeit, solche Themen intensiv zu begleiten, den Austausch mit den Nutzern zu suchen und ihnen Hintergrundinformationen und Hilfestellungen zur Problembewältigung an die Hand zu geben. Dieser Aufgabe nimmt sich zdf.de aus Sicht des Fernsehrates systematisch an.

Außerdem nutzt zdf.de die Vernetzungschancen von Onlineangeboten und verbindet fiktionale und unterhaltende Inhalte mit passenden Informations- und Wissensinhalten. Neben politischen und wirtschaftlichen Themen werden in den fiktionalen Angeboten auch immer wieder ethische oder moralische Fragen aufgegriffen. Eine Auseinandersetzung mit aktuellen politischen Fragen in einer unterhaltenden Form leisten aus Sicht des Fernsehrates auch die Kabarett- und Satireangebote im ZDF-Programm sowie ihre Begleitung im Netz. Ein vergleichbarer Beitrag zum publizistischen Wettbewerb wird von privaten Fernsehanbietern aufgrund ihrer anders gelagerten Programmschwerpunkte im Netz nach Einschätzung des Fernsehrates nicht geleistet.

Die fiktionalen und unterhaltenden Elemente von zdf.de unterstützen nach Meinung des Fernsehrates auch die sozialen Werte der Gesellschaft. Insbesondere durch viele fiktionale Produktionen und ihre Begleitung im Netz werden Themen mit Alltagsrelevanz für die Nutzer aufgegrif-

fen. Dabei wird jedenfalls überwiegend nach dem Eindruck des Fernsehrates nicht mit Stereotypen gearbeitet. Vielmehr trägt zdf.de dazu bei, seinen Nutzern die gesellschaftliche Vielfalt nahezubringen und sich mit verschiedenen Lebensformen auseinanderzusetzen. Mit Fernsehfilmen werden zudem generationsübergreifende Debatten über gesellschaftlich relevante Themen ausgelöst, die in den ZDF-Telemedien vertieft und weitergeführt werden.

Im Vergleich zu kommerziellen Angeboten von privaten Fernsehanbietern weisen die unterhaltenden Formate des ZDF im Programm und auf zdf.de nach Einschätzung des Fernsehrates ein geringeres Ausmaß an Boulevardisierung auf. Dies gilt auch für ethische Aspekte; auf zdf.de sind keine Inhalte zu finden, in denen Menschen zu Unterhaltungszwecken instrumentalisiert oder vorgeführt werden, um die Reichweite des Angebotes zu erhöhen. Auch insoweit leisten die fiktionalen und unterhaltenden Inhalte von zdf.de einen qualitativen Beitrag zum Wettbewerb, der nicht zuletzt der gemeinwirtschaftlichen Finanzierung zu verdanken ist.

Auch in kultureller Hinsicht erkennt der Fernsehrat einen Beitrag der fiktionalen und unterhaltenden Elemente auf zdf.de zum publizistischen Wettbewerb. Dieser kommt insbesondere in vielfältigen Bezügen des Angebotes zum Kulturstandort Deutschland zum Ausdruck. Die Sendungen des ZDF werden in allen Regionen Deutschlands produziert, was in vielen Fällen einhergeht mit einer Auseinandersetzung mit den eigenen kulturellen Wurzeln. Dies gilt auch für die die Sendungen begleitenden Internetinhalte. Fiktionale Mehrteiler, die sich zeitgeschichtlichen Stoffen widmen, werden auf zdf.de mit vertiefenden Informationen versehen.<sup>86</sup>

### 3.4 Abwägung des Fernsehrates

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass zdf.de in qualitativer Hinsicht einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Das Angebot grenzt sich als Ganzes und in seinen einzelnen Rubriken vor allem durch seine hohen Videoanteile und seine die Fernsehprogramme des ZDF begleitenden und vertiefenden Funktionen von den publizistischen Wettbewerbern ab. Demgegenüber sind die marktlichen Auswirkungen von zdf.de als gering einzustufen. Aus Sicht des Fernsehrates ist der qualitative Beitrag von zdf.de wesentlich höher einzuschätzen als seine möglichen negativen marktlichen Auswirkungen, selbst wenn man unterstellt, dass ohne zdf.de der publizistische Beitrag privater Angebote zunehmen könnte. Das Verfahren hat zudem keine Hinweise darauf ergeben, dass Marktteilnehmer durch zdf.de vom Markteintritt abgehalten wurden.

## 4. heute.de

### 4.1 Marktliche Auswirkungen

#### a) Gutachten

#### Intramediäre marktliche Auswirkungen

Im Markt für **Nachrichtangebote** im Netz generierten die IVW-gelisteten ökonomischen Wettbewerber von heute.de 2009 laut Gutachten eine geschätzte Reichweite von 6,08 Mrd.

---

<sup>86</sup> So bietet beispielsweise das interaktive Angebot zu *Die Gustloff* Kommentare der Filmcrew und von Zeitzeugen über den historischen Hintergrund. Derartige Angebote sind aus Sicht des Fernsehrates geeignet, das kulturelle Gedächtnis der Gesellschaft zu relevanten Geschehnissen zu stärken.

Visits. Den Markt für werbefinanzierte Online-Nachrichtenangebote beziffert Goldmedia/Salans auf rund 102 Mio. Euro im Jahr 2009. Die Nachrichteninhalte auf zdf.de und heute.de erzielten im selben Jahr rund 94 Mio. Visits. Diese Reichweite entspricht laut Goldmedia/Salans einem Marktäquivalenzwert von 1,58 Mio. Euro, von denen rund 1,5 Mio. Euro auf heute.de entfallen. Sie könnten theoretisch bei einem Marktaustritt auf Wettbewerber verteilt werden.

Da bei einem Verzicht des ZDF auf alle Nachrichteninhalte im Netz inklusive eines kompletten Marktaustrittes von heute.de aber lediglich 27,3 Prozent der Nutzer zu kommerziellen Nachrichtenangeboten wechseln würden (der Rest würde anderen öffentlich-rechtlichen Onlineangeboten den Vorzug geben), käme es in diesem Fall ausweislich des Gutachtens lediglich zu einem Werbeumsatz-Zugewinn für die werbefinanzierten Anbieter von 433.000 Euro oder 0,4 Prozent des Werbemarktes für Online-Nachrichtenangebote. Der größte Anteil dieses Zugewinns in Höhe von 411.000 Euro wäre dabei dem Marktaustritt von heute.de geschuldet. Somit würde aus einem Austritt von heute.de kein signifikanter positiver Einfluss auf den Teilmarkt der kommerziellen Online-Nachrichtenangebote resultieren; die Auswirkungen wären laut Gutachten sehr gering.

Dem Gutachten zufolge besteht kein entwickelter Pay-Markt für überregionale Onlinenachrichten. Der Kern tagesaktueller Nachrichten werde ausschließlich werbefinanziert angeboten. Zwar seien einzelne Angebotsbestandteile bei einigen Anbietern kostenpflichtig, sie dienen aber gegenwärtig nur als Zusatzeinnahmequelle und lägen deutlich unter 5 Prozent der Werbeinnahmen.

Eine solide Schätzung der in Deutschland derzeit durch Nachrichtenportale mit redaktionellem Content generierten Pay-Umsätze sei aufgrund der sehr geringen Marktbedeutung sowie fehlender Marktdaten nicht möglich. Daher ist eine Berechnung von Paymarktäquivalenzwerten für die Nachrichtenangebote auf zdf.de und heute.de im Gutachten nicht vorgenommen worden.

Das Gutachten weist aber darauf hin, dass eine deutliche Veränderung der Wettbewerbssituation gegeben wäre, wenn ein Großteil kommerzieller Portale mit vornehmlich redaktionellen Inhalten (wie etwa Webseiten der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage) größere Teile ihrer Online-Inhalte nur noch gegen Entgelt zugänglich machen würden. Die Auswirkungen, die solch deutliche Veränderungen der Marktsituation auf den Markteinfluss öffentlich-rechtlicher Onlineangebote haben könnten, seien aber aus heutiger Sicht nicht abzuschätzen. Dies liege unter anderem daran, dass es in einem solchen Szenario auch immer eine Vielzahl kommerzieller Wettbewerber gebe, die ihre Inhalte weiterhin auf Basis einer reinen Werbefinanzierung anböten.

#### Intermediäre marktliche Auswirkungen

Das Gutachten ermittelte, dass knapp 24 Prozent der Nutzer von heute.de bei einem Marktaustritt des Angebotes Zeitschriften als vornehmliche Alternative nutzen würden. Von diesen Befragten bedienen sich aber bereits heute 69 Prozent der Nutzer von heute.de Zeitschriften als Informationsquelle für Nachrichten. Damit bleibt ein Potenzial von rund 7,4 Prozent der Nutzer von heute.de, die bei einem Marktaustritt von heute.de als zusätzliche Käufer/Abonnenten von

Nachrichtenmagazinen gewonnen werden könnten. Der entsprechende Wert beträgt für Tageszeitungen 5,5 Prozent.

Auch andere Mediengattungen wie etwa Zeitungen oder Zeitschriften würden also dem marktlichen Gutachten zufolge nicht in nennenswerter Weise von einem Marktaustritt von heute.de profitieren. Es sei davon auszugehen, dass Nutzer, die es gewohnt sind, Nachrichten über das Internet abzurufen, dies in gleichem Maße wie vorher auf anderen Webseiten tun werden. Eine substantielle Verschiebung des Mediennutzungsverhaltens, etwa durch eine Einschränkung der Onlinenutzung oder eine Ausdehnung der Nutzung von anderen Medien, erscheint den Gutachtern unrealistisch.

#### b) Ergebnis der Beratungen

Die vom Gutachten ermittelten marktlichen Auswirkungen von heute.de sind sehr gering. Obwohl heute.de seit fast 15 Jahren am Markt ist, werden von den Wettbewerbern keine konkreten Beispiele für negative marktliche Auswirkungen genannt. Ebenfalls werden keine Hinweise darauf gegeben, dass ein geplanter Markteintritt an heute.de gescheitert wäre. Im Ergebnis seiner Beratungen geht der Fernsehrat daher davon aus, dass heute.de in ökonomischer Hinsicht nur marginale Effekte auf seine Wettbewerber hat.

### 4.2 Publizistische Wettbewerber

#### a) Ausführungen des Intendanten

Ausweislich des ZDF-Telemedienkonzeptes könnten für das Angebot heute.de als thematische Konkurrenzangebote die Informations- und Nachrichtenangebote der überregionalen Tages- und Wochenzeitungen (z. B. spiegel.de, bild.de, focus.de, welt.de, sueddeutsche.de, faz.net, netzzeitung.de) genannt werden, darüber hinaus die Informations- und Nachrichtenportale privater Sender (z. B. n-tv.de, RTLaktuell.de, n24.de, webnews [ProSieben Sat.1 Media AG]). Zudem seien die Informations- und Nachrichtenportale der großen Internetprovider (z. B. news.google.de, nachrichten.aol.de, t-online.de, msn.com, arcor.de) und die Informations- und Nachrichtenangebote der ARD, insbesondere tagesschau.de, zu berücksichtigen. Im Verhältnis zu spezifischen Themenportalen beispielsweise mit Wirtschafts- und Börseninformationen oder zu spezifischen, auf ein Thema ausgerichteten Ratgeber- und Serviceportalen gebe es aufgrund des unterschiedlichen Spezialisierungsgrades keinen unmittelbaren publizistischen Wettbewerb.

#### b) Gutachten

Die publizistische Wettbewerbsanalyse des Marktgutachtens zu heute.de ergab, dass der Kreis des weitesten Wettbewerbs 1.095 Angebote umfasst (alle deutschen Onlineangebote, die die Kategorie „Aktuelles“ erfüllen). Als Wettbewerber in Teilbereichen wurden 552 Angebote identifiziert (zusätzlich mindestens tägliche Aktualisierung und Videoinhalte). Als umfassende Wettbewerber wurden ausweislich des Gutachtens 116 Angebote ausgemacht (zusätzlich Inhalte aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Finanzen). Eine Clusterbildung der publizistischen Wettbewerber von heute.de zeigt, dass die umfassenden Wettbewerbsangebote zu 74 Prozent von Printverlagen, zu 13 Prozent von TV- bzw. Radioanbietern und zu 13 Prozent von Anbietern ohne klassischen Medienbezug stammen.

### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat stellt fest, dass die Analyse von Goldmedia/Salans ein umfassendes Bild des publizistischen Onlinewettbewerbs im hier relevanten Segment vermittelt. Die von Goldmedia/Salans verwendeten Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber in Teilbereichen und der umfassenden Wettbewerber von heute.de stellen eine erste qualitative Bewertung der Wettbewerbssituation dar, die vom Fernsehrat bei der Erörterung des publizistischen Beitrags von heute.de vor allem mit Blick auf die umfassenden Wettbewerber vertieft wird. Von den Angeboten, die nicht zum Wettbewerb in Teilbereichen gehören, unterscheidet sich heute.de durch die mindestens tägliche Aktualisierung des Angebots bzw. die Einbindung von Videoinhalten; von den Angeboten, die nicht dem umfassenden Wettbewerb zuzurechnen sind, darüber hinaus dadurch, dass heute.de Inhalte aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Finanzen abdeckt.

## 4.3 Publizistischer Beitrag

### a) Stellungnahmen Dritter

Eine Reihe von Stellungnahmen stellt den publizistischen Beitrag von heute.de grundsätzlich infrage bzw. hält ihn gegenüber den bestehenden privatwirtschaftlichen Angeboten für nur gering.<sup>87</sup> RTL geht davon aus, dass heute.de keinen nennenswerten Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leiste. Nach Ansicht des VDZ bietet heute.de im Vergleich zu den bestehenden privaten Angeboten keinen Mehrwert, da es dem relevanten publizistischen Markt nichts Neues, sondern lediglich bereits Vorhandenes hinzufüge.

Demgegenüber bewerten etliche Stellungnehmer den publizistischen Beitrag von heute.de als sehr positiv.<sup>88</sup> Der DBJR weist etwa darauf hin, dass heute.de für Kinder und Jugendliche eine glaubwürdige Quelle sei, die erhalten und ausgebaut werden müsse. Der Verbraucherzentrale Bundesverband sieht in dem vergleichsweise hohen Anspruch an Vielfalt, Seriosität und Glaubwürdigkeit einen wichtigen Beitrag von heute.de.

### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant weist darauf hin, dass sich heute.de von anderen Nachrichtenangeboten qualitativ unterscheide, weil es an der „heute“-Familie und den ZDF-Informationssendungen ausgerichtet sei. Das Angebot werde durch die besondere Qualität der ZDF-Marken „heute“, „heute-journal“, „Frontal 21“ usw. geprägt und setze auf eine themenspezifische Navigation, das publizistische Profil und die hervorragende Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit des Angebotes. Außerdem erfolge eine redaktionelle Kontrolle und Prüfung sowie eine kontinuierliche Pflege (z. B. im Gegensatz zur automatisierten Inhaltssuche, etwa bei Google News).

Die Qualität der beiden Nachrichtensendungen „heute“ und „heute-journal“ sei in Zuschauerbefragungen im Rahmen des sogenannten Program Appreciation Panel zur tagesaktuellen Bewertung von Sendungen (PAP) bestätigt worden: „heute“ und „heute-journal“ würden mit einer Durchschnittsnote von 9,0 bzw. 9,1 von 10 möglichen Bewertungspunkten im ersten Halbjahr

---

<sup>87</sup> CARTA, RTL, Sky, VDZ

<sup>88</sup> V. a. BBE, DBJR, DBK, DJV, DLRG, EKD und Verbraucherzentrale

2008 aus Sicht der 14- bis 69-jährigen Zuschauer der Sendungen sehr gut bewertet.<sup>89</sup> Die spezifische Positionierung des ZDF-Informationsangebotes leiste ebenfalls einen Beitrag zur Qualität von heute.de: Das ZDF stehe für das Erzählen erklärender Zusammenhänge (Erklärkompetenz), es zeichne sich durch seine Verständlichkeit und Zuschauernähe aus. Das ZDF gebe dem Zuschauer Orientierung, indem es komplexe Informationen in einen verständlichen Zusammenhang bringe.

Im allgemeinen Teil des Konzepts heißt es außerdem zur besonderen Qualität der Telemedien des ZDF, dass diese sich durch besonders strenge Jugendschutzaufgaben, den konsequenten Verzicht auf Gewaltdarstellungen, Werbefreiheit und Barrierearmut auszeichneten.

### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat betont, dass es auch im Bereich der privaten Medien zahlreiche hochqualitative Nachrichtenangebote offline und online gibt und nimmt zur Kenntnis, dass nach dem Gutachten von Goldmedia/Salans die umfassenden publizistischen Wettbewerber von heute.de ganz überwiegend Verlage mit ihren Onlineangeboten sind. Dessen ungeachtet ist der Fernsehrat der Meinung, dass heute.de einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Er folgt aus Sicht des Fernsehrates noch nicht allein daraus, dass das Angebot keine Werbung aufweist. Die Tatsache, dass heute.de nicht auf Werbung angewiesen ist, schafft aber für heute.de die Freiheit, sich auf sachliche Informationsvermittlung zu konzentrieren. Dies betrifft die Aufrechterhaltung und die Weiterentwicklung journalistischer Standards auch im Internet. Als wesentliche Qualitätskriterien für die Arbeit von heute.de sieht der Fernsehrat die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Verpflichtung zur Meinungsvielfalt und zur Ausgewogenheit der Angebote (§ 11 Abs. 2 RStV).

Der Fernsehrat bemerkt außerdem, dass der Umfang und die Qualität der Nachrichtenproduktion von heute.de durch die Gebührenfinanzierung auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten gesichert seien. Hingegen belegen die Erfahrungen aus der jüngsten Vergangenheit, dass private Rundfunkanbieter in Krisenzeiten und unter Kostendruck dazu neigen, den Anteil der teuren Nachrichten in ihren Programmen und Onlineangeboten zurückzufahren.

Ein wichtiger Aspekt für die Qualität von heute.de ist aus Sicht des Fernsehrates, dass bei der Erstellung des Angebotes in großem Umfang auf die Beiträge aus den Nachrichten- und Informationssendungen des ZDF-Programms zurückgegriffen werden kann. Sie entsprechen anerkanntermaßen höchsten journalistisch-redaktionellen Anforderungen. Aber auch bei seinen originär für den Onlineauftritt erstellten Beiträgen setzt heute.de Standards, an denen sich Wettbewerber orientieren.

Die Bedeutung des Onlinejournalismus für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung nimmt immer mehr zu. Der Nutzer ist aufgrund der Vielzahl der Angebote im Netz in besonderem Maße auf Vermittler angewiesen, die ihm vertrauenswürdige Orientierungshilfen anhand professioneller Qualitätskriterien anbieten. Derartige Leistungen erbringen vor allem journalistisch-redaktionelle Onlineangebote wie heute.de.

---

<sup>89</sup> Quelle: PAP und ZDF-Online-Reichweiten 2008.

Garant für diese Leistungen sind auch die Ausbildung der Journalisten, aufwendige Weiterbildungen sowie der kritische Umgang mit Quellen. In der Regel wird eine Nachricht erst dann veröffentlicht, wenn sie von zwei voneinander unabhängigen Quellen bestätigt ist. Gibt es Zweifel an der Zuverlässigkeit einer Nachricht, so werden sie – wie in den Sendungsrichtlinien des ZDF festgeschrieben – zum Ausdruck gebracht. Berichte, die sich aus besonderen Gründen nicht bestätigen lassen, aber dennoch für ein umfassendes Bild des Tages unabdingbar sind, werden schon in der Überschrift des Artikels als solche gekennzeichnet. Der bzw. die Urheber werden an prominenter Stelle benannt; ihre Glaubwürdigkeit redaktionell bewertet. So haben die Redaktionen die entsprechenden Artikel in der Überschrift mit „Bericht“, „offenbar“ oder „angeblich“ zu kennzeichnen, die Quelle im ersten Absatz des Haupttextes zu nennen und eine Nähe zum Geschehen oder auch mögliche Interessen der Quellengeber offenzulegen. Dies unterscheidet heute.de deutlich von Nachrichtenangeboten privater Anbieter. Die für heute.de zuständige Redaktion des ZDF nimmt – wie der Intendant dem Fernsehrat erläutert hat – im Konfliktfall in Kauf, zugunsten einer gründlichen Recherche die Schnelligkeit im Wettbewerb mit der Konkurrenz in den Hintergrund treten zu lassen.

Auch die Spezialisierung und die Ressortbildung sowie nicht zuletzt das umfangreiche Korrespondentennetz tragen zur hohen Qualität von heute.de bei. Durch das hochprofessionelle Netz an Auslandskorrespondenten, die nicht nur bei Bedarf in die Krisenregionen der Welt reisen, sondern dauerhaft vor Ort ihre Arbeit leisten, ist eine kontinuierlich profunde Berichterstattung aus dem Ausland möglich. Die konstante Begleitung von Themen im Ausland sichert eine nachhaltige und nicht nur punktuelle Berichterstattung. Sie gewährleistet, dass Themen nicht nur im Konfliktfall auf die Agenda gesetzt werden. Auf diesem Wege sichert das ZDF nach Überzeugung des Fernsehrates durch heute.de nachhaltigen Qualitätsjournalismus. In Redaktionsleitlinien wird das Selbstverständnis der Redaktion festgehalten und einer steten Überprüfung zugänglich gemacht.<sup>90</sup>

Die Freiheit von kommerziellen Zwängen ermöglicht es, auf Plakatives zu verzichten und die sachliche Informationsvermittlung in den Vordergrund zu stellen. Hier zeigen sich die Vorzüge des publizistischen Wettbewerbs zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern: Private Angebote sind darauf ausgerichtet, möglichst viele Nutzer der werberelevanten Zielgruppen zu erreichen. Dies führt oft dazu, dass Boulevardthemen auf der Einstiegsseite prominent platziert werden. Öffentlich-rechtliche Angebote wie heute.de haben hingegen die Möglichkeit, politischer Information, Nachrichten aus der Wirtschaft und Auslandsberichten bereits auf der Einstiegsseite mehr Platz einzuräumen, um in diesen Bereichen das Interesse für möglichst viele Themen und Inhalte zu wecken. Der Fernsehrat würdigt, dass heute.de von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. So liegt der Informationsanteil – ohne Navigationselemente – auf der Startseite von heute.de ausweislich des fortgeschriebenen Telemedienkonzeptes bei 90 Prozent. Die

---

<sup>90</sup> Das ZDF verfügt über ein umfassendes Korrespondentennetz mit einem Hauptstadtstudio, 16 Landes- und 17 Auslandsstudios bzw. Korrespondentenstellen. Die Expertise der Korrespondenten wird auch für heute.de nutzbar gemacht.

entsprechenden Informationen bestehen zu 51 Prozent aus sogenannten „Hard News“ aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Zeitgeschichte.<sup>91</sup>

Durch die Fokussierung auf die Vermittlung von Politik- und Orientierungswissen zur politischen Meinungsbildung bietet heute.de aus Sicht des Fernsehrates einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb mit Blick auf demokratische Werte. Er wird dadurch verstärkt, dass heute.de in vielen Fällen aktuelle Informationen mit Hintergrundberichten vertieft, um der Komplexität der Themen gerecht zu werden. Ausgewählte Themen werden auf heute.de regelmäßig zu Schwerpunktthemen gebündelt. Dabei muss sich die Redaktion von heute.de nicht fragen, ob sich tiefer gehende Informationen rechnen (wobei das Internet auch im privaten Bereich die Möglichkeit bietet, umfangreiche Informationen ohne Sorge um den „Audience Flow“ anzubieten).

Der soziale Wert von heute.de basiert nach Einschätzung des Fernsehrates auf Aufbereitungsformen, die dem Nutzer ein grundlegendes Verstehen von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhängen ermöglichen. Er kommt ebenfalls darin zum Ausdruck, dass heute.de bei seiner Berichterstattung nicht auf Skandalisierung oder spekulative Zuspitzung setzt, sondern insgesamt auf Vermittlung und Konfliktlösung ausgerichtet ist.

Einen weiteren wichtigen Aspekt stellt die gesellschaftliche Rückbindung dar. Auch bei Einhaltung journalistisch-redaktioneller Standards ist nicht gesichert, dass auf Minderheiteninteressen angemessen eingegangen wird. Die ständige Begleitung durch den Fernsehrat stellt sicher, dass die gesellschaftlichen Interessen auch im Online-Nachrichtenangebot zur Geltung kommen.

Auch ist die Barrierearmut zu betonen, die es Menschen mit Einschränkungen ermöglicht, sich online über das aktuelle Geschehen zu informieren. Im fortgeschriebenen Telemedienkonzept werden die Bemühungen des ZDF zur Gewährleistung eines möglichst barrierearmen Zugangs beschrieben. Dazu zählt unter anderem der Grundsatz, dass jedes Element eines Angebotes über mindestens zwei verschiedene Wege in der Navigation zugänglich gemacht wird. Außerdem sind die ZDF-Onlineangebote z. B. durch Textbrowser und Screenreader<sup>92</sup> zugänglich und allein mit der Tastatur navigierbar. Tabellen sind so gestaltet, dass sie auch von Menschen mit Behinderungen gelesen werden können. Neben der Untertitelung von vorproduzierten Sendungen werden auch ausgewählte Nachrichtensendungen („heute“ 17:00, 19:00 Uhr, heute-journal“) live durch Texteinblendungen für Gehörlose Untertitelt. Zur Wahrung der besonderen Semantik dieser Zuschauergruppen wird diese Arbeit grundsätzlich von besonders geschulten Redakteuren geleistet.

Ein weiterer Bestimmungsfaktor für Qualität von Telemedienangeboten ist die Nutzung internet-spezifischer Möglichkeiten. Dazu gehören aus Sicht der Nutzer vor allem interaktive und multi-

---

<sup>91</sup> So das fortgeschriebene Telemedienkonzept auf Basis der Ergebnisse der IFEM-Inhaltsanalyse zu den Startseiten verschiedener Onlineangebote.

<sup>92</sup> Ein Screenreader (deutsch: Bildschirmleseprogramm) ist eine Software, die Blinden und Sehbehinderten eine alternative Benutzerschnittstelle anstelle des Textmodus oder anstelle einer grafischen Benutzeroberfläche bietet. Ein Screenreader vermittelt die Informationen, die gewöhnlich auf dem Bildschirm ausgegeben werden, mithilfe nicht-visueller Ausgabegeräte. Die Bedienelemente und Texte werden dabei mittels Sprachsynthese akustisch zumeist über eine Soundkarte oder taktile über eine Braillezeile wiedergegeben.

mediale Angebote.<sup>93</sup> Gerade die Multimedialität zählt aufgrund des großen für die Onlineangebote verfügbaren Fundus an professionellem Bewegtbildmaterial zu den Stärken öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote wie heute.de. Eine vergleichbare Multimedialität können etwa Zeitungsverlage derzeit nicht bieten, auch wenn sie verstärkt audiovisuelle Beiträge einsetzen. Bestätigt wird diese Einschätzung des Fernsehrates durch eine aktuelle Auswertung der Startseiten verschiedener Nachrichtenangebote: Artikel, die das Element Video enthalten, haben bei der für die Nutzung besonders relevanten Startseite von heute.de einen Anteil von 34 Prozent.<sup>94</sup> Bei den untersuchten Onlineangeboten von Verlagen sind die entsprechenden Werte signifikant geringer.<sup>95</sup>

Ein Blick auf die Online-Nachrichtenangebote privater Fernsehanbieter lässt ebenfalls eine unterschiedliche Ausrichtung erkennen. Nach dem Eindruck des Fernsehrates sind die Wettbewerbsangebote der privaten Fernsehsender bei ihrer Nachrichtenauswahl in einem vergleichsweise höheren Maße an Human-Interest-Themen orientiert, während heute.de mehr an im engeren Sinne politischen Themen ausgerichtet ist. Insoweit sieht der Fernsehrat bei den Online-Nachrichtenangeboten durchaus Parallelen zu den Fernsehnachrichten. Für Letztere hat eine Anfang 2010 veröffentlichte Studie signifikante Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern ermittelt: Als Befund wird dort festgehalten, „dass die öffentlich-rechtlichen Sender ihre Nachrichtenauswahl in erster Linie an der politischen und allgemein gesellschaftlichen Relevanz des Geschehens im In- und Ausland ausrichten, während die privaten Sender sich stärker an Kriterien der Emotionalität, der individuellen Betroffenheit sowie des Unterhaltungswertes von Nachrichten orientieren.“<sup>96</sup> Diese Beschreibung ist auch geeignet, um die unterschiedliche publizistische Ausrichtung öffentlich-rechtlicher und kommerzieller Online-Nachrichtenangebote privater Fernsehanbieter zu charakterisieren.

Der Fernsehrat sieht in den interaktiven Elementen auf heute.de eine zusätzliche auftragsrelevante Qualität zur Förderung des demokratischen Diskurses. Social-Media-Elemente wie der Wahlblog, Twitter oder weitere redaktionell verantwortete Chats und Foren bieten den Nutzern die Möglichkeit zur aktiven Teilnahme an der gesellschaftlichen Diskussion und unterstützen damit das Bedürfnis nach Partizipation im Prozess der Meinungsbildung und nach Auseinandersetzung mit der ZDF-Berichterstattung.

Der kulturelle Wert von heute.de zeigt sich für den Fernsehrat unter anderem darin, dass im weiteren Sinne kulturellen Themen ein angemessener Anteil eingeräumt wird. So belegt die bereits genannte Analyse des IFEM, dass die Startseite von heute.de zu 15 Prozent aus kulturellen, wissenschaftlichen oder religiösen Themen besteht. Auch die Auseinandersetzung mit innovativen multimedialen Ausdrucksformen, wie sie etwa speziell zu Wahlkämpfen entwickelt

---

<sup>93</sup> So hat das ZDF auf heute.de beispielsweise zur Bundestagswahl 2009 ein Multimediaangebot mit crossmedialen Elementen zusammengestellt, dessen Tools den Nutzern eine spielerische Erschließung von Themen rund um die Regierung ermöglicht haben.

<sup>94</sup> IFEM Institut für empirische Medienforschung: Inhaltsanalyse von Startseiten ausgewählter Onlineangebote, Köln, April 2010.

<sup>95</sup> Vgl. die Ausführungen des Fernsehrates zum Aspekt der Presseähnlichkeit im vorliegenden Beschluss (Ziffer B III 3).

<sup>96</sup> Krüger, Udo Michael: InfoMonitor 2009: Fernsehnachrichten bei ARD, ZDF, RTL und Sat.1, in: Media Perspektiven 2/2010, S. 50–72, hier S. 55.

werden, ist nach Einschätzung des Fernsehrates ein qualitativer Beitrag von heute.de, der in kultureller Hinsicht von Bedeutung ist.

Darüber hinaus sind die Qualitätssicherungssysteme hervorzuheben. Langjährig erprobte und wissenschaftlich fundierte Qualitätsbewertungsverfahren sowie journalistisch-professionelle Normen kommen bei der Qualitätssicherung von heute.de zur Anwendung. Dazu zählen etwa das „Zwei-Quellen-Prinzip“, klar definierte Abnahmeprozesse nach dem Vier-Augen-Prinzip sowie die kontinuierliche Programmbewertung durch das sogenannte Program Appreciation Panel (PAP), mit dem Sendungen bewertet werden, die auch in der Mediathek angeboten werden. Die Hauptredaktionen Neue Medien und die ZDF-Medienforschung führen zudem regelmäßig gemeinsam qualitative und quantitative Studien zum Onlineangebot durch. Sie dienen sowohl der konzeptionellen Weiterentwicklung des Angebotes als auch der Qualitätskontrolle.

Nach Auffassung des Fernsehrates liegt ein Beitrag von heute.de ebenfalls in den Auswirkungen auf die Wettbewerber: Gerade im hochprofessionellen Nachrichtenjournalismus gehört die beständige Konkurrenzbeobachtung zur Qualitätssicherung, aber auch zur inhaltlichen Profilierung. Vergleichbar dem Fernsehbereich müssen sich publizistische Konkurrenten daran messen lassen, auch wenn ökonomische Zwänge sie eher zu einer anderen Entwicklung drängen. Die gegenseitige Beobachtung bildet auch einen Schutz gegen einseitige Darstellungen.

Öffentlich-rechtliche Referenzgrößen wie heute.de haben damit positive Auswirkungen auf die Qualität der privaten Wettbewerber und auf die Qualitätsproduktion des Gesamtangebots. Insofern Angebote wie heute.de für die Nutzer zu Orientierungsgrößen werden, erfolgt ein positiver Anpassungsdruck auf die Wettbewerber. Dies schließt natürlich keineswegs aus, dass andersherum auch heute.de von Innovationen privater Konkurrenten zur ständigen Verbesserung angehalten wird. Aufgrund der hohen Bedeutung des publizistischen Wettbewerbs im Bereich der Nachrichten leistet heute.de auch angesichts anderer öffentlich-rechtlicher Nachrichtenangebote (etwa tagesschau.de) einen wesentlichen Beitrag zur Meinungsbildung der Nutzer. Die Konkurrenz verschiedener Anbieter trägt hier entscheidend zur Meinungsvielfalt bei. Hinzu kommt, dass heute.de Themen laut Telemedienkonzept wann immer möglich aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet, damit sich die Nutzer ein ausgewogenes Bild machen können. Auch in dieser Perspektivenvielfalt liegt aus Sicht des Fernsehrates ein qualitativer Beitrag.

Der Fernsehrat würdigt die zahlreichen Stellungnahmen Dritter, die mit Blick auf Qualität und Qualitätskriterien zum Ausdruck bringen, dass die ZDF-Telemedien und insbesondere heute.de einen wichtigen und hochwertigen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb<sup>97</sup> leisten sowie mit inhaltlicher Vielfalt und glaubwürdigen Quellen<sup>98</sup> entscheidend zur Sicherung journalistischer Standards beitragen.<sup>99</sup>

#### 4.4 Abwägung des Fernsehrates

---

<sup>97</sup> So etwa die DBK.

<sup>98</sup> So der DBJR.

<sup>99</sup> So die EKD.

Der Fernsehrat ist zu der Überzeugung gelangt, dass heute.de einen erheblichen qualitativen Betrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Das Angebot zeichnet sich durch hohe Qualitätsstandards, elaborierte Qualitätssicherungssysteme und eine professionelle Nachrichtenauswahl und Nachrichtenbearbeitung aus. Zudem ist aus Sicht des Fernsehrates die konsequente Ausrichtung des Angebotes an politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Themen hervorzuheben. Aus der Zusammenschau dieser Merkmale ergibt sich, dass heute.de mit hoher Qualität zur publizistischen Konkurrenz im Nachrichtenbereich beiträgt, dem eine zentrale Bedeutung für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung zukommt. Dazu kommt, dass sich zdf.de durch den umfangreichen Einsatz von Videos von der ganz überwiegenden Zahl seiner publizistischen Wettbewerber unterscheidet. Die marktlichen Auswirkungen von heute.de sind im Vergleich sehr gering, für den Fernsehrat war nicht zu erkennen, dass das Angebot Wettbewerber aus dem Markt verdrängt hat. Aus Sicht des Fernsehrates überwiegt daher der qualitative Beitrag von heute.de seine marktlichen Auswirkungen bei Weitem, selbst wenn man unterstellt, dass ohne heute.de der publizistische Beitrag privater Angebote steigen könnte. Das Verfahren hat zudem keine Hinweise darauf ergeben, dass Marktteilnehmer durch heute.de vom Markteintritt abgehalten wurden.

## **5. sport.zdf.de**

### 5.1 Marktliche Auswirkungen

#### a) Gutachten

##### Intramediäre marktliche Auswirkungen

Im Markt für Online-Sportangebote erreichten die IVW-gelisteten ökonomischen Wettbewerber von sport.zdf.de 2009 laut Gutachten eine geschätzte Reichweite von 2,4 Mrd. Visits. Den Markt für werbefinanzierte Online-Sportangebote beziffert Goldmedia/Salans auf rund 50 Mio. Euro im Jahr 2009. sport.zdf.de erzielte im selben Jahr rund 22,3 Mio. Visits. Das marktliche Gutachten errechnet für sport.zdf.de auf dieser Basis einen Werbemarktäquivalenzwert in Höhe von knapp 375.000 Euro, die theoretisch bei einem Marktaustritt des Angebotes auf Wettbewerber verteilt werden könnten.

Bei einem Marktaustritt von sport.zdf.de würden aber nur 41,6 Prozent der Nutzer zu werbefinanzierten Onlineangeboten wechseln. Dies entspräche einem Werbeumsatz-Zugewinn von rund 156.000 Euro für kommerzielle Online-Sportangebote oder 0,4 Prozent des Werbemarktes für Online-Sportangebote. Die ökonomischen Auswirkungen auf den Markt für werbefinanzierte Online-Sportangebote können ausweislich des Gutachtens als sehr gering bezeichnet werden.

Dem Gutachten zufolge besteht kein entwickelter Pay-Markt für überregionale Sportnachrichten. Tagesaktuelle Sportnachrichten würden ausschließlich werbefinanziert angeboten. Zwar seien einzelne Angebotsbestandteile bei einigen Anbietern kostenpflichtig, dies betreffe allerdings reine Mehrwertdienste im Umfeld des Sports, aber nicht den Kernbereich tagesaktueller Sportberichterstattung. Da durch kostenpflichtige Angebote keine Sportnachrichten bereitgestellt würden, bestehe in diesem Segment auch keine Wettbewerbsbeziehung zum Angebot sport.zdf.de, die zu marktlichen Auswirkungen führen könnte.

### Intermediäre marktliche Auswirkungen

Auch andere Mediengattungen wie etwa Zeitungen oder Zeitschriften würden dem marktlichen Gutachten zufolge nicht in nennenswerter Weise von einem Marktaustritt von sport.zdf.de profitieren. Es sei davon auszugehen, dass Nutzer, die es gewohnt sind, Sportnachrichten über das Internet abzurufen, dies in gleichen Maße wie vorher auf anderen Webseiten tun werden. Eine substanzielle Verschiebung des Mediennutzungsverhaltens in Form beispielsweise einer Einschränkung der Onlinenutzung oder einer Ausdehnung der Nutzung von anderen Medien ist nach Einschätzung der Gutachter unrealistisch.

#### b) Ergebnis der Beratungen

Der ausweislich des Gutachtens bei einem Marktaustritt von sport.zdf.de erzielbare Zugewinn von Werbeeinnahmen in Höhe von jährlich rund 155.000 Euro für kommerzielle Online-Sportangebote belegt aus Sicht des Fernsehrates, dass von dem Angebot keine nennenswerten marktlichen Auswirkungen auf private werbefinanzierte Wettbewerber im Netz ausgehen. Das Gleiche gilt auch mit Blick auf andere Mediengattungen.

### 5.2 Publizistische Wettbewerber

#### a) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept des ZDF werden für sport.zdf.de im publizistischen Umfeld kommerzielle programmbegleitende allgemeine Sportangebote (z. B. dsf.de) sowie sonstige kommerzielle Sportportale (z. B. kicker.de, sport1.de) genannt. Die ARD verfüge über das programmbegleitende publizistische Wettbewerbsangebot sport.ard.de.

#### b) Gutachten

Die publizistische Wettbewerbsanalyse des Marktgutachtens zu sport.zdf.de ergab, dass der Kreis des weitesten Wettbewerbs 708 Angebote umfasst (alle deutschen Onlineangebote mit Sportinhalten). Als Wettbewerber in Teilbereichen wurden 607 Angebote identifiziert (Sportnachrichten mit mindestens täglicher Aktualisierung). Als umfassende Wettbewerber schließlich wurden ausweislich des Gutachtens 94 Angebote ausgemacht (mindestens sechs Sportarten in eigenen Rubriken). Eine Clusterbildung der publizistischen Wettbewerber von sport.zdf.de zeigt, dass die umfassenden Wettbewerbsangebote zu 60 Prozent von Printverlagen, zu 14 Prozent von TV- bzw. Radioanbietern und zu 26 Prozent von Anbietern ohne klassischen Medienbezug stammen.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat stellt fest, dass die Analyse von Goldmedia/Salans ein umfassendes Bild des publizistischen Onlinewettbewerbs im hier relevanten Segment vermittelt. Die von Goldmedia/Salans verwendeten Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber in Teilbereichen und der umfassenden Wettbewerber von sport.zdf.de stellen eine erste qualitative Bewertung der Wettbewerbssituation dar, die vom Fernsehrat bei der Erörterung des publizistischen Beitrags von sport.zdf.de vor allem mit Blick auf die umfassenden Wettbewerber vertieft wird. Von den Angeboten, die nicht zum Wettbewerb in Teilbereichen gehören, unterscheidet sich sport.zdf.de durch die mindestens tägliche Aktualisierung des Angebots; von den Angeboten, die nicht dem

umfassenden Wettbewerb zuzurechnen sind, darüber hinaus durch seine Vielfalt an behandelten Sportarten.

### 5.3 Publizistischer Beitrag

#### a) Stellungnahmen Dritter

Einige Stellungnahmen Dritter stellen den publizistischen Beitrag von sport.zdf.de grundsätzlich infrage bzw. halten ihn gegenüber den bestehenden privatwirtschaftlichen Angeboten für nur gering.<sup>100</sup> Es gebe im Telemedienkonzept keine Angaben dazu, welchen Mehrwert das Angebot biete, sodass den gesetzlichen Anforderungen in dieser Hinsicht nicht Rechnung getragen werde. RTL unterstellt, dass sport.zdf.de nur einen geringen positiven publizistischen Beitrag leistet. Entscheidend sei aber, diesen Beitrag in Relation zu den marktlichen Auswirkungen des Angebotes zu setzen. Aus Sicht von RTL überwiegen bei einer solchen Betrachtung eindeutig die negativen Effekte von sport.zdf.de. Nach Ansicht des VDZ bietet sport.zdf.de im Vergleich zu den bestehender privaten Angeboten keinen Mehrwert, da es dem relevanten publizistischen Markt nichts Neues, sondern lediglich bereits Vorhandenes hinzufüge.

Demgegenüber bewerten etliche Stellungnehmende den publizistischen Beitrag von sport.zdf.de als wertvoll.<sup>101</sup> Der DJV betont, dass sich sport.zdf.de als journalistisches Kernangebot der ZDF-Telemedien erheblich von seinen publizistischen Wettbewerbern unterscheide, weil es einen deutlichen Schwerpunkt im Breiten- und Behindertensport setze und auch Sport darstelle, der nicht im ökonomischen Rampenlicht stehe. Dadurch und durch die Bereitschaft, sich mit Problemen des Sports wie etwa Doping auseinanderzusetzen, biete sport.zdf.de einen erheblichen publizistischen Mehrwert. Auf die besondere Bedeutung von sport.zdf.de für Sportarten, die nicht das große kommerzielle bzw. das breite Publikumsinteresse treffen, weist auch der DOSB in seiner Stellungnahme hin. Die EKD hebt am Beispiel des Internetauftritts des „aktuellen sportstudios“ den besonderen Beitrag von sport.zdf.de hervor, der durch die Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen ermöglicht wird.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant betont, dass die Angebote von sport.zdf.de nicht nur auf das bestehende ausgeprägte Interesse an massenattraktiven Sportarten zielten. Vielmehr würden die Nutzer auch für neue Inhalte und Entwicklungen interessiert. Breiten- und Behindertensport würden damit gefördert und ins öffentliche Bewusstsein gebracht. Die Angebote seien aufklärend, indem sie Entwicklungen im Spitzen- und Breitensport thematisierten oder die Auswirkungen der Kommerzialisierung verschiedener Sportarten beschrieben. Inhaltlich entstehe der publizistische Beitrag nicht zuletzt durch eine umfassende und kritische Berichterstattung, die auch Hintergründe bereitstelle und über das Umfeld von großen sportlichen Veranstaltungen informiere.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass sport.zdf.de einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Neben den bereits genannten Qualitätskriterien für Informationsangebote sind aus Sicht des Fernsehrates spezifische Qualitäten der Sportberichterstattung

---

<sup>100</sup> RTL, Sky, VDZ

<sup>101</sup> V. a. DJV, DLRG, DOSB und EKD

hervorzuheben, die den publizistischen Beitrag von sport.zdf.de ausmachen. Dazu gehören die aktuelle und Hintergründe beleuchtende Berichterstattung über eine Vielfalt an Sportarten (im Unterschied zur Konzentration auf massenattraktive Sportarten), ein von kommerziellen und Verwertungsinteressen unabhängiger Sportjournalismus sowie das kontinuierliche Bemühen um die Schaffung von gesellschaftlichen Gemeinschaftserlebnissen. Gerade bei sportlichen Großereignissen ist auch die erzielte Reichweite von sport.zdf.de ein in qualitativer Hinsicht relevanter Aspekt, da erst größere Nutzerzahlen das sozial gewünschte Gemeinschaftserlebnis und sich daran anschließende verbindende Diskurse ermöglichen.<sup>102</sup>

Die Einschätzung des Fernsehrates zum qualitativen Beitrag von sport.zdf.de beruht auf den nachfolgenden Erwägungen:

Bezogen auf den demokratischen Wert liegt der besondere Qualitätsbeitrag von sport.zdf.de vor allem in der professionellen Auseinandersetzung mit den Hintergründen und dem Aufzeigen von wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen verschiedener Sportarten und Sportereignisse. Die Berichterstattung geht über eine reine Abbildung von Ergebnissen und Sportereignissen hinaus und zeichnet sich durch eine kritische Distanz zu ihrem Gegenstand aus. Indem Probleme wie Doping, kommerzielle Zwänge des Sports oder auch die Hintergründe der Arbeit von Sportverbänden aufgezeigt und nachhaltig journalistisch begleitet werden, werden die Nutzer in die Lage versetzt, Bezüge zwischen Sport, Politik und Wirtschaft zu erkennen.

Zum sportpolitisch wichtigen Problemfeld Doping hat sport.zdf.de beispielsweise eine von der Startseite direkt anzuwählende Themenseite „Doping Watch“ eingerichtet, auf der sich die Nutzer umfassend über aktuelle Dopingfälle, Hintergründe und Auswirkungen informieren können. Auch beim Online-Sportangebot kommen dem ZDF der hohe Qualifizierungsgrad seiner journalistischen Mitarbeiter und die hohen Standards von Aus- und Fortbildung zugute. Zudem wurde im Frühjahr 2007 eine redaktionsübergreifende ZDF-Doping-Taskforce eingerichtet, um das komplexe Thema Doping für die Zuschauer zu erklären, die medizinischen, sportpolitischen und gesellschaftlichen Hintergründe darzustellen, ungewöhnliche Höchstleistungen zu hinterfragen und durch Recherchen mögliche Dopingvergehen sowie Unzulänglichkeiten in den Kontrollsystemen aufzudecken.

Sport ist aus Sicht des Fernsehrates ein wesentlicher Integrationsfaktor und vor allem in sozialer Hinsicht von großer Bedeutung. Verantwortlich gestaltete Sportinformationen tragen zum Zusammenhalt der Gesellschaft bei. Sowohl nationale und internationale Sportereignisse als auch der Breitensport zählen zu denjenigen Themen, die einen gesellschaftlichen Zusammenhalt über alle Altersgruppen, Schichten und Milieus hinweg schaffen und fördern können. Die von politischen und kommerziellen Einflüssen unabhängige Begleitung von Spitzen- und Breitensport durch sport.zdf.de entfaltet eine integrative Wirkung, indem sie für die Nutzer eine gemeinsame Gesprächs- und Faktenbasis zur Verfügung stellt. Die Sportberichterstattung auf sport.zdf.de leistet in diesem Kontext einen wichtigen Beitrag, da die Nutzer an großen Sportere-

---

<sup>102</sup> Auf die auch in qualitativer Hinsicht zu berücksichtigende Bedeutung der Reichweite von Onlineangeboten hat auch der Direktor des Hans-Bredow-Instituts, Prof. Uwe Hasebrink, im Rahmen des Qualitätsworkshops des Fernsehrates hingewiesen.

eignissen wie Olympischen Spielen oder Fußball-Welt- oder Europameisterschaften teilhaben können. Zum gemeinschaftlichen Erleben herausragender Sportereignisse tragen die auf sport.zdf.de zur Verfügung gestellten interaktiven Elemente bei, die den Nutzern unter professioneller redaktioneller Begleitung ein Feedback ermöglichen und sie zur Auseinandersetzung mit dem Ereignis einladen.

Von besonderer Bedeutung für den qualitativen Beitrag von sport.zdf.de ist die Themenauswahl der Berichterstattung. Die Finanzierung durch Gebühren erlaubt es dem ZDF, nicht nur kommerziell attraktive Sportarten zu begleiten, sondern darüber hinaus auch umfassend über weniger beachtete Sportarten wie beispielsweise Tischtennis oder Segeln zu berichten.

Hervorzuheben ist außerdem, dass das Angebot neben dem Spitzensport auch Beiträge zum Breitensport umfasst und Amateursportereignisse aufnimmt, sofern sie nicht von lediglich lokaler oder regionaler Bedeutung sind. Onlineportale wie etwa sportal.de, Onlineauftritte von auf Sport spezialisierten Angeboten von Verlagen (z. B. kicker.de), Internetseiten von allgemeinen Zeitungen und Zeitschriften (z. B. bild.de) und Angebote privater TV-Sender (z. B. dsf.de) leisten dies nicht in gleicher Weise.

Eine Integrationsleistung geht des Weiteren von der ausführlichen Berücksichtigung von Behindertensport durch sport.zdf.de aus. Weil das Angebot nicht auf Werbeeinnahmen angewiesen ist, kann zum Beispiel umfassend über die Paralympics berichtet werden, obwohl damit nur vergleichsweise geringe Nutzerreichweiten zu erzielen sind. Nach Überzeugung des Fernsehrates kommt darin ein struktureller Vorteil von sport.zdf.de gegenüber kommerziellen Wettbewerbern zum Ausdruck, der sich in einer größeren Themenvielfalt ausdrückt. Gerade in den umfangreichen Informationen über Breiten- und Behindertensport spiegelt sich ein qualitativer Beitrag von sport.zdf.de zum publizistischen Wettbewerb, den kommerzielle Anbieter wegen ihrer Finanzierungsbedingungen nicht in vergleichbarem Umfang leisten können. Dies ist vor allem bezogen auf den sozialen Wert von sport.zdf.de hervorzuheben, da die Auseinandersetzung der Nutzer mit dem Behindertensport zum Verständnis von Minderheiten und zu ihrer Integration beiträgt.

Nicht zuletzt ist der Fernsehrat zu der Einschätzung gelangt, dass sport.zdf.de mit Blick auf den kulturellen Wert von Sportangeboten einen qualitativen Beitrag leistet. Dieses geschieht durch die kontinuierliche und nachhaltige redaktionelle Abbildung und Einordnung von sportlichen Höhepunkten, die durch die mediale Begleitung und die Verfügbarkeit in Archiven zum Bestandteil des kulturellen Gedächtnisses der Gesellschaft werden. Bei Großereignissen in anderen Ländern wird über die kulturellen Auswirkungen auf das jeweilige Veranstalterland informiert und der Nutzer wird mit den Gebräuchen fremder Kulturen vertraut gemacht. Damit kann im positiven Fall ein Beitrag zum kulturellen Austausch geleistet werden, der in dieser Form nur durch die Unterstützung der Sportberichterstattung im Netz durch erfahrene Auslandskorrespondenten und ihre besondere Expertise realisiert werden kann. Die kommerziellen Wettbewerber verfügen in dieser Hinsicht nicht über vergleichbare Möglichkeiten.

Im Unterschied vor allem zu den Onlineangeboten von Printverlagen ist sport.zdf.de gekennzeichnet durch eine starke multimediale Ausrichtung, die insbesondere in einem umfangreichen

Einsatz von Videos zum Ausdruck kommt. Auch mit Blick auf die öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsangebote leistet sport.zdf.de einen Beitrag zum Wettbewerb: Im Unterschied zu den Sportinhalten der Onlineangebote der einzelnen ARD-Landesrundfunkanstalten ist sport.zdf.de in weitaus größerem Maße auf national relevante Themen ausgerichtet. Der publizistische Wettbewerb mit vergleichbaren Angeboten wie sportschau.de trägt zur Erhöhung der Qualität in der Sportberichterstattung bei. Wie bereits in den Erörterungen zu heute.de dargelegt, wird durch den publizistischen Wettbewerb und das Ringen um die Gunst der Nutzer mit Qualitätsangeboten die Meinungsvielfalt befördert. Dies gilt ebenfalls für den Sportjournalismus, was nicht zuletzt in besonderen Formaten wie „Afrika unplugged“ zur Fußball-Weltmeisterschaft 2010 zum Ausdruck kommt.

#### 5.4 Abwägung des Fernsehrates

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass sport.zdf.de in qualitativer Hinsicht einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Der Bezug zu den Sportprogrammen des ZDF und seine ausgeprägte multimediale Gestaltung grenzen es von seinen publizistischen Wettbewerbern ab. Hervorzuheben sind der journalistische Beitrag von sport.zdf.de zur Analyse der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Sports und die Integration von Breiten- und Behindertensport in das Angebot. Die marktlichen Auswirkungen von sport.zdf.de sind demgegenüber als sehr gering einzustufen. Aus Sicht des Fernsehrates ist daher der qualitative Beitrag von sport.zdf.de zum publizistischen Wettbewerb weitaus größer als seine marktlichen Auswirkungen, selbst wenn man unterstellt, dass ohne sport.zdf.de der publizistische Beitrag privater Angebote zunehmen könnte. Das Verfahren hat zudem keine Hinweise darauf ergeben, dass Marktteilnehmer durch sport.zdf.de vom Markteintritt abgehalten wurden.

## 6. ZDFmediathek

### 6.1 Marktliche Auswirkungen

#### a) Gutachten

#### Intramediäre marktliche Auswirkungen

Im hier einschlägigen Markt für Online-Videoangebote existiert laut Gutachten eine Vielzahl von kommerziellen Wettbewerbern, die sich nicht nur über Werbung, sondern in Teilen auch über Kundenentgelte finanzieren. Die Mehrzahl der ökonomisch relevanten Wettbewerber der ZDFmediathek ist allerdings werbefinanziert. Werbefinanzierte Videoangebote kamen 2009 nach einer Schätzung von Goldmedia/Salans auf 1,9 Mrd. Abrufe und einen Nettoumsatz von 11,8 Mio. Euro.<sup>103</sup> Die Anzahl der Abrufe der ZDFmediathek betrug 2009 164,4 Mio. Dies entspricht laut Goldmedia/Salans einem Werbemarktäquivalenzwert von 0,7 Mio. Euro.

Bei einem Marktaustritt des Angebotes würden ausweislich der Ergebnisse des Gutachtens aber nur 35,7 Prozent der Nutzer zu werbefinanzierten Onlineangeboten wechseln. Dies entspräche einem Werbeumsatz-Zugewinn von rund 250.000 Euro für werbefinanzierte Videoangebote im Netz (oder einem Marktanteil von rund 2 Prozent am Nettowerbeumsatz für Video-

---

<sup>103</sup> Der Bruttoumsatz betrug dem Gutachten zufolge im gleichen Zeitraum 23,3 Mio. Euro, was einer Brutto-Netto-Schere von rund 36,7 Prozent entspricht.

werbung im Jahr 2009). Die ökonomischen Auswirkungen der ZDFmediathek auf werbefinanzierte Wettbewerber bezeichnet das Gutachten demzufolge als nicht relevant.

Für kostenpflichtige VoD-Angebote liegen nur die Zahlen für 2008 vor: Demnach wurde in diesem Markt mit 2,1 Mio. kostenpflichtigen Abrufen ein Umsatz von 8,9 Mio. Euro erzielt. In die Berechnung des Marktäquivalenzwertes für Pay-Umsätze seien die Abrufe der Liveübertragungen und Nachrichtenbeiträge nicht miteinbezogen worden, da diese Nutzung nicht kostenpflichtig vermarktet werden könne. Der Anteil der Abrufe der ZDFmediathek (62,1 Mio. VoD-Abrufe ohne Livenutzung und Nachrichtenbeiträge), der auf kostenpflichtige Inhalte entfallen könnte, beläuft sich nach der Schätzung der Gutachter auf 0,7 Prozent. Der Paymarktäquivalenzwert betrage demzufolge 1,05 Mio. Euro.

Des Weiteren wurde im Gutachten dargelegt, dass im Falle ihres Marktaustrittes – zumindest theoretisch – eine Migration von 25,8 Prozent der Nutzer der ZDFmediathek zu Pay-Angeboten möglich wäre. Dies entspräche Zusatzerlösen für kostenpflichtige Online-Videoangebote in Höhe von rund 270.000 Euro; was wiederum einen Umsatzanteil von rund 3 Prozent aller kostenpflichtigen Videoinhalte in Deutschland (2008) repräsentieren würde. Damit machen laut Gutachten auch die Zusatzerlöse, die von kommerziellen Wettbewerbern im Paymarkt bei einem Marktaustritt der ZDFmediathek erzielt werden könnten, nur einen relativ geringen Anteil am Gesamtmarkt aus.

#### Auswirkungen auf verbundene Märkte

Das marktliche Gutachten hat die Auswirkungen der ZDFmediathek auf den vorgelagerten Markt der Produzenten und auf den nachgelagerten Home-Entertainment-Markt untersucht.

Mit Blick auf den Produzentenmarkt kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass ein Marktaustritt der ZDFmediathek ohne größere Auswirkungen bliebe.

Auch für den Markt für Home-Entertainment-Angebote sind ausweislich des Gutachtens keine relevanten marktlichen Auswirkungen der ZDFmediathek gegeben oder zu erwarten, da die Inhalte der Mediathek nicht vergleichbar mit den meisten der auf DVD und Blu-Ray erscheinenden Titel sind. Der Markt sei geprägt durch US-Serien, Hollywood-Kinofilme und Zeichentrickserien für Kinder, die nach dem RStV als Fremdproduktionen in öffentlich-rechtlichen Mediatheken nicht zum Abruf angeboten werden dürften.

#### b) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat nimmt zur Kenntnis, dass die marktlichen Auswirkungen der ZDFmediathek auf werbefinanzierte Videoangebote im Netz von den Gutachtern als nicht relevant und auf kostenpflichtige Videoangebote als relativ gering eingestuft werden. Gleichwohl hält der Fernsehrat fest, dass der Markteinfluss der ZDFmediathek höher bewertet wird als der der meisten anderen Telemedienangebote des ZDF.

## 6.2 Publizistische Wettbewerber

### a) Ausführungen des Intendanten

Das Telemedienkonzept sieht die ZDFmediathek im publizistischen Wettbewerb mit kommerziellen Abrufangeboten wie z. B: maxdome, RTL NOW, dsf.de, T-home On-Demand-Angebot, itunes, videoload und focus.tv. Sie beinhalteten aber oftmals entgeltliche Angebote und legten den inhaltlichen Schwerpunkt – anders als die ZDFmediathek – vor allem auf fiktionale Unterhaltung. Keine der genannten Plattformen würde es dem Nutzer ermöglichen, eine große Bandbreite von ZDF-Sendungen zeitversetzt abzurufen. Umgekehrt enthalte die ZDFmediathek keine Spielfilme und angekaufte Serienfolgen sowie keine Sendungen bzw. Beiträge von anderen Fernsehsendern. Insofern habe die ZDFmediathek eine publizistische Alleinstellung. Als weitere publizistische Wettbewerber wird auf die ARD-Mediathek sowie auf Mediatheken der Landesrundfunkanstalten hingewiesen.

### b) Gutachten

Die publizistische Wettbewerbsanalyse des Marktgutachtens zur ZDFmediathek ergab, dass der Kreis des weitesten Wettbewerbs 458 Angebote umfasst. Als Wettbewerber in Teilbereichen wurden 195 Angebote identifiziert. Als umfassende Wettbewerber wurden ausweislich des Gutachtens 31 Angebote ausgemacht. Eine Clusterbildung der publizistischen Wettbewerber der ZDFmediathek zeigt, dass die umfassenden Wettbewerbsangebote zu 3 Prozent von Printverlagen (hier existiert mit bild.de nur ein umfassender Wettbewerber), zu 78 Prozent von TV- bzw. Radioanbietern und zu 19 Prozent von Anbietern ohne klassischen Medienbezug stammen.

In den weitesten Wettbewerb wurden alle Onlineangebote mit umfassendem Videoangebot aufgenommen. Die weitere Eingrenzung erfolgte nach den nachstehenden Kriterien.

	Wettbewerb in Teilbereichen	Umfassender Wettbewerb
Mediathek	Zielgruppe: Erwachsene mindestens bis 59 Jahre; nonfiktionale Information und nonfiktionale Unterhaltung oder fiktionale Unterhaltung	VoD-Content einzelner Sendungen und nonfiktionale Unterhaltung und fiktionale Unterhaltung

### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat stellt fest, dass die Analyse von Goldmedia/Salans ein umfassendes Bild des publizistischen Onlinewettbewerbs in dem hier relevanten Segment vermittelt. Die von Goldmedia/Salans verwendeten Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber in Teilbereichen und der umfassenden Wettbewerber der ZDFmediathek stellen eine erste qualitative Bewertung der Wettbewerbssituation dar, die vom Fernsehrat bei der Erörterung des publizistischen Beitrags der Mediathek vor allem mit Blick auf die umfassenden Wettbewerber vertieft wird. Von den Angeboten, die nicht dem umfassenden Wettbewerb zuzurechnen sind, unterscheidet sich die ZDFmediathek durch ihr auf einzelne Sendungen bezogenes VoD-Angebot sowie durch die Kombination von nonfiktionaler und fiktionaler Unterhaltung.

### 6.3 Publizistischer Beitrag

#### a) Stellungnahmen Dritter

Einige Stellungnahmen Dritter halten den publizistischen Beitrag der ZDFmediathek gegenüber den bestehenden privatwirtschaftlichen Angeboten für gering.<sup>104</sup> Es gebe keine Angaben dazu, welchen Mehrwert das Angebot biete, sodass den gesetzlichen Anforderungen in dieser Hinsicht nicht Rechnung getragen werde. Sky moniert, dass keine differenzierte Betrachtung einzelner Angebotsteile im Telemedienkonzept erfolgt, aus der der jeweils spezifische publizistische Beitrag ersichtlich würde.

Demgegenüber sehen andere Stellungnehmer einen positiven publizistischen Beitrag der ZDFmediathek als gegeben.<sup>105</sup> Das DRK stellt dabei etwa auf die Ermöglichung der orts- und zeitunabhängigen Nutzung von ZDF-Inhalten durch die Mediathek ab und betont den Beitrag des Angebotes zur Wissensgesellschaft, verbunden mit einem Plädoyer für höchstmögliche Verweildauern. Der DJV betont, dass die ZDFmediathek dem sich ändernden Nutzungsverhalten Rechnung trage und nicht zuletzt deswegen zur Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft sowie zur Orientierung und Medienkompetenz beitrage.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Die besondere Qualität der ZDFmediathek besteht nach den Ausführungen des Intendanten darin, dass nur sie einen umfassenden Zugang zu den Sendungen und Beiträgen des ZDF ermögliche und dabei VoD, Livestream, Bilderserien und Multimediaanwendungen bündele. Die ZDFmediathek sei daher durch die besondere Qualität der ZDF-Sendungsmarken sowie durch die Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit der ZDF-Angebote geprägt. Der Intendant weist darauf hin, dass die ZDFmediathek im November 2008 den „Eyes & Ears Award“ in der Kategorie „Beste medienbasierte Interaktionsgestaltung“ erhalten habe.

Der hohe Wert der ZDFmediathek und ihr besonderer Beitrag zur Aufgabenerfüllung gründeten sich zudem auf die spezifische Programmqualität der in ihr enthaltenen Sendungen und Beiträge sowie auf den hohen Anteil an Information. 77 Prozent der Inhalte der ZDFmediathek bestünden aus Information, ein knappes Fünftel (18 Prozent) seien fiktionale Programme, rund 3 Prozent Unterhaltung. Die RTL-Mediathek RTL NOW bestehe hingegen zu 83 Prozent aus fiktionalen Programmen und Unterhaltung; das VoD-Portal maxdome enthalte nur 8 Prozent Information.<sup>106</sup> Zudem zeichne sich die ZDFmediathek durch ihr besonders umfangreiches Videoangebot z. B. im Vergleich zur ARD-Mediathek und RTL NOW<sup>107</sup> sowie durch ihre nutzerfreundliche Navigation aus.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass die ZDFmediathek einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Die Mediathek stellt den Nutzern hochwertige Sendungen und Beiträge aus den ZDF-Programmen zur orts- und zeitsouveränen Wahrnehmung zur Verfügung und trägt damit der sich wandelnden Mediennutzung vor allem des jüngeren Publi-

---

<sup>104</sup> RTL und Sky

<sup>105</sup> V. a. DRK, DJV und viele Einzelpersonen

<sup>106</sup> IFEM-Inhaltsanalyse Online-Mediatheken/Stichtag 24.05.2008/AGF-Codierung.

<sup>107</sup> IFEM-Inhaltsanalyse Online-Mediatheken/Stichtag 24.05.2008/AGF-Codierung.

kums Rechnung. Sie spiegelt die redaktionelle Vielfalt der ZDF-Inhalte und ihre hohen qualitativen Standards im Netz.

Zu beachten ist aus Sicht des Fernsehrates, dass das Angebot der Sendungen des Fernsehprogramms des ZDF auf Abruf bereits nach dem Staatsvertrag zum Auftrag des ZDF gehört, wie § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 RStV zeigt. Im Drei-Stufen-Test zu prüfen sind somit in erster Linie die Verlängerung der Verweildauern und der redaktionell gestaltete Zugang zu den Sendungen, nicht das Abrufangebot an sich.

Durch die enge Verknüpfung der ZDFmediathek mit den anderen Telemedienangeboten des ZDF und mit den ZDF-Fernsehprogrammen lassen sich die vom Fernsehrat für diese Bereiche herausgearbeiteten Qualitätsmerkmale auch auf dieses Angebot beziehen. Der Fernsehrat ist daher der Überzeugung, dass die ZDFmediathek einen signifikanten positiven Beitrag zu den demokratischen, sozialen und kulturellen Werten der Gesellschaft leistet. Er verweist zur inhaltlichen Begründung auf die entsprechenden Ausführungen zu den Qualitätsmerkmalen der weiteren ZDF-Telemedien, insbesondere in den Wettbewerbsbereichen Information, Sport sowie Fiktion und Unterhaltung.

Neben der Programmqualität sieht der Fernsehrat eine Besonderheit der ZDFmediathek in ihrem mit 77 Prozent sehr hohen Anteil an Informationen. In diesem Punkt ist ein signifikanter Unterschied zu den Online-Videoangeboten kommerzieller Wettbewerber, vor allem aus dem Fernsehmarkt, zu erkennen. Gegenüber den Onlineangeboten von Printverlagen zeichnet sich die ZDFmediathek durch ihr sehr umfangreiches Videoangebot aus.

Auch in der Expertenkonsultation wurde der Informationsgehalt öffentlich-rechtlicher Telemedien vor dem Hintergrund anderer verfügbarer Onlineangebote erörtert. Der DGB wies in diesem Zusammenhang auf neuere Studien hin, denen zufolge öffentlich-rechtliche Nachrichtenangebote eine von kommerziellen Angeboten unterscheidbare Ausrichtung hätten. Private Anbieter setzten eher auf Themen mit Unterhaltungswert, während bei den öffentlich-rechtlichen Angeboten in stärkerem Maße politische und wirtschaftliche Themen behandelt würden.

Der Fernsehrat hat diesen Aspekt in seinen weiteren Beratungen aufgegriffen und überprüft. Eine Anfang 2010 veröffentlichte Studie über die Fernsehnachrichten bei ARD, ZDF, RTL und Sat.1 kommt zu dem Ergebnis, dass öffentlich-rechtliche und private Nachrichten unterschiedliche Funktionen erfüllen: Während die öffentlich-rechtlichen Sender vorwiegend das institutionelle und politiknahe Geschehen thematisierten, widmeten sich die werbefinanzierten Sender in größerem Umfang den nichtinstitutionellen, alltagsnahen Ereignissen. Die beiden öffentlich-rechtlichen Hauptnachrichtensendungen räumten beispielsweise der Politik etwa doppelt so viel Sendezeit ein wie die Hauptnachrichten von RTL und Sat.1.<sup>108</sup> Diese funktionalen Unterschiede spiegeln sich aufgrund ihres hohen Informationsanteils ebenfalls in der ZDFmediathek.

---

<sup>108</sup> Vgl. Krüger, Udo Michael: InfoMonitor 2009: Fernsehnachrichten bei ARD, ZDF, RTL und Sat.1, in: Media Perspektiven 2/2010, S. 50–72.

Der Fernsehrat kann vor diesem Hintergrund die von einzelnen Dritten vorgetragene Kritik, die ZDFmediathek leiste keinen publizistischen Beitrag über die am Markt ohnehin vorhandenen Angebote hinaus, nicht nachvollziehen. Durch ihre Bezugnahme auf die ZDF-Programme unterscheidet sich die ZDFmediathek ebenfalls von vergleichbaren Telemedien der öffentlich-rechtlichen Wettbewerber.

Zudem ist der Beitrag der benutzerfreundlichen Navigation und des barrierearmen Zugangs zu den ZDF-Inhalten zu würdigen. Der Fernsehrat begrüßt die Ankündigung des Intendanten, die Mediathek im Jahr 2010 technisch so umzurüsten, dass mit Untertiteln versehene Nachrichten und andere Sendungen auch nichtlinear über das Internet abgerufen werden können. Auch der Screenreader-Einsatz wird nach Meinung des Fernsehrates zum weiteren Abbau von Nutzungsbarrieren für Menschen mit Behinderungen beitragen.

#### 6.4 Abwägung des Fernsehrates

Der Fernsehrat stellt fest, dass die ZDFmediathek in qualitativer Hinsicht einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Das Angebot gewährt einen orts- und zeitunabhängigen Zugang zu einer Vielzahl hochwertiger ZDF-Sendungen. Es grenzt sich vor allem durch seinen hohen Informationsanteil von seinen publizistischen Wettbewerbern ab. Die marktlichen Auswirkungen der ZDFmediathek werden als relativ gering eingestuft, auch wenn der Fernsehrat zur Kenntnis nimmt, dass der Markteinfluss der ZDFmediathek höher bewertet wird als der der meisten Telemedienangebote des ZDF. Dennoch ist der qualitative Beitrag der ZDFmediathek zum publizistischen Wettbewerb nach Überzeugung des Fernsehrates höher einzuschätzen als seine marktlichen Auswirkungen, selbst wenn man unterstellt, dass ohne die ZDFmediathek der publizistische Beitrag privater Angebote zunehmen könnte. Das Verfahren hat zudem keine Hinweise darauf ergeben, dass Marktteilnehmer durch die ZDFmediathek vom Markteintritt abgehalten wurden.

### 7. tivi.de

#### 7.1 Marktliche Auswirkungen

##### a) Gutachten

tivi.de steht ausweislich des Gutachtens im ökonomischen Wettbewerb mit privaten Online-Kinderangeboten, die sich über Werbung und/oder durch Bezahlmodelle finanzieren; die Mehrzahl der ökonomisch relevanten Wettbewerber von tivi.de ist werbefinanziert. Die IVW-gelisteten werbefinanzierten Anbieter kamen 2009 nach einer Schätzung von Goldmedia/Salans auf eine Gesamtreichweite von 65,9 Mio. Visits und einen Nettoumsatz von 1,11 Mio. Euro.

Das marktliche Gutachten ermittelte für tivi.de für 2009 einen Wert von rund 9 Mio. Visits und damit einen Werbemarktäquivalenzwert in Höhe von rund 151.000 Euro, die theoretisch bei einem Marktaustritt auf Wettbewerber verteilt werden könnten (13,6 Prozent Marktanteil des werbefinanzierten Onlinemarktes für Kinderangebote). Bei einem Marktaustritt des Angebotes würden ausweislich der Ergebnisse des Gutachtens aber nur knapp 30 Prozent der Nutzer zu werbefinanzierten Onlineangeboten wechseln. Dies entspräche einem Werbeumsatz-Zugewinn

von rund 44.000 Euro für werbefinanzierte Kinderangebote im Netz (oder einem Marktanteil von etwa 4 Prozent am geschätzten Nettowerbeumsatz dieses Onlinemarktes 2009). Die ökonomischen Auswirkungen von tivi.de auf werbefinanzierte Wettbewerber sind dem Gutachten zufolge als relativ gering einzustufen.

Außerdem existiere eine erhebliche Komplementärnutzung kommerzieller Online-Kinderangebote durch tivi.de-Nutzer. Da ein relevanter Teil der tivi.de-Nutzer folglich schon heute zum Kreis der Unique User werbefinanzierter Online-Kinderangebote zähle, wäre für die kommerziellen Wettbewerber die durch einen Marktaustritt von tivi.de ausgelöste zusätzliche Verweildauer dieser Nutzer vermutlich nicht vollumfänglich kapitalisierbar.

Für den Paymarkt von Online-Kinderangeboten liegen Zahlen nur für 2008 vor: Nach Schätzungen der Gutachter wurde auf diesem Markt in diesem Jahr ein Umsatz von 24,5 Mio. Euro erzielt. Des Weiteren wurde von den Gutachtern ermittelt, dass im Falle eines Marktaustrittes von tivi.de – zumindest theoretisch – eine Migration von 16,2 Prozent der Nutzer von tivi.de zu Pay-Angeboten möglich wäre (als Folge der Entscheidung der Eltern, die befragt wurden). Dieser Anteil entspricht rund 1,5 Mio. Visits im Jahr, die, wenn sie zu entgeltpflichtigen Kinderportalen wandern würden, laut Goldmedia/Salans zu zusätzlich rund 13.123 Abonnenten führen könnten.

Bei einem angenommenen durchschnittlichen Abonnementspreis von jährlich 75,80 Euro entspräche dies möglichen Zusatzerlösen kostenpflichtiger Online-Videoangebote in Höhe von rund 995.000 Euro; was wiederum einem Umsatzanteil von etwa 4 Prozent aller abonnementfinanzierten Kinderportale in Deutschland (2008) gleichkäme. Die ökonomische Auswirkung von tivi.de auf den Markt für entgeltpflichtige Online-Kinderangebote wird von den Gutachtern demzufolge als relativ gering bezeichnet. Goldmedia/Salans weist zudem darauf hin, dass auch die genannten Werte zu relativeren sind, da tivi.de inhaltlich keinem der entgeltfinanzierten Online-Kinderangebote entspreche, da ein strukturiertes Lernangebot fehle.

#### b) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat nimmt zur Kenntnis, dass ausweislich des Marktgutachtens der Einfluss von tivi.de auf den ökonomischen Wettbewerb der werbe- und entgeltfinanzierten Kinder-Onlineangebote zwar als relativ gering zu bezeichnen ist, die entsprechenden Marktanteilstwerte mit 3 bzw. 4 Prozent aber im Vergleich zu den anderen Telemedienangeboten des ZDF (mit Ausnahme der Ergebnisse in den Märkten für Programminformationen und Videoangebote) höher ausfallen. Auch wenn der Fernsehrat den Markteinfluss von tivi.de für nicht signifikant hält, erfordern die vom Gutachten ermittelten potenziellen Auswirkungen bei der Abwägungsentscheidung eine besondere Beachtung.

## 7.2 Publizistische Wettbewerber

#### a) Ausführungen des Intendanten

Für tivi.de nennt das Telemedienkonzept des ZDF als publizistische Wettbewerber die Angebote kommerzieller TV-Sender wie z. B. toggo.de sowie das Verlagsangebot wasistwas.de. Als öffentlich-rechtlicher Wettbewerber wird beispielhaft kika.de genannt.

#### b) Gutachten

Die publizistische Wettbewerbsanalyse des Marktgutachtens zu tivi.de ergab, dass der Kreis des weitesten Wettbewerbs 124 Angebote umfasst (alle redaktionellen Angebote für Vorschulkinder und/oder Schulkinder). Als Wettbewerber in Teilbereichen wurden 45 Angebote identifiziert (mindestens acht Punkte in den Kategorien Zielgruppe, Angebotsbreite, Videoangebot und Kommunikation/Interaktion). Als umfassende Wettbewerber schließlich wurden ausweislich des Gutachtens sieben Angebote ausgemacht (mindestens elf Punkte in den vorgenannten Kategorien). Eine Clusterbildung der publizistischen Wettbewerber von tivi.de zeigt, dass fünf der umfassenden Wettbewerbsangebote von TV- bzw. Radioanbietern und zwei von Anbietern ohne klassischen Medienbezug stammen.

Bei den umfassenden Wettbewerbern aus dem Rundfunkbereich handelt es sich um toggo.de, clubnick.de, die BR-Kinderinsel, das SWR-Kindernetz.de sowie um das WDR-Kinderangebot. Die reinen Onlineangebote, die als umfassende publizistische Wettbewerber identifiziert wurden, sind blindekuh.de und kindercampus.de. kika.de wird von den Gutachtern aufgrund der geringen Ausprägung seiner multimedialen und interaktiven Elemente nicht als umfassender Wettbewerber von tivi.de eingestuft.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat stellt fest, dass die Analyse von Goldmedia/Salans ein umfassendes Bild des publizistischen Onlinewettbewerbs in dem hier relevanten Segment vermittelt. Die von Goldmedia/Salans verwendeten Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber in Teilbereichen und der umfassenden Wettbewerber von tivi.de stellen eine erste qualitative Bewertung der Wettbewerbssituation dar, die vom Fernsehrat bei der Erörterung des publizistischen Beitrags von tivi.de vor allem mit Blick auf die umfassenden Wettbewerber vertieft wird. Von den Angeboten, die nicht dem umfassenden Wettbewerb zuzurechnen sind, unterscheidet sich tivi.de durch seine Zielgruppe, sein umfassenderes Angebot, die Einbindung von Videos sowie seine interaktiven Elemente.

### 7.3 Publizistischer Beitrag

#### a) Stellungnahmen Dritter

RTL räumt ein, dass auf tivi.de ein positiver Beitrag zum publizistischen Wettbewerb zu finden ist, bezweifelt aber, dass dieser in jedem Fall die mit dem Angebot verbundenen negativen marktlichen Auswirkungen rechtfertigen kann. Nach Ansicht des VDZ bietet tivi.de im Vergleich zu den bestehenden privaten Angeboten keinen Mehrwert, da das Angebot dem relevanten publizistischen Markt nichts Neues, sondern lediglich bereits Vorhandenes hinzufüge.

Demgegenüber messen einige Stellungnehmende tivi.de einen erheblichen publizistischen Beitrag zu.<sup>109</sup> Der DBJR hält tivi.de für eine glaubwürdige Quelle für Kinder und Jugendliche, die erhalten und ausgebaut werden müsse. Das Angebot könne zudem die Jugendverbände unterstützen, die Medienkompetenz der Jüngeren zu stärken. Ein entscheidender Vorteil sei zudem, dass tivi.de werbe- und sponsoringfrei ist. Die Bedeutung der Unabhängigkeit von wirtschaftli-

<sup>109</sup> V. a. DBJR, DJV, EKD und Verbraucherzentrale

chen Interessen betont auch der Verbraucherzentrale Bundesverband. Der DJV unterstreicht den Beitrag von tivi.de, indem er auf die Mitgestaltungsmöglichkeiten von Kindern hinweist, die nicht zuletzt in den moderierten Chats und kontrollierten Foren in einem geschützten Raum stattfinden könnten.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant erläutert, dass tivi.de die Vielfalt der Kinder-, Jugend- und Familienprogramme widerspiegeln, die in der ZDF-Programmfamilie und den Partnerkanälen ausgestrahlt werden. tivi.de biete Rubriken zu aktuellen Themen und Hintergrundinformationen, die einen Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen für Kinder wesentlichen Lebensbereichen gäben. Da tivi.de umfassend, unparteiisch, unabhängig und kindgerecht über politische und gesellschaftliche Hintergründe berichte, komme das Angebot damit dem Recht der Kinder auf Informationsfreiheit nach. Daneben böte tivi.de Beratung und Hilfestellung beim Umgang mit Medien und fördere damit die Medienkompetenz. Durch Rubriken zu Wissens- und Lerninhalten trage tivi.de zudem zur Erfüllung des Auftrags bei, kindgerechte bildende Inhalte anzubieten.

Durch den Verzicht auf Werbung und Sponsoring und den kostenfreien Zugang zu den Inhalten bei tivi.de werde vor allem Kindern die unbeeinflusste und neutrale Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht. Durch das möglichst umfassende, schnelle, zuverlässige, kindgerechte und profunde Abbilden von Inhalten bei tivi.de werde Kindern die Orientierung in einer komplexer werdenden Welt erleichtert.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat ist davon überzeugt, dass Angebote für die Zielgruppe Kinder eine besondere Sorgfalt und eine eigene Qualitätsdiskussion erfordern. Im Unterschied zu den ZDF-Angeboten für Erwachsene hält der Fernsehrat daher die Werbefreiheit von tivi.de an sich bereits für ein hervorzuhebendes Qualitätsmerkmal. Zudem bietet tivi.de eine kindgerechte Darstellung von aktuellen Informationen, hohe pädagogische Standards sowie wichtige Orientierungshilfen für Kinder. Im Ergebnis stellt der Fernsehrat einen qualitativen Beitrag von tivi.de zum publizistischen Wettbewerb fest.

Folgende Überlegungen haben zu dieser Einschätzung geführt:

Der Fernsehrat hat sich davon überzeugt, dass tivi.de vielfältige Anstrengungen unternimmt, um Kindern einen geschützten Raum im Internet zu bieten. Dies gilt sowohl für den Jugendmedienschutz als auch für den Datenschutz. Für die hohen Sicherheitsstandards steht auch das Siegel „Erfurter Netcode“, mit dem tivi.de ausgezeichnet wurde.

Mit Blick auf diese Standards hervorzuheben ist aus Sicht des Fernsehrates der tivi Treff, der es Kindern ermöglicht, andere Kinder im Netz kennenzulernen und sich mit ihnen über die Kinder- und Jugendangebote des ZDF auszutauschen. Dieser Austausch ist durch den Gebrauch von Spitznamen möglich und findet in themenbezogenen Foren und Chats statt, die von ausgebildeten ZDF-Mitarbeitern redaktionell begleitet werden. Alle Einträge werden gegengelesen, bevor

sie freigeschaltet werden und für alle Mitglieder sichtbar sind. Bei möglicherweise kritischen Themen wird zum Schutz der Kinder ein Experte bzw. Psychologe hinzugezogen. Um die Sicherheit aller Nutzer im tivi Treff zu gewährleisten, müssen sich Kinder zudem in jedem Fall mit dem Einverständnis der Erziehungsberechtigten für den tivi Treff registrieren. Die hohen Sicherheitsstandards unterstützen nach Überzeugung des Fernsehrates den qualitativen Beitrag des Angebotes.

Im Fall von tivi.de hält es der Fernsehrat für geboten, die Werbefreiheit des Angebotes an sich als Qualitätsmerkmal zu bewerten. Insbesondere jüngere Kinder können noch nicht zwischen redaktionellen Inhalten und Werbebotschaften unterscheiden. Aber auch etwas ältere Kinder lassen sich in ihrer Aufmerksamkeit leicht durch Werbung stören und dadurch vom redaktionellen Angebot ablenken. Die Vermittlung von Wissen und angestrebte Lernerfolge können durch Werbung folglich beeinträchtigt werden, sodass ein werbefreies Angebot für Kinder einen besonderen publizistischen Beitrag leistet. Außerdem ermöglicht die Gebührenfinanzierung dem ZDF, den Fokus bei seinem Kinderangebot ganz auf die inhaltliche Ausgestaltung zu legen, ohne dabei Vermarktungsstrategien für weitere Produkte mit in den Blick nehmen zu müssen, die aller Wahrscheinlichkeit nach kommerzielle Anbieter von Kinderseiten berücksichtigen müssen. Bei kommerziellen Anbietern besteht der Anreiz, Marken (Serien und Figuren) auch mit Blick auf den Vertrieb von Produkten mit diesen Marken aufzubauen. Die vorgenannten Aspekte werden ebenfalls von Stellungnehmenden wie beispielsweise dem DBJR hervorgehoben.

Auch die Entgeltfreiheit ist ein Qualitätsmerkmal. Zum einen ermöglicht sie Kindern, die Inhalte unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten ihrer Eltern zu nutzen. Zum anderen begünstigt eine Pay-Finanzierung strukturell eine Ausrichtung des Angebots auf besonders kaufkräftige Gruppen.

Der Fernsehrat hat in seinen Beratungen zu tivi.de weitere Argumente aus den zahlreichen positiven Stellungnahmen berücksichtigt, die die Rolle des Angebotes als glaubwürdige Quelle und als Orientierungshilfe für Kinder unterstreichen. Im Rahmen der Expertenkonsultation hat der DGB zudem die größere inhaltliche und formale Vielfalt öffentlich-rechtlicher Angebote für Kinder im Vergleich zu ihren kommerziellen Wettbewerbern betont. Auch der BDZV hat im Übrigen auf Nachfrage in der Konsultation auf das gesellschaftliche Bedürfnis etwa nach pädagogisch wertvollen Spielen hingewiesen, die von tivi.de zur Verfügung gestellt werden.

Hinsichtlich des demokratischen Wertes liegt der Beitrag von tivi.de aus Sicht des Fernsehrates in besonderer Weise in der kindgerechten Vermittlung von politischen Themen und der Erläuterung von Basiswissen über demokratische Strukturen und Prozesse. Hervorzuheben ist hier die internetspezifische Begleitung der täglichen Kindernachrichtensendung *logo!* im Fernsehen, die politische Ereignisse und dahinterstehende Zusammenhänge auf eine Weise erklärt, die Kinder verstehen können. Damit wird ein Beitrag zu einer altersgerechten Meinungsbildung von Kindern zu politisch, aber auch wirtschaftlich und gesellschaftlich relevanten Themen ermöglicht. Auch ein multimediales Element wie „logo!Wahlcity! ist geeignet, Wissen über die Funktionsweise der Demokratie zu vermitteln; Kinder können hier eigene Parteien gründen, unterschiedliche Stationen eines Wahlkampfes erleben und schließlich selbst wählen.

Zudem betrachtet der Fernsehrat die von tivi.de geleistete Orientierungshilfe für Kinder und Eltern als einen wichtigen qualitativen Beitrag des Angebotes. Studien belegen einen großen gesellschaftlichen Bedarf in dieser Hinsicht. So sind 75 Prozent der Eltern von 6- bis 9-Jährigen und 60 Prozent der Eltern von 10- bis 13-Jährigen in Sorge, dass ihre Kinder durch die Angebotsflut im Internet überfordert werden.<sup>110</sup> Strukturierte Onlineangebote für Kinder mit sorgfältig ausgewählten, für die jungen Nutzer geeigneten Inhalten wie tivi.de können hier aus Sicht des Fernsehrates Abhilfe schaffen.

Der Fernsehrat ist ebenfalls zu dem Ergebnis gelangt, dass tivi.de in sozialer Hinsicht einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Das Angebot ist nach dem Eindruck des Fernsehrates darauf ausgerichtet, bei den Kindern für ein grundlegendes Verständnis für Mitmenschen, verschiedene Lebensmodelle in Deutschland und für andere Völker, Religionen und Kulturen zu werben. So werden etwa die Weltregionen auf kindgerechte Weise erläutert und damit nicht nur ihre Unterschiede, sondern auch ihre Gemeinsamkeiten sichtbar. Ebenso wie die an Kinder gerichteten Fernsehangebote des ZDF arbeitet tivi.de kaum mit dramatisierenden Elementen und versucht stattdessen, seinen Nutzern konstruktive, gewaltfreie Modelle zur Konfliktbewältigung nahezubringen. Der Fernsehrat verweist in diesem Zusammenhang auch auf die zahlreichen positiven Identifikationsfiguren für gewaltfreie Ansätze zum Umgang mit schwierigen Situationen, die im fortgeschriebenen Telemedienkonzept aufgeführt werden.<sup>111</sup>

Der Beitrag in sozialer Hinsicht wird nach dem Eindruck des Fernsehrates dadurch verstärkt, dass die Inhalte von tivi.de überwiegend in einer für breite Schichten verständlichen Art aufbereitet sind. Die in vielen Bereichen spielerische, mit Unterhaltungselementen verbundene Art der Wissensvermittlung trägt dazu ebenso bei wie das Bemühen von tivi.de, an die Lebens- und Erfahrungswelt der Kinder anzuknüpfen.

Ein wichtiger Aspekt von tivi.de ist für den Fernsehrat darüber hinaus, dass das Angebot nicht mit allen Mitteln versucht, die Aufmerksamkeit der jungen Nutzer an sich zu binden, sondern dass im Gegenteil viele Inhalte zu nicht medienbezogenen Tätigkeiten anregen. Den Kindern werden zahlreiche Alternativen für die Gestaltung ihrer Freizeit aufgezeigt. Darin sieht der Fernsehrat ebenfalls einen qualitativen Beitrag von tivi.de, der durch die Gebührenfinanzierung strukturell befördert wird. Im Unterschied zu werbe- und entgeltfinanzierten Wettbewerbern, die zumindest dem Grunde nach ein wirtschaftliches Interesse daran haben müssen, die Kinder zu einer möglichst häufigen Nutzung anzuregen – bei einer Werbefinanzierung zur Generierung von Visits, bei einer Entgeltfinanzierung zur Legitimation einer Verlängerung des von den Eltern abgeschlossenen Abonnements –, sind die Freiheitsgrade von tivi.de in diesem Punkt größer. Der Fernsehrat stellt fest, dass tivi.de von dieser Möglichkeit in angemessener Weise Gebrauch macht.

---

<sup>110</sup> Vgl. Egmont Ehapa Verlag (Hrsg.): Die KidsVerbraucherAnalyse 2008. Markt-Media Studie für Kinder-Zielgruppen im Alter von 6 bis 13 Jahre, im Auftrag des Egmont Ehapa Verlags, 2008.

<sup>111</sup> S. fortgeschriebenes Telemedienkonzept, S. 83–86.

Der kulturelle Beitrag von tivi.de liegt aus Sicht des Fernsehrates überwiegend in der Vermittlung von Medienkompetenz. Medienkompetenz beinhaltet „die Fähigkeit, Medien kritisch, selbstbestimmt und verantwortlich nutzen, verstehen, bewerten und gestalten zu können“<sup>112</sup>. Dieser Anforderung entspricht tivi.de. Das Angebot zeichnet sich dadurch aus, dass es versucht, die Kinder an einen eigenverantwortlichen Umgang mit dem Internet heranzuführen und sie auch für wichtige Themen wie die Aufrechterhaltung der Privatsphäre und den Datenschutz zu sensibilisieren. Das zur Verfügung gestellte Internetlexikon, praktische Tipps zum Surfen im Netz sowie kindgerechte Informationen zum Datenschutz stehen nach dem Eindruck des Fernsehrates beispielhaft für den von tivi.de geleisteten Beitrag zur Förderung der Medienkompetenz seiner Nutzer.

Darüber hinaus schaffen die Kindersendungen des ZDF und ihre Figuren Orientierung für Kinder beim Umgang mit dem Medium Internet. Sie sind darüber hinaus ein wichtiges Element zur Positionierung (Integration bzw. Abgrenzung) und Identitätsbildung. Aus diesem Grunde ist es für den Fernsehrat von hoher Relevanz, dass die Geschichten und Figuren Bezüge zur Lebenswelt der Kinder aufweisen. Dies ist vor allem bei den Inhalten, die sich an die selbst produzierten Fernsehsendungen des ZDF (wie etwa „Löwenzahn“) anlehnen, der Fall.

Mit seinem Beitrag zur Förderung der Medienkompetenz wird tivi.de den Anforderungen an öffentlich-rechtliche Telemedienangebote nach § 11d Abs. 3 RStV gerecht.

Der Fernsehrat nimmt zur Kenntnis, dass es ausweislich des Marktgutachtens im Vergleich zur Situation bei den anderen Telemedienangeboten des ZDF für tivi.de nur eine kleine Zahl von umfassenden Wettbewerbern gibt. Das Gutachten listet lediglich sieben solcher umfassenden Wettbewerber auf, darunter drei öffentlich-rechtlicher Provenienz. Gegenüber den umfassenden publizistischen Wettbewerbern unterscheidet sich tivi.de durch seine auf die ZDF-Kinderprogramme ausgerichtete Struktur. Nach Auffassung des Fernsehrates kommt der qualitative Beitrag von tivi.de zum publizistischen Wettbewerb nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass das Angebot seinen jungen Nutzern vertiefende und ergänzende Informationen zu den ZDF-Kinderprogrammen zur Verfügung stellt. Diese Verstärkung der hochwertigen Programme wird von keinem der Wettbewerber geleistet. Hervorzuheben ist auch das Videonachrichtenangebot „logo!“, das den Wettbewerb, zu dem auch die Audionachrichten „klaro“ der BR-Kinderinsel und „Lilipuz“ des WDR sowie die Zeichentricknachrichten „Minitz“ des SWR gehören, um einen weiteren Zugang von Kindern zum Weltgeschehen bereichert.

#### 7.4 Abwägung des Fernsehrates

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass tivi.de in qualitativer Hinsicht einen wertvollen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Das Angebot bietet einen vor kommerziellen Interessen geschützten Raum für Kinder im Internet und genügt hohen Qualitäts- und Sicherheitsstandards. Durch seinen Bezug zu den Kindersendungen des ZDF-Fernsehprogramms ist es von seinen publizistischen Wettbewerbern deutlich abzugrenzen. Der Fernsehrat betont, dass tivi.de nach seiner Einschätzung einen wichtigen Beitrag zur Toleranz und zum Verständ-

---

<sup>112</sup> Trepte, Sabine: Medienkompetenz, in: Krämer, Nicole (Hrsg.): Medienpsychologie. Schlüsselbegriffe und Konzepte, Stuttgart, 2008, S. 102.

nis anderer Kulturen leistet. Der Einfluss von tivi.de auf den ökonomischen Wettbewerb der werbe- und entgeltfinanzierten Kinder-Onlineangebote ist zwar als relativ gering zu bezeichnen, die potenziellen Auswirkungen scheinen aber größer zu sein als die der meisten anderen Telemedienangeboten des ZDF. Aufgrund der besonderen Qualitäten von tivi.de ist der Fernsehrat aber zu der Überzeugung gelangt, dass der qualitative Beitrag des Angebotes zum publizistischen Wettbewerb deutlich höher einzuschätzen ist als seine marktlichen Auswirkungen, selbst wenn man unterstellt, dass ohne tivi.de der publizistische Beitrag privater Angebote zunehmen könnte. Das Verfahren hat zudem keine Hinweise darauf ergeben, dass Marktteilnehmer durch tivi.de vom Markteintritt abgehalten wurden.

## **8. theaterkanal.de**

### 8.1 Marktliche Auswirkungen und publizistische Wettbewerber

#### a) Gutachten

Im Markt für Online-Kulturangebote erreichten die IVW-gelisteten ökonomischen Wettbewerber von theaterkanal.de 2009 laut Gutachten eine geschätzte Reichweite von 1,8 Mrd. Visits. Den Markt für werbefinanzierte Online-Kulturangebote beziffert Goldmedia/Salans auf rund 30 Mio. Euro im selben Jahr. Das Kulturangebot auf zdf.de inkl. theaterkanal.de erzielte 2009 rund 3 Mio. Visits. Das marktliche Gutachten errechnet auf dieser Basis einen Werbemarktäquivalenzwert in Höhe von rund 51.000 Euro, die theoretisch bei einem Marktaustritt der Kulturangebote auf zdf.de auf Wettbewerber verteilt werden könnten. Hiervon entfallen 31.000 Euro auf theaterkanal.de.

Bei einem Wegfall der Kulturrinhalte auf zdf.de inklusive eines Marktaustritts von theaterkanal.de würden aber nur rund 34 Prozent der Nutzer zu werbefinanzierten Onlineangeboten wechseln. Dies entspräche einem Werbeumsatz-Zugewinn von 17.000 Euro für kommerzielle Online-Kulturangebote, von denen 10.000 Euro aus dem Marktaustritt von theaterkanal.de resultieren würden. Die ökonomischen Auswirkungen auf den Markt für werbefinanzierte Online-Kulturangebote können ausweislich des Gutachtens als sehr gering bezeichnet werden.

Dem Gutachten zufolge besteht kein entwickelter Paymarkt für online bereitgestellte Kulturrinhalte. Zwar seien einzelne Angebotsbestandteile bei einigen Anbietern kostenpflichtig, dies betreffe aber im Wesentlichen Archivdienste und nicht den Kernbereich der Kulturrinhalte. Eine solide Schätzung der in Deutschland derzeit durch Kulturrinhalte generierten Pay-Umsätze sei aufgrund der sehr geringen Marktbedeutung sowie fehlender Marktdaten zudem nicht möglich. Daher wurden von den Gutachtern keine weiteren Berechnungen angestellt.

#### b) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat sieht auf der Grundlage der Gutachtenergebnisse keine nennenswerten marktlichen Auswirkungen auf kommerzielle Wettbewerber durch theaterkanal.de

## 8.2 Publizistische Wettbewerber

### a) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept wird angegeben, dass das Angebot theaterkanal.de – bedingt durch seine enge Ausrichtung auf den Theaterkanal – ohne unmittelbaren publizistischen Wettbewerb sei. Soweit teilweise thematische Überschneidungen mit anderen Angeboten zu beobachten seien, seien sie nicht so bedeutend, dass eine Austauschbarkeit aus Sicht der Nutzer gegeben sei.

### b) Gutachten

Die publizistische Wettbewerbsanalyse des Marktgutachtens zu den Kulturinhalten auf zdf.de einschließlich theaterkanal.de ergab, dass der Kreis des weitesten Wettbewerbs 1.021 Angebote umfasst (alle Onlineangebote, die die Kategorie Kultur erfüllen).<sup>113</sup> Als Wettbewerber in Teilbereichen wurden 349 Angebote identifiziert. Als umfassende Wettbewerber wurden ausweislich des Gutachtens 47 Angebote ausgemacht. Eine Clusterbildung der publizistischen Wettbewerber zeigt, dass die umfassenden Wettbewerbsangebote zu 26 Prozent von Printverlagen, zu 66 Prozent von TV- bzw. Radioanbietern und zu 8 Prozent von Anbietern ohne klassischen Medienbezug stammen.

In den weitesten Wettbewerb wurden alle Angebote aufgenommen, die die Kategorie „Kultur“ erfüllen. Die weitere Eingrenzung erfolgte nach den nachstehenden Kriterien.

	Wettbewerb in Teilbereichen	Umfassender Wettbewerb
Kultur	Mindestens zwei der Merkmale Film, Musik, Theater/Bühne/Kabarett, Kunst, Literatur; außerdem nationaler Bezug oder umfassende Audio- und/oder Videoangebote sowie monothematische Kulturangebote	Mindestens drei der Merkmale Film, Musik, Theater/Bühne/Kabarett, Kunst, Literatur; außerdem nationaler Bezug und umfassende Audio- und/oder Videoangebote

Bei den Ergebnissen von Goldmedia/Salans ist aus Sicht des Fernsehrates zu berücksichtigen, dass sie sich auf den gesamten Kulturbereich in den ZDF-Telemedien beziehen. Nicht alle umfassenden Wettbewerber stehen daher in direktem Wettbewerb zum Theaterkanal.

### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat stellt fest, dass die Analyse von Goldmedia/Salans ein umfassendes Bild des publizistischen Onlinewettbewerbs in dem hier relevanten Segment vermittelt. Die von Goldmedia/Salans verwendeten Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber in Teilbereichen und der umfassenden Wettbewerber des Kulturangebots auf zdf.de inklusive theaterkanal.de stellen eine erste qualitative Bewertung der Wettbewerbssituation dar, die vom Fernsehrat bei der Erörterung des publizistischen Beitrags von theaterkanal.de vor allem mit Blick auf die umfassenden Wettbewerber vertieft wird. Von den Angeboten, die nicht dem umfassenden Wettbewerb

<sup>113</sup> Die verhältnismäßig große Zahl der Wettbewerber liegt darin begründet, dass hier von den Gutachtern nicht nur die Wettbewerber von theaterkanal.de erfasst wurden, sondern alle Wettbewerber der Kulturangebote auf zdf.de Berücksichtigung fanden.

zuzurechnen sind, unterscheidet sich theaterkanal.de durch sein umfassenderes Angebot, die Einbindung von Videos bzw. seinen nationalen Bezug.

### 8.3 Publizistischer Beitrag

#### a) Stellungnahmen Dritter

Mit Blick auf seinen publizistischen Beitrag wird theaterkanal.de lediglich in den Stellungnahmen von VDZ und DJV erwähnt.<sup>114</sup> Während der VDZ wie bei allen anderen ZDF-Telemedien auch bei theaterkanal.de betont, dass das Angebot dem relevanten publizistischen Markt nichts Neues hinzufüge, sieht der DJV einen publizistischen Mehrwert von theaterkanal.de schon wegen der sehr geringen Marktkonkurrenz im privaten Sektor für gegeben an. Zudem macht der DJV den Beitrag von theaterkanal.de zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags an der inhaltlichen Ausrichtung des Angebotes an aktuellen Kulturinformationen fest.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant stellt dar, dass theaterkanal.de über die die deutschsprachige Kultur spezifisch prägende Landschaft der live dargebotenen, professionellen darstellenden Kunst informiere und damit vor allem die Informationssendungen und Schwerpunktsendungen des entsprechenden Fernsehprogramms unterstütze. Durch den kostenfreien Zugang zu den umfassenden Informationsangeboten auf theaterkanal.de werde allen Gruppen der Bevölkerung ein Kulturinformationsangebot gemacht, das auf rein marktwirtschaftlicher Basis nicht möglich wäre. theaterkanal.de ermögliche auch Personen mit persönlichen Handicaps eine Nutzung der Inhalte, da die Website weitgehend barrierearm gestaltet sei.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass theaterkanal.de einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Er weist darauf hin, dass der Rundfunkstaatsvertrag den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufgibt, insbesondere Beiträge zur Kultur anzubieten. Damit unterstreicht der Gesetzgeber die herausgehobene Bedeutung dieses Genres auch für die Inhalte von gebührenfinanzierten Telemedien.

Der Fernsehrat stützt seine Einschätzung auf die nachfolgenden Erwägungen:

Aus Sicht des Fernsehrates leistet theaterkanal.de einen Beitrag zu einer fairen und vorurteilsfreien Auseinandersetzung mit den politisch-kulturellen Grundlagen. theaterkanal.de liefert Hintergründe zu kulturpolitischen Themen und beleuchtet aktuelle Ereignisse wie 20 Jahre Mauerfall, 1.000 Jahre Mainzer Dom oder den Wiederaufbau der Dresdner Frauenkirche unter kulturpolitischen Aspekten. Damit geht theaterkanal.de auf die demokratischen Bedürfnisse der Gesellschaft ein.

Auch in sozialer Hinsicht leistet theaterkanal.de nach Überzeugung des Fernsehrates einen qualitativen Beitrag. Das Angebot nutzt beispielsweise internationale Großereignisse, um seine Nutzer mit den kulturellen Gepflogenheiten der Gastgeberländer vertraut zu machen. Aktuell

---

<sup>114</sup> Ohne explizite Nennung von theaterkanal.de weisen aber beispielsweise auch die DBK, der Kulturrat und der Musikrat auf den besonderen Beitrag der ZDF-Telemedien zur kulturellen Bewusstseinsbildung hin.

legt theaterkanal.de seinen Fokus anlässlich der Fußball-Weltmeisterschaft 2010 auf Südafrika mit Berichten und Hintergrundinformationen, beispielsweise über die dortigen mit Tanz und Musik verbundenen kulturellen Ausdrucksformen. Die Informationen werden in einer für breite Schichten verständlichen Form dargeboten. Sie sind aus Sicht des Fernsehrates geeignet, das Verständnis der Nutzer für fremde Kulturen und Ausdrucksformen zu fördern. Damit unterstützt theaterkanal.de ein tolerantes Miteinander von unterschiedlichen Kulturen.

Der Fernsehrat würdigt theaterkanal.de als ein ganz überwiegend sendungs- und programmbezogenes Telemedienangebot, das mit seinem Theaterschwerpunkt eine Sonderstellung einnimmt. Für den Fernsehrat ist nicht vorstellbar, dass ein vergleichbares Angebot auf kommerzieller Basis dauerhaft angeboten werden könnte. Von den werbefinanzierten publizistischen Wettbewerben unterscheidet sich theaterkanal.de nach dem Eindruck des Fernsehrates nicht nur aufgrund seiner besonderen inhaltlichen Ausrichtung, sondern auch durch seinen vergleichsweise hohen Anteil an Videos, der der Begleitung des entsprechenden Fernsehangebotes geschuldet ist. Auch in dieser Hinsicht leistet das Angebot einen Beitrag.

Über das Angebot von theaterkanal.de hinaus hat der Fernsehrat die besondere Bedeutung kultureller Inhalte in anderen Telemedienangeboten des ZDF erörtert. Insbesondere die vom Intendanten in das fortgeschriebene Telemedienkonzept aufgenommene Information, nach der Kultur- und Wissenschaftsthemen 6 Prozent der Sendezeit der Hauptnachrichtensendungen „heute“ und „heute-journal“ ausmachen<sup>115</sup> und zu jeweils 15 Prozent Bestandteile der Startseiten von heute.de bzw. zdf.de sind<sup>116</sup>, wertet der Fernsehrat als Ausdruck des Bemühens des ZDF, seinem kulturellen Auftrag zu entsprechen. In der Vielfalt der Themen, der in der Berichterstattung aufgegriffenen Künste sowie der verschiedenen Ausdrucksformen in den einzelnen Angeboten kommt der kulturelle Wert der ZDF-Telemedien zum Ausdruck. Er lässt sich nicht auf theaterkanal.de reduzieren.

#### 8.4 Abwägung des Fernsehrates

Der Fernsehrat sieht einen positiven qualitativen Beitrag von theaterkanal.de zum publizistischen Wettbewerb. Hervorzuheben ist der besondere Beitrag zur Abbildung der bundesdeutschen Theaterlandschaft und der darstellenden Kunst. Der Fernsehrat ist der Auffassung, dass ein Angebot mit dieser Ausrichtung und Themenauswahl nicht von einem kommerziellen Anbieter geleistet werden könnte. Auf der anderen Seite konnten keine nennenswerten marktlichen Auswirkungen ermittelt werden. Daher kommt der Fernsehrat zu dem Ergebnis, dass der qualitative Beitrag von theaterkanal.de zum publizistischen Wettbewerb größer als seine marktlichen Auswirkungen ist.

---

<sup>115</sup> IFEM: Infomonitor

<sup>116</sup> IFEM: Startseitenanalyse

## **9. unternehmen.zdf.de**

### 9.1 Marktliche Auswirkungen und publizistische Wettbewerber

Ausweislich des marktlichen Gutachtens existiert zu den Unternehmensangaben auf unternehmen.zdf.de kein publizistischer und ökonomischer Wettbewerb. Eine Prüfung von marktlichen Auswirkungen war daher nicht notwendig.

### 9.2 Publizistischer Beitrag

Den publizistischen Beitrag von unternehmen.zdf.de sieht der Fernsehrat in erster Linie in der Schaffung von Transparenz über die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen des ZDF. Ebenfalls relevant in dieser Hinsicht sind die Informationen über die unternehmens- und medienpolitischen Standpunkte des ZDF. Dies leistet unternehmen.zdf.de in angemessener Weise.

### 9.3 Abwägung des Fernsehrates

In Ermangelung von publizistischen und ökonomischen Wettbewerbern und aufgrund des publizistischen Beitrags mit Blick auf die Schaffung von Transparenz über das Unternehmen ZDF sowie seiner rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen hält der Fernsehrat das Angebot unternehmen.zdf.de für begründet im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages. Es unterrichtet die Nutzer in angemessener Weise über die Organisation, die Funktionen und die maßgeblichen Akteure des ZDF.

## **10. ZDFtext**

### 10.1 Marktliche Auswirkungen

#### a) Gutachten

#### Intramediäre marktliche Auswirkungen

Nach Schätzung von Goldmedia/Salans betrug der Nettowerbeumsatz im deutschen Teletextmarkt im Jahr 2009 31,2 Mio. Euro. Für den ZDFtext wurde von den Gutachtern ein Werbemarktäquivalenzwert in Höhe von 4 Mio. Euro hergeleitet. Von diesem wurde derjenige Nutzeranteil abgezogen, der das Angebot ausschließlich für Programminformationen nutzt, was zu einem bereinigten Wert von 3,8 Mio. Euro führt. Bei einem Marktaustritt des Angebotes würden ausweislich der Ergebnisse des Gutachtens aber nur 27 Prozent der Nutzer zu werbefinanzierten Teletextangeboten wechseln. Dies entspräche einem Werbeumsatz-Zugewinn von rund 1,1 Mio. Euro für werbefinanzierte Teletextangebote bzw. einem Werbemarktanteil im Teletextmarkt von 3,5 Prozent. Deutliche Werbeumsatz-Zugewinne der privaten Teletextangebote wären bei einem Marktaustritt von ZDFtext demnach nicht zu erwarten. Nicht kalkulierbar seien zudem negative Einflüsse eines Marktaustritts von ZDFtext auf den Gesamtmarkt. Ohne ZDFtext würde das Medium Teletext insgesamt vermutlich an Relevanz verlieren. Dies könnte ausweislich des Gutachtens sogar dazu führen, dass weniger Menschen Teletext nutzen und damit auch die Textangebote der privaten Fernsehsender an Reichweite und Umsatz verlieren.

#### Intermediäre marktliche Auswirkungen

Das Marktgutachten erläutert, dass die Programminformationen von ZDFtext in hohem Maße komplementär zu anderen Programminformationen genutzt werden. Lediglich 8,4 Prozent der

Nutzer von ZDFtext greifen derzeit nicht auf weitere Programminformationen zurück und würden bei einem Marktaustritt von ZDFtext alternativ Zeitungen oder Fernsehzeitschriften nutzen. Daher schätzt das Gutachten die marktlichen Effekte von ZDFtext auf andere Programminformationsmedien als gering ein.

#### b) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat nimmt zur Kenntnis, dass private Wettbewerber bei einem Marktaustritt von ZDFtext theoretisch maximale Werbeumsatz-Zugewinne von jährlich 1,1 Mio. Euro realisieren könnten. Allerdings hält es das Gutachten für unwahrscheinlich, dass den Wettbewerbern dieses Potenzial tatsächlich zugutekäme, und weist zudem auf mögliche negative Einflüsse eines Marktaustritts von ZDFtext auf den Gesamtmarkt hin. Die Teletextnutzung ist nach dem Eindruck des Fernsehrates zudem relativ stark mit der Nutzung der jeweiligen Fernsehprogramme verbunden. Die vom Gutachten skizzierten potenziellen Marktauswirkungen von ZDFtext im Unterschied zu den Ergebnissen für die ZDF-Onlineangebote sind eher hypothetischer Natur. Daher ist von deutlich geringeren Werbezuwächsen für private Wettbewerber bei einem Marktaustritt von ZDFtext auszugehen, als es das Marktpotenzial des Angebotes nahelegt.

### 10.2 Marktliche Auswirkungen und publizistische Wettbewerber

#### a) Ausführungen des Intendanten

Ausweislich des ZDF-Telemedienkonzeptes steht ZDFtext im publizistischen Wettbewerb mit den Fernsehtextangeboten der kommerziellen Vollprogramme. Das Angebot unterscheidet sich jedoch von den letztgenannten dadurch in erheblicher Weise, dass die Fernsehtextangebote des ZDF einen bedeutend höheren Informationsanteil enthielten sowie frei von Werbung- und Sponsoring seien. Ferner enthielte ZDFtext anders als andere Teletextangebote ergänzende und vertiefende Informationen über das ZDF und seine Programme.

#### b) Gutachten

Die publizistische Wettbewerbsanalyse des Marktgutachtens zum ZDFtext ergab, dass der Kreis des weitesten Wettbewerbs 44 Angebote umfasst (alle Textangebote der in Deutschland lizenzierten Fernsehsender mit bundesweiter Zulassung). Als Wettbewerber in Teilbereichen wurden 41 Angebote identifiziert (Fernsehtextangebote, die täglich aktualisiert werden und mindestens eine der folgenden Rubriken abdecken: Politik, Wirtschaft, Kultur, Sport, Wissen, Wetter). Als umfassende Wettbewerber schließlich wurden ausweislich des Gutachtens 26 Teletextangebote von Fernsehanbietern ausgemacht (Fernsehtextangebote, die alle der oben genannten Merkmale aufweisen).

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat stellt fest, dass die Analyse von Goldmedia/Salans ein umfassendes Bild des publizistischen Onlinewettbewerbs in dem hier relevanten Segment vermittelt. Die von Goldmedia verwendeten Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber in Teilbereichen und der umfassenden Wettbewerber des ZDFtext stellen eine erste qualitative Bewertung der Wettbewerbssituation dar, die vom Fernsehrat bei der Erörterung des publizistischen Beitrags von ZDFtext vor allem mit Blick auf die umfassenden Wettbewerber vertieft wird. Von den Angeboten, die nicht

dem umfassenden Wettbewerb zuzurechnen sind, unterscheidet sich ZDFtext durch seine Angebotsbreite und seine tägliche Aktualisierung.

### 10.3 Publizistischer Beitrag

#### a) Stellungnahmen Dritter

Mit Ausnahme einer kritischen Anmerkung des VPRT, der zufolge die Beschreibungen im Telemedienkonzept zum publizistischen Mehrwert des ZDFtext die Anforderungen des RStV nicht erfüllen, findet sich in den Stellungnahmen Dritter kein Hinweis auf den publizistischen Beitrag dieses ZDF-Telemedienangebotes.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der ZDFtext sei ein Begleitmedium des Fernsehens und nutze die Austastlücke des Fernsehsignals zur technischen Verbreitung. Der Fernsectext biete aktuelle Nachrichten in einer kurzen und übersichtlichen Form und ermögliche so einen schnellen Überblick über die aktuelle weltpolitische Lage. TV-Programm, Service, Börse, Buntes, Wetter und Sport seien ebenfalls feste Bestandteile des Fernsectextangebotes. Die Programminformationen des ZDFtext umfassten den aktuellen Programmtag und böten eine Vorschau auf das Hauptprogramm sowie Programmüberblicke der ZDF-Digitalkanäle zu Kultur, Bildung und Information. Magazine, Service-sendungen und die Nachrichtensendungen würden täglich um die aktuellen Inhalte ergänzt und Programmänderungen kenntlich gemacht. Auf Seite 777 würden die Nachrichtensendungen, ein Teil der Spielfilme und Serien sowie Sportübertragungen untertitelt. Der ZDFtext erleichtere Hörgeschädigten damit den Zugang zu ZDF-Programmen.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der publizistische Beitrag von ZDFtext ist nach Auffassung des Fernsehrates zum einen durch die das ZDF-Programm begleitenden, vertiefenden Informationen begründet. Derartige Informationen zu den ZDF-Sendungen liefert kein anderes Teletextangebot. Damit erfüllt der ZDFtext nicht zuletzt eine wichtige Funktion für Menschen, die das Internet nicht nutzen und daher über diesen Weg keine ergänzenden Programminformationen erhalten. Zum anderen enthält der ZDFtext im Vergleich zu den kommerziellen Wettbewerbsangeboten nach dem Eindruck des Fernsehrates einen erheblich höheren Anteil an Informationen. Der hohe Informationsanteil ermöglicht es den Nutzern, sich parallel zur Fernsehnutzung einen schnellen Überblick über das aktuelle Weltgeschehen zu verschaffen. Durch die Möglichkeit, über das Textangebot für verschiedene Sendungen Untertitel zu empfangen, leistet der ZDFtext darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur Barrierearmut der ZDF-Angebote.

### 10.4 Abwägung des Fernsehrates

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass der qualitative Beitrag von ZDFtext für seine Nutzer vor dem Hintergrund der publizistischen Wettbewerbssituation und angesichts seiner insgesamt als gering einzustufenden marktlichen Auswirkungen das Angebot rechtfertigt. Der Fernsehrat verweist darauf, dass der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausweislich der amtlichen Begründung zu § 11b RStV auch die Verbreitung von Fernsectextangeboten zu den vom Gesetzgeber beauftragten Programmen umfasst.<sup>117</sup> Des Weiteren betont der Fernseh-

---

<sup>117</sup> Seite 13 der Begründung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages.

rat, dass sich in den Stellungnahmen Dritter kein Hinweis darauf findet, dass der ZDFtext negative marktliche Auswirkungen auf private Wettbewerber zeitige.

### III. Finanzieller Aufwand für die ZDF-Telemedienangebote

#### a) Stellungnahmen Dritter

In einer Reihe von Stellungnahmen wird kritisiert, der finanzielle Aufwand werde nicht hinreichend differenziert und transparent dargelegt. Die Anforderungen aus § 11f Abs. 5 RStV würden nicht erfüllt.<sup>118</sup> Eine Vollkostenrechnung wird für erforderlich gehalten.<sup>119</sup> Zudem wird eine Kosten-Nutzen-Abwägung zwischen finanziellem Aufwand und publizistischem Mehrwert gefordert.<sup>120</sup>

BDZV, P7S1 und VDZ halten die im Telemedienkonzept enthaltenen Kostenangaben sowie die mit der KEF besprochene Methodik für unverständlich und nicht nachvollziehbar. Für den BDZV ist unklar, wie der Mehraufwand in der laufenden Gebührenperiode ohne zusätzliche Gebührengelder kompensiert werden soll.

RTL und VDZ befürchten, dass der deutliche Mehrbedarf ab 2010 zu einer massiven Ausweitung des Angebotes und gerade der interaktiven Inhalte führen werde. RTL weist zudem auf die Gefahr einer Gebührenerhöhung durch zu gering angesetzte Kosten hin. Der Familienverband mahnt, dass die Finanzierung der Telemedienangebote nicht zu Gebührenerhebungen führen dürfe. Deshalb müssten auch Doppelstrukturen bei den Onlineangeboten kritisch beleuchtet werden.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant verweist darauf, dass die im ZDF-Telemedienkonzept genannten Beträge alle Aufwendungen umfassten, die ihnen verursachungsgemäß zugeordnet werden könnten. Die Kosten seien gemäß einer von ARD, ZDF und Deutschlandradio gemeinsam erarbeiteten und mit der KEF abgestimmten Methodik erhoben worden. Enthalten seien dabei Personal-, Programm- und Sachkosten sowie Abschreibungen und Verbreitungskosten. Auch anteilige Kosten in den Bereichen der Redaktionen, von IT und Programmverbreitung seien berücksichtigt. Der Intendant hebt hervor, dass der Gesetzgeber bei der Veröffentlichung dieser vertraulichen Unternehmensdaten die Nennung des Gesamtaufwandes reichen lasse. Es gehe im Drei-Stufen-Test darum, den zuständigen Gremien und nicht den Wettbewerbern den finanziellen Aufwand zu erläutern.

Der Intendant erläutert des Weiteren, dass sich die Forderung nach einer Kosten-Nutzen-Abwägung nicht im RStV finde. Dort heiße es lediglich, dass auf der dritten Stufe des Drei-Stufen-Tests den zuständigen Gremien der finanzielle Aufwand für die Telemedienangebote

---

<sup>118</sup> BDZV, P7S1, RTL, VDZ, VPRT

<sup>119</sup> BDZV, VZBV

<sup>120</sup> Vom BDZV

dargelegt werden muss. Ferne müsse eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF möglich sein. Beides sei durch die Ausführungen im Telemedienkonzept gegeben.

### c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass der Kostenrahmen für die Angebote angemessen, plausibel und nachvollziehbar dargelegt wurde. Er hat die erforderlichen Informationen zum finanziellen Aufwand für die ZDF-Telemedienangebote erhalten. Die Angaben des Intendanten, die dem Fernsehrat übermittelt wurden, sind hinreichend bestimmt, um sie bei der Abwägung des Gremiums in angemessener Weise berücksichtigen zu können.

Der Fernsehrat betont dabei, dass der Intendant seinen im Zuge des Verfahrens geäußerten Erwartungen entsprochen und im fortgeschriebenen Telemedienkonzept die gewünschten differenzierten Angaben zu den Kosten der ZDF-Telemedien für jedes einzelne Onlineangebot aufgeschlüsselt nach Personalaufwand, Sachaufwand und Verbreitungskosten gemäß dem mit der KEF abgestimmten Leitfaden ausgewiesen hat. Damit wird aus Sicht des Fernsehrates die Transparenz des Verfahrens unter Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen nicht zuletzt gegenüber Dritten erhöht. Das entsprechende Petitum Dritter in den Stellungnahmen und im Laufe der Expertenkonsultation wurde somit berücksichtigt.

Die Einschätzungen des Fernsehrates zum finanziellen Aufwand der ZDF-Telemedienangebote sind das Ergebnis ausführlicher Beratungen. Sie beruhen auf den folgenden Erwägungen:

Die Überprüfung des sachgerechten Mitteleinsatzes und die Ermittlung des Finanzbedarfs des ZDF fallen aus Sicht des Fernsehrates grundsätzlich in die Kompetenz der KEF. Daran wollte der Gesetzgeber mit der Schaffung der staatsvertraglichen Grundlagen für den Drei-Stufen-Test nichts ändern. Die Prüfung der dritten Stufe ist daher keine Finanzkontrollaufgabe, sondern dient in erster Linie der Schaffung von Transparenz. Die Erforderlichkeit der veranschlagten Mittel ist nicht vom Fernsehrat zu prüfen. Nach Auffassung des Fernsehrates ist vielmehr die Angemessenheit der Kosten im Rahmen der Gesamtabwägung der zentrale Gegenstand seiner Prüfungsaufgabe.

Im Rahmen des Drei-Stufen-Tests müssen die Gremien feststellen, ob die zu prüfenden Angebote dem Auftrag nach dem RStV entsprechen. Für die Erfüllung des Auftrages ist das ZDF mit den entsprechenden Mitteln auszustatten. Schon aufgrund dieser Ausgangssituation erscheint die von einigen Stellungnehmenden geforderte Kosten-Nutzen-Abwägung nicht sachgerecht. Vielmehr sind die Kostenangaben auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit angesichts des Angebotes zu prüfen. Die Kosten müssen zudem vollständig dargelegt sowie die Erforderlichkeit und Verfügbarkeit der Mittel im Haushalt der jeweiligen Anstalt dargestellt werden. Eine Abwägung mit dem publizistischen Mehrwert ist nicht erforderlich.

Um die im Telemedienkonzept angegebenen Gesamtsummen mit Blick auf ihre Plausibilität zu durchleuchten, war für die einzelnen Telemedienangebote eine Aufschlüsselung der Gesamtkosten nach einzelnen Kostenfaktoren erforderlich. Eine derartige Aufschlüsselung hat der Intendant dem Fernsehrat nach entsprechender Anforderung übermittelt. Um eine genauere Ein-

schätzung der Aufwendungen vornehmen zu können, hat der Fernsehrat den Intendanten zudem um Referenzgrößen aus dem ZDF-Haushalt für das Fernsehangebot gebeten. Der Intendant hat dem Fernsehrat entsprechende Zahlenangaben zur Verfügung gestellt, zu denen die aufgeschlüsselten Telemedienkosten in Relation gesetzt werden konnten. Die darauf beruhende Prüfung der finanziellen Aufwendungen für die ZDF-Telemedien durch den Fernsehrat zeitigte unter Plausibilitätserwägungen überzeugende Ergebnisse. Die Aufwendungen für die Onlineangebote des ZDF wurden für den Fernsehrat auch in Relation zu den Kosten für die Fernsehprogramme des ZDF nachvollziehbar dargelegt.

Mit Blick auf die von einigen Stellungnehmenden kritisierte mangelnde Detailtiefe der Kostangaben des Telemedienkonzeptes stellt der Fernsehrat fest, dass sich weder aus dem RStV noch aus der Beihilfeentscheidung der Europäischen Kommission die Pflicht einer Kostenaufschlüsselung über die Angabe einer Gesamtsumme hinaus gegenüber Dritten ergibt. Weitergehende Informationsrechte Dritter zum finanziellen Aufwand der Telemedienangebote existieren im Drei-Stufen-Test-Verfahren nicht. Der Fernsehrat weist darauf hin, dass im fortgeschriebenen Telemedienkonzept auf seine Empfehlung hin gleichwohl eine nach Personalaufwand, Sachaufwand und Verbreitungskosten aufgeschlüsselte Darstellung der Kosten für jedes ZDF-Telemedienangebot aufgenommen wurde. Damit wurde auch der in verschiedenen Stellungnahmen Dritter geäußerte Wunsch nach einer differenzierteren Darlegung des finanziellen Aufwandes in konstruktiver Weise entsprochen.

Für die von Dritten vorgetragene Befürchtung, die für die Onlineangebote ausgewiesenen Kosten seien zu niedrig, und dies führe daher womöglich zu einer Gebührenerhöhung, gibt es aus Sicht des Fernsehrates keine Anhaltspunkte. Der Intendant hat im Telemedienkonzept klargestellt, dass für die ZDF-Telemedienangebote in der laufenden Gebührenperiode keine zusätzlichen Gebührengelder bereitgestellt werden. Folglich entsteht nach Überzeugung des Fernsehrates kein zusätzlicher Finanzbedarf. Der Fernsehrat weist zudem darauf hin, dass sich ARD und ZDF verpflichtet haben, in der kommenden Gebührenperiode ebenfalls keine gesonderten Projektmittel, die über die übliche Bestandsfortschreibung hinausgehen, anzumelden.

Auch im Rahmen der Expertenkonsultation wurde der finanzielle Aufwand für die ZDF-Telemedienangebote erneut ausführlich erörtert. Dabei wurde angesichts kritischer Nachfragen Dritter seitens des Fernsehrates die umfassende Kontrolle der Kosten für die Onlineangebote des ZDF erläutert. Der Fernsehrat betont, dass die zuständigen Ausschüsse des Fernseh- und des Verwaltungsrates sowie das jeweilige Plenum beider Organe staatsvertragskonform und ausführlich über die Kostenaspekte beraten haben. Zudem finden Überprüfungen durch die Wirtschaftsprüfer, die KEF und den Rechnungshof statt, sodass eine Mehrfachkontrolle gegeben ist. Zudem weist der Fernsehrat darauf hin, dass seitens der privaten Wettbewerber keine konkreten Anhaltspunkte genannt worden sind, warum Kosten der ZDF-Telemedienangebote tatsächlich zu niedrig angesetzt sein könnten.

Der finanzielle Aufwand für alle Onlineangebote des ZDF, die es in alleiniger Verantwortung veranstaltet, beträgt im Jahr 2009 insgesamt 27,1 Mio. Euro. Aufgrund anstehender technischer Reinvestitionen, der inhaltlichen Weiterentwicklung sowie allgemeiner Preis- und Tarifsteige-

rungen rechnet der Intendant für die Jahre 2010–2012 mit einem Aufwand von 30,7 Mio. Euro, 32,2 Mio. Euro bzw. 33,8 Mio. Euro. Der Fernsehrat hat sich mit den Preissteigerungen befasst. Er wird die Kostenverläufe der ZDF-Telemedienangebote weiterhin kontinuierlich begleiten, um zu überprüfen, ob ein wesentlich verändertes Angebot vorliegt.<sup>121</sup>

Für den ZDFtext werden im Jahr 2009 Kosten in Höhe von 4,13 Mio. Euro anfallen. Für die Jahre 2009 bis 2012 wird ausweislich des Telemedienkonzeptes mit Aufwendungen von durchschnittlich 4,06 Mio. Euro p. a. gerechnet.

Im fortgeschriebenen Telemedienkonzept wird der finanzielle Aufwand differenziert nach den einzelnen Onlineangeboten sowie nach Kostenarten für 2009 wie folgt ausgewiesen:

in T€	Personal- aufwand	Sach- aufwand	Verbreitungs- kosten	Summe
<b>ZDF-Onlineangebote</b>				
zdf.de	4.395	2.113	2.168	8.676
heute.de	2.069	1.543	897	4.510
tivi.de	1.391	639	520	2.550
sport.zdf.de	1.135	781	629	2.545
ZDFmediathek	2.218	2.512	3.806	8.535
unternehmen.zdf.de	23	17	155	195
theaterkanal.de	56	21	51	128
<b>Zwischensumme</b>	<b>11.288</b>	<b>7.626</b>	<b>8.225</b>	<b>27.139</b>
ZDFtext	2.253	1.877		4.130
<b>Gesamt</b>	<b>13.541</b>	<b>9.503</b>	<b>8.225</b>	<b>31.269</b>

Der Fernsehrat hat keine Anzeichen für eine Überkompensierung der vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfassten Aufgaben der ZDF-Telemedien feststellen können. Er hat die nach den einzelnen Telemedienangeboten aufgeschlüsselten Kosten erörtert und ist dabei zu den folgenden Ergebnissen gekommen:

#### zdf.de

Der finanzielle Aufwand für zdf.de ist aus Sicht des Fernsehrates nachvollziehbar ausgewiesen und unter Plausibilitäts Gesichtspunkten nicht zu beanstanden.

#### heute.de

Der finanzielle Aufwand für heute.de ist für den Fernsehrat ebenfalls nachvollziehbar dargelegt. Er erscheint auch mit Blick auf die dem Fernsehrat vorgelegten Referenzgrößen zu den entsprechenden Sendungen aus dem Fernsehprogramm plausibel.

<sup>121</sup> Vgl. Ziffer I. 3. a bis d der Richtlinie des ZDF-F Fernsehrates für die Genehmigung von Telemedienangeboten.

### sport.zdf.de

Die Darstellung des finanziellen Aufwandes für sport.zdf.de ist für den Fernsehrat angesichts des Angebotes plausibel. Der Fernsehrat hat sich davon überzeugt, dass die Sachkosten, die die Rechtekosten für sport.zdf.de enthalten, nicht zu niedrig ausgewiesen sind. Der Intendant hat auf entsprechende Nachfrage des Fernsehrates dargelegt, dass die Onlinerechte für das ZDF etwa bei einem Erwerb von Übertragungsrechten für Großereignisse über die EBU keine Rolle spielten. Sie seien vielmehr in einem Gesamtpaket inkludiert und würden daher nicht separat verhandelt.

### ZDFmediathek

Auch der finanzielle Aufwand für die ZDFmediathek erscheint dem Fernsehrat angesichts des hochwertigen Angebotes nachvollziehbar und plausibel.

### tivi.de

Der finanzielle Aufwand für tivi.de wurde vom Fernsehrat auch mit Blick auf öffentlich-rechtliche Wettbewerbsangebote diskutiert. Im Ergebnis sind die Angaben zu den Kosten für tivi.de aus Sicht des Fernsehrates nachvollziehbar. Die Unterschiede der Aufwendungen für tivi.de und kika.de wurden dem Fernsehrat auf Nachfrage vom Intendanten erläutert. Sie erklären sich durch die unterschiedliche Beteiligungsstruktur der Angebote. Anders als tivi.de profitiert kika.de von den Zulieferungen des ZDF und der verschiedenen ARD-Anstalten, was letztlich eine kostengünstigere Bereitstellung ermöglicht. Außerdem ist tivi.de ein eigenständiges Portal, das in Aufbau, Umfang und Design von den übrigen ZDF-Onlineangeboten abweicht. Die Internetseiten werden von einem eigenen Team, das die speziellen Anforderungen und Schutzbedürfnisse der Kinder zu berücksichtigen hat, betreut.

### theaterkanal.de

Der finanzielle Aufwand für theaterkanal.de ist mit Blick auf das zur Verfügung gestellte Angebot aus Sicht des Fernsehrates plausibel.

### unternehmen.zdf.de

Auch die für unternehmen.zdf.de angegebenen Kosten sind für den Fernsehrat nachvollziehbar.

### ZDFtext

Der finanzielle Aufwand für den ZDFtext schließlich ist vom Fernsehrat in der angegebenen Höhe ebenfalls plausibel und nachvollziehbar. Für dieses Angebot entstehen keine eigenen Verbreitungskosten, da es mit dem Fernsehsignal verbreitet wird.

## D. ERGEBNIS

Der Fernsehrat kommt nach umfassender Beratung und Abwägung aller maßgeblichen Belange zu dem Ergebnis, dass die zu prüfenden Telemedienangebote zdf.de, heute.de, sport.zdf.de, ZDFmediathek, tivi.de, theaterkanal.de, unternehmen.zdf.de sowie ZDFtext den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV entsprechen und vom Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens umfasst sind.

Der Fernsehrat stellt fest, dass zdf.de, heute.de, sport.zdf.de, ZDFmediathek, tivi.de, theaterkanal.de, unternehmen.zdf.de sowie ZDFtext den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen.

Der Fernsehrat stellt unter Berücksichtigung bereits vorhandener vergleichbarer Angebote fest, dass zdf.de, heute.de, sport.zdf.de, ZDFmediathek, tivi.de, theaterkanal.de, unternehmen.zdf.de sowie ZDFtext einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb und zur Meinungsbildung leisten, der ihre marktlichen Auswirkungen in allen Fällen überwiegt.

Der finanzielle Aufwand für zdf.de, heute.de, sport.zdf.de, ZDFmediathek, tivi.de, theaterkanal.de, unternehmen.zdf.de sowie ZDFtext ist plausibel und nachvollziehbar dargelegt. Der Fernsehrat kann keine Anzeichen für eine Überkompensierung der vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfassten Aufgaben erkennen.

Der Fernsehrat wird die Kostenentwicklung der ZDF-Telemedienangebote weiterhin kontinuierlich begleiten.

Mainz, den 25. Juni 2010

---

Der Vorsitzende des Fernsehrates