



ZWEITES DEUTSCHES FERNSEHEN
Anstalt des öffentlichen Rechts
Die Fernsehratsvorsitzende

**Vorlage zur 8. Sitzung des Fernsehrates in der XVI. Amtsperiode
am 11. März 2022**

**Drei-Stufen-Test zu den wesentlichen Änderungen
der Telemedienangebote von phoenix**

hier: Beschlussempfehlung und Begründung

Ich bitte den Fernsehrat zu beschließen:

Der Fernsehrat stellt gemäß § 32 Abs. 6 Medienstaatsvertrag fest, dass die Aufnahme der wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote von phoenix gemäß dem vorgelegten Telemedienänderungskonzept vom 07.06.2021 den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 Medienstaatsvertrag entspricht und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.

Inhalt

A.	SACHVERHALT	4
	I. Gesetzliche Rahmenbedingungen	4
	II. Prüfungsgegenstand: phoenix-Telemedienänderungskonzept	4
	1. Eigenständige audiovisuelle Inhalte („Online-Only“)	
	2. Verweildauer/Archivkonzept	
	3. Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen	
	III. Gang des Verfahrens	5
	1. Stellungnahmen Dritter	
	2. Beauftragung des Gutachtens zu den Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der phoenix-Telemedienangebote auf alle relevanten Märkte	
	3. Verlauf der Beratungen im Fernsehrat	
	4. Qualitätskriterien des Fernsehrates	
	5. Beteiligung der ARD-Gremien im Mitberatungsverfahren	
	6. Schreiben des Intendanten	
B.	GENEHMIGUNGSVERFAHREN	8
	I. Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft (1. Stufe)	8
	1. Ausführungen des Intendanten	
	2. Stellungnahmen Dritter	
	a) Eigenständige audiovisuelle Inhalte („Online-Only“)	
	b) Verweildauer/Archivkonzept	
	c) Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen	
	3. Beratungsergebnisse des Fernsehrates	
	4. Beschlussempfehlung der GVK	
	5. Schreiben des Intendanten	
	II. Beitrag in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf alle relevanten Märkte (2. Stufe)	12
	1. Beitrag der wesentlichen Änderungen der phoenix-Telemedienangebote zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht	
	a) Zum Begriff des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht	
	b) Eigenständige audiovisuelle Inhalte („Online-Only“)	
	c) Verweildauer/Archivkonzept	
	d) Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen	
	2. Berücksichtigung der Auswirkungen auf alle relevanten Märkte	

a)	Publizistische und ökonomische Wettbewerbsanalyse	
b)	Ergebnisse der Nutzerforschung	
c)	Analyse der marktlichen Auswirkungen	
d)	Fazit des Gutachtens	
3.	Beratungsergebnisse des Fernsehrates zum Gutachten	
4.	Beschlussempfehlung der GVK	
5.	Schreiben des Intendanten	
III.	Finanzieller Aufwand aufgrund der Änderungen des Telemedienkonzepts (3. Stufe)	22
1.	Prüfungsumfang des Fernsehrates	
2.	Darstellung des finanziellen Aufwandes der wesentlichen Änderungen	
3.	Beratungsergebnisse des Fernsehrates	
4.	Beschlussempfehlung der GVK	
C.	GESAMTABWÄGUNG UND -ERGEBNIS	24

A. SACHVERHALT

I. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Der Fernsehrat ist nach § 32 Abs. 4 ff. Medienstaatsvertrag (MStV) für die Entscheidung zuständig, ob die Aufnahme eines neuen Telemedienangebotes oder einer wesentlichen Änderung vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist. Das Verfahren ist in der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten, die der Fernsehrat am 14.06.2019 beschlossen hat, geregelt. Da es sich bei phoenix um ein ARD-/ZDF-Gemeinschaftsangebot handelt, bei dem die Federführung beim ZDF liegt, wird das Genehmigungsverfahren federführend vom ZDF-F Fernsehrat durchgeführt. Der ZDF-F Fernsehrat bezieht die Beschlussempfehlung der Gremiovorsitzendenkonferenz der ARD (GVK) in seine Entscheidung mit ein (Ziffer II. 1.d) der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten vom 14.06.2019).

II. Prüfungsgegenstand: phoenix-Telemedienänderungskonzept

Der Intendant hat dem Fernsehrat zu seiner Sitzung am 02.07.2021 das Änderungskonzept der phoenix-Telemedienangebote vorgelegt. Dieses soll das bestehende phoenix-Telemedienkonzept nicht vollständig ersetzen. Es ändert bzw. ergänzt lediglich die Teile des bestehenden Konzepts vom 18.05.2010, zu denen es eigene Ausführungen enthält. Im Übrigen behält das phoenix-Telemedienkonzept vom 18.05.2010 seine Gültigkeit.

Der Fernsehrat fasste in der Sitzung vom 02.07.2021 den Beschluss, zum Änderungskonzept der Telemedienangebote ein Genehmigungsverfahren gem. § 32 Abs. 4 bis 7 MStV i. V. m. der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten in der Fassung vom 14.06.2019 (Drei-Stufen-Test) hinsichtlich folgender wesentlicher Änderungen des am 25.06.2010 genehmigten Telemedienkonzeptes einzuleiten:

1. Eigenständige audiovisuelle Inhalte („Online-Only“)

Nach dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insofern neu gefasst, als er nunmehr bezüglich ihrer Telemedienangebote (§ 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 MStV) neben „Sendungen ihrer Programme auf Abruf vor und nach deren Ausstrahlung“ auch eigenständige audiovisuelle Inhalte umfasst. Somit entfällt bei Online-Only-Inhalten das Erfordernis eines unmittelbaren Bezugs zu einer linearen Sendung oder einer Sendungsmarke. phoenix hat in dem gegebenen telemedienrechtlichen Rahmen bislang wenige Online-Only-Projekte durchgeführt. Aus budgetären Gründen achtet phoenix auf die Eignung von Inhalten für möglichst viele Ausspielwege, auch den linearen (phoenix-Telemedienänderungskonzept, S. 28f.).

2. Verweildauer / Archivkonzept

Durch den 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde das Prinzip der Verweildauern zwar nicht grundsätzlich abgeschafft, aber Öffnungen vorgesehen (§ 30 Abs. 2 MStV). Im Telemedienkonzept vom 18.05.2010 sind die Verweildauern für verschiedene Genres im Einzelnen geregelt. Die Öffnung durch den Gesetzgeber wurde zum Anlass genommen, die im bestehenden Telemedienkonzept vorgesehenen Verweildauern durch das Telemedienänderungskonzept für alle non-linearen Verbreitungswege, auch für zukünftig entstehende Online-Only-Inhalte, zu systematisieren und zu überarbeiten. Die geplanten Verweildauern sind im Einzelnen im phoenix-Telemedienänderungskonzept aufgeführt (S. 31ff.).

3. Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen

Zur Erreichung der Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen können die öffentlich-rechtlichen Sender nach dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag Telemedien auch außerhalb des eigenen Portals anbieten (§ 30 Abs. 4 S. 2 MStV). Schon auf der Grundlage des bestehenden Telemedienkonzeptes war phoenix auf Drittplattformen präsent. Diese Aktivitäten wurden vor allem als Werbung für das eigene Portal angelegt, es waren nur ein kleinerer Teil der gesamten Bewegtbildangebote, in der Regel nur Ausschnitte, dort eingestellt. phoenix plant, aufgrund der geänderten Nutzungserwartungen und zur Erfüllung des Auftrags bei bestimmten Zielgruppen sein Angebot auf Drittplattformen auszubauen, und legte dem Fernsehrat daher diesbezügliche Änderungen vor.

III. Gang des Verfahrens

Mit Eröffnung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens durch den Fernsehrat am 02.07.2021 wurde das Änderungskonzept des phoenix-Telemedienangebotes auf der Homepage des Fernsehrates [fernsehrat.zdf.de](https://www.zdf.de/zdfunternehmen/drei-stufen-test-100.html) (<https://www.zdf.de/zdfunternehmen/drei-stufen-test-100.html>) veröffentlicht. In einer Pressemitteilung wies die Vorsitzende des Fernsehrates darauf hin. Gleichzeitig wurden das phoenix-Telemedienänderungskonzept, die vorgesehene Zeitplanung sowie der Beschluss des Fernsehrates durch die Fernsehratsvorsitzende an den GVK-Vorsitzenden übermittelt.

1. Stellungnahmen Dritter

Dritte hatten vom 02.07.2021 bis zum 16.08.2021 die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Stellungnahmen waren per E-Mail an die Adresse fernsehrat.drei-stufen-test@zdf.de zu übermitteln. Nach Mandatierung des Gutachters konnten diese auch unmittelbar dem Gutachter an die Adresse dreistufentest@goldmedia.de übersandt werden. Darauf wurde im Internetangebot des ZDF (Unternehmensseite) hingewiesen. Es gingen fristgerecht 11 Stellungnahmen mit Bezug zum Telemedienänderungskonzept von phoenix unter den genannten Adressen ein. Sie wurden den Fernsehratsmitgliedern sowie dem ZDF-Intendanten über das Intranet des Fernsehrates zugänglich gemacht. Der GVK-Geschäftsstelle und dem beauftragten Gutachter wurden alle Stellungnahmen am 17.08.2021 per E-Mail übermittelt.

Für die Öffentlichkeit wurden diejenigen Stellungnahmen, deren Absender der Veröffentlichung zustimmten, auf der Homepage veröffentlicht.

2. Beauftragung des Gutachtens zu den Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der phoenix-Telemedienangebote auf alle relevanten Märkte

Der Fernsehrat beauftragte die Vorsitzende am 02.07.2021, gemeinsam mit der Vorsitzenden des Ausschusses Telemedien ein beschränktes Ausschreibungsverfahren zur Vergabe eines Gutachtens durchzuführen und den Gutachter zu mandatieren. Aufgabe des Gutachters war es, die Auswirkungen der wesentlichen Änderungen des phoenix-Telemedienangebotes auf alle relevanten Märkte zu untersuchen und zu bewerten. Die Vorsitzende informierte den Fernsehrat, dass im Ergebnis der Ausschreibung Goldmedia GmbH Strategy Consulting als Gutachter beauftragt wurde. Der Name des Gutachters wurde im Internetangebot des ZDF (Unternehmensseite) bekannt gegeben. In der Sitzung am 01.10.2021 wurde dem Plenum des Fernsehrates das Gutachten zur Beratung vorgelegt und in einer Präsentation durch den Gutachter erläutert.

3. Verlauf der Beratungen im Fernsehrat

Der Fernsehrat befasste sich mit den Stellungnahmen Dritter in den Sitzungen des Ausschusses Telemedien am 29.09.2021, im Ausschuss für Strategie und Koordinierung am 30.09.2021 sowie im Plenum am 01.10.2021. In diesen Sitzungen wurde auch das Gutachten von Goldmedia GmbH Strategy Consulting beraten. Der Gutachter, vertreten durch Herrn Prof. Dr. Klaus Goldhammer, Goldmedia GmbH, und Herrn Dr. Florian Kerkau, Goldmedia Custom Research GmbH (im Folgenden „der Gutachter“), präsentierte im Ausschuss Telemedien und im Plenum des Fernsehrates die Ergebnisse seiner Untersuchungen. Der finanzielle Aufwand aufgrund der Änderungen des Telemedienkonzepts wurde in der Sitzung des Ausschusses für Finanzen, Investitionen und Technik am 23.09.2021 beraten. Der Stellv. Programmgeschäftsführer erläuterte in dieser Ausschuss-Sitzung anhand einer Präsentation den finanziellen Aufwand für die wesentlichen Änderungen. Das Telemedienänderungskonzept und das Schreiben des Intendanten vom 15.02.2022 werden zusammen mit dieser Beschlussvorlage der Vorsitzenden in der Sitzung am 11.03.2022 dem Fernsehrat zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt.

4. Qualitätskriterien des Fernsehrates

Qualitätskriterien sind auf der ersten und zweiten Stufe des Drei-Stufen-Tests relevant. Auf der ersten Stufe ist zu prüfen, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht (kommunikatives Bedürfnis). Bei diesen Erfordernissen spielen Qualitätsaspekte eine wesentliche Rolle. Auf der zweiten Stufe schließlich ist zu prüfen, in welchem Umfang durch die wesentliche Änderung des Angebots in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird.

Anlässlich des Drei-Stufen-Tests zum Telemedienbestand 2009/2010 hatte der Fernsehrat ein Raster von Qualitätskriterien mit Herrn Prof. Dr. Hasebrink vom Leibniz-Institut für Medienforschung/Hans-Bredow-Institut entwickelt. Er wurde 2019 im Zuge des Drei-Stufen-

Test-Verfahrens zum ZDF-Telemedienänderungskonzept gebeten, die seinerzeitigen Kriterien auf deren Anwendbarkeit zu überprüfen und ggf. zu ergänzen. In einem Schreiben an die Mitglieder des Fernsehrates legte die Vorsitzende nahe, die Kriterien aus dem seinerzeitigen Verfahren zur Anwendung zu bringen.

5. Beteiligung der ARD-Gremien im Mitberatungsverfahren

Da es sich bei phoenix um ein ARD-/ZDF-Gemeinschaftsangebot handelt, bei dem die Federführung beim ZDF liegt, wird das Genehmigungsverfahren federführend vom ZDF-Fernsehrat durchgeführt. Im Rahmen dieses Verfahrens werden die Intendantinnen und Intendanten der ARD-Landesrundfunkanstalten sowie die Rundfunkräte der ARD-Landesrundfunkanstalten und der Programmbeirat Erstes Deutsches Fernsehen, koordiniert durch die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK), über ein Mitberatungsverfahren beteiligt (Ziffer II. der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten vom 14.06.2019).

Mit Eröffnung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens am 02.07.2021 wurden von der Vorsitzenden des Fernsehrates das Telemedienänderungskonzept von phoenix, der vorgesehene Zeitablauf für das Verfahren sowie der Beschluss des Fernsehrates an den Vorsitzenden der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz übermittelt. Nach Ablauf der Frist zur Stellungnahme Dritter wurden der GVK am 17.08.2021 die eingegangenen Stellungnahmen Dritter übersandt.

Schließlich folgte am 14.10.2021 die Übermittlung der Mitberatungsvorlage durch die Vorsitzende des Fernsehrates.

Nach Beratung in den ARD-Gremien übersandte die GVK-Vorsitzende mit Schreiben vom 31.01.2022 die Beschlussempfehlung der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) an die Vorsitzende des Fernsehrates und wurde den Mitgliedern des Fernsehrates sowie dem ZDF-Intendanten am 01.02.2022 über das Intranet des Fernsehrates zugänglich gemacht.

6. Schreiben des Intendanten

In seinem Schreiben vom 08.02.2022 teilt der Intendant gemäß der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten mit, dass nach den Beratungen des Ausschusses Telemedien vom 29.09.2021, des Ausschusses für Finanzen, Investitionen und Technik vom 23.09.2021 sowie des Plenums des Fernsehrates in seiner Sitzung vom 01.10.2021 zum Telemedienänderungskonzept von phoenix kein Änderungs- oder Anpassungsbedarf besteht.

Er bittet den Fernsehrat um Beschluss über das in der Sitzung des Fernsehrates am 02.07.2021 vorgelegte Telemedienänderungskonzept von phoenix.

B. GENEHMIGUNGSVERFAHREN

I. Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft (1. Stufe)

1. Ausführungen des Intendanten

phoenix ist rechtlich angehalten, unter den jeweils vorherrschenden technologischen und gesellschaftlichen Bedingungen in Unabhängigkeit sowie mit hohem Qualitätsanspruch die seinem Funktionsauftrag gemäßen Angebotsformen zu finden und diese weiterzuentwickeln. In diesem Sinne und auf Grundlage des 22. RÄStV soll das Telemedienangebot von phoenix daher zu einem gegenüber dem linearen Programm eigenständigeren Angebot fortentwickelt und an die veränderten Nutzungsgewohnheiten angepasst werden. Zu diesem Zweck soll das phoenix-Telemedienangebot zukünftig auch bzw. vermehrt (Bewegtbild-)Inhalte bereitstellen, die keinen („Online-Only“) oder einen loseren Bezug (z. B. „Online-First“) zu einer linearen Ausstrahlung einer Sendung aufweisen. Darüber hinaus soll die Verweildauer der Inhalte an die modernen Nutzungsgewohnheiten und -bedürfnisse angepasst werden. Schließlich sollen die Inhalte von phoenix nunmehr auch über Drittplattformen verbreitet werden.

2. Stellungnahmen Dritter

Die meisten (10) der insgesamt 11 Stellungnahmen äußern sich generell positiv und befürworten die angestrebten Veränderungen des Telemedienangebotes von phoenix. Diese seien aufgrund des veränderten Mediennutzungsverhaltens, insbesondere jüngerer Zielgruppen, richtig und wichtig, um das demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnis der Gesellschaft zu erfüllen.

So könnten nach Auffassung der Deutschen Bischofskonferenz (DBK) und der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) partizipative digitale Angebote wichtige gesellschaftliche Diskurse bereichern.

Der Deutsche Bibliotheksverband begrüßt das Ziel, Bildungsinhalte unter freier Lizenz zur Verfügung zu stellen und dadurch Zugang und Teilhabe zu erleichtern.

Die Katholische Erwachsenenbildung regt an, Creative Commons-Lizenzen wie CC BY 4.0 könnten eine Nutzungserlaubnis einräumen, welche den Gebrauch in Unterricht und Seminaren vereinfachen würde.

VAUNET steht dem Telemedienänderungskonzept explizit kritisch gegenüber, vor allem, weil eine Wettbewerbsverschärfung für private Medien befürchtet wird. VAUNET führt eine Reihe von formalen wie (wettbewerbs-)ökonomischen Bedenken gegenüber dem Telemedienänderungskonzept an und kritisiert auch die fehlende Präzisierung verschiedener Konzeptbestandteile.

Wikimedia Deutschland e. V. kritisiert, zentrale Bedarfe der Nachfrageseite – insbesondere der institutionellen Anbieter von Wissensinhalten wie Schule, Bibliotheken, Universitäten, der

OER-Community sowie der Online-Enzyklopädie Wikipedia mit ihren Schwesterprojekten – würden nicht vollständig befriedigt.

a) Eigenständige audiovisuelle Inhalte (Online-Only)

Das Angebot eigenständiger audiovisueller Inhalte (sog. Online-Only) im Internet wird von der Mehrheit der Stellungnahmen positiv bewertet. Die geplante Verwendung von Online-Only-Angeboten trage ihrer publizistischen Bedeutung Rechnung. Die Deutsche Bischofskonferenz und die Evangelische Kirche in Deutschland begrüßen, dass ARD und ZDF für phoenix die Möglichkeit nutzen wollen, Inhalte exklusiv für die zeitsouveräne Nutzung im Internet zu produzieren.

Prof. Dr. Rotermund kritisiert, Creative Commons-Lizenzen würden auf S. 31 des Telemedienänderungskonzeptes nur vage berührt und fordert, alle eigenproduzierten Inhalte sollten konsequent unter einer Creative-Commons-Lizenz verbreitet werden - v. a. mit Blick auf Bildungseinrichtungen.

VAUNET weist auf eine mögliche Verschärfung des Wettbewerbsdrucks durch eine langfristige Ausweitung des Online-Only-Angebots zu einem wesentlichen Bestandteil des phoenix-Telemedienangebots hin.

b) Verweildauer/Archivkonzept

Die Befürworter des Telemedienänderungskonzeptes begrüßen die Verlängerung von Verweildauern. Diese sei zeitgemäß und entspreche der Erwartungshaltung der Nutzer*innen. Einigen Institutionen sind die angestrebten Änderungen noch zu kurz gegriffen. Teilweise wird eine unbegrenzte Verweildauer der Inhalte gefordert, insbesondere im Bereich politischer Bildung (z. B. Katholische Erwachsenenbildung).

Der Deutsche Bibliotheksverband unterstützt das Ziel, die Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besser zugänglich und auf Dauer verfügbar zu machen, da ein möglichst unbeschränkter und niedrighschwelliger Zugang zu Wissen und Information Wissenschaftsfreiheit, Chancengleichheit, internationalen Austausch und Qualität der Forschung fördere.

Der Deutsche Journalistenverband (DJV) führt aus, die Begründung für das Konzept der Verweildauer sei gut nachvollziehbar. Es werde zu Recht darauf hingewiesen, dass die zeitliche Begrenzung eine substanzielle Beschränkung der Gestaltungsfreiheit der Redaktionen sowie der Zugangsmöglichkeiten der Nutzer bedeute.

Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg bewertet die Erweiterung der Verweildauern positiv. Damit werde die immer wieder kritisierte Depublikation von bereits bezahlten Inhalten auf nutzer*innenfreundliche Verweildauern reduziert.

Der Bundesarbeitskreis der Seminar- und Fachleiterinnen verlangt, Bildungsinhalte grundsätzlich in die zeit- und kulturgeschichtlichen Archive aufzunehmen. Fünf Jahre Verweildauer seien gerade im Kulturbereich nicht genug.

Das Bündnis Freie Bildung kritisiert, die in den Änderungskonzepten festgehaltenen Verweildauern entsprächen nicht der Auffassung von zugänglicher Bildung und freier

Informationsbeschaffung. Wissensrelevante Inhalte sollten keinen Verweildauern unterliegen und zeitlich unbegrenzt angeboten werden.

Das Commons Institut fordert die freie und zeitlich unbegrenzte Bereitstellung audiovisueller Inhalte für alle Menschen. Wissensrelevante Inhalte sollten standardmäßig unter einer freien Inhalte-Lizenz wie Creative-Commons erscheinen, Mediatheken die Infrastrukturen für eine dauerhafte Abrufbarkeit dieser Inhalte unter einer stabilen Adresse bereitstellen.

VAUNET lehnt die Verlängerung der Verweildauern ab, da sie zu einem Anwachsen des Angebotsvolumens in den phoenix-Telemedien und zu einer lang andauernden Präsenz auf Drittplattformen führe.

c) Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen

Die Präsenz öffentlich-rechtlicher Telemedienangeboten auf Drittplattformen wird in vielen Stellungnahmen als zeitgemäß befürwortet. Die Deutsche Bischofskonferenz und die Evangelische Kirche in Deutschland begrüßen, dass die Nutzerinnen und Nutzer Sozialer Netzwerke, die auf die klassischen Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht zugreifen, dort qualitativ hochwertige Angebote fänden, die unabhängig von kommerziellen und parteipolitischen Interessen produziert würden. Neben plattformgemäßen kuratierten Formaten für phoenix-Inhalte sei die Auspielung von relevanten Live-Ereignissen über Drittplattformen eine Möglichkeit, weitere Zielgruppen zu erschließen.

Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg unterstützt Angebote von Inhalten mit Creative Commons-Lizenz (CC-Lizenz), diese sollten mindestens für die Bereiche der politischen Bildung, idealerweise auch für geeignete Bildungsinhalte zum Standard werden. Diese Lizenzierung unterstütze die Verbreitung der Inhalte auch auf weiteren Plattformen, da über die Mediatheken hinaus zusätzliche Nutzer*innen erreicht werden könnten.

Prof. Dr. Rotermund kritisiert, im Konzept fänden sich keine Angaben darüber, mit welchen Mitteln phoenix-Angebote auf den eigenen Plattformen der öffentlich-rechtlichen Partner dialogisch werden sollten und könnten. Die Auslagerung von Kommunikation mit Nutzern und unter Nutzern auf Drittplattformen stehe im Widerspruch zur Absicht, eigene Inhalte primär und mediengerecht auf eigenen Plattformen anzubieten.

VAUNET gibt zu bedenken, durch Inhalte öffentlich-rechtlicher Anbieter auf globalen Drittplattformen steige deren Attraktivität, und neue Nutzer würden generiert. Je stärker der Anteil von Drittplattformen am Werbemarkt wachse, umso stärker gehe dieser Zuwachs zulasten anderer Teilnehmer am Werbemarkt.

3. Beratungsergebnisse des Fernsehrates

Das Plenum des Fernsehrates nahm in seiner Sitzung am 01.10.2021 die Stellungnahmen Dritter zum Telemedienänderungskonzept zur Kenntnis und bat den Intendanten, die vom Fernsehrat geäußerten Erwartungen und Anregungen bei der Fortschreibung des Änderungskonzeptes für das phoenix-Telemedienangebot zu berücksichtigen.

Der Fernsehrat hält auch für die Beurteilung der wesentlichen Änderungen des Telemedienangebotes eine Differenzierung nach ihren demokratischen, sozialen und

kulturellen Werten für sinnvoll. Er folgt dabei der von ihm erbetenen Stellungnahme von Prof. Dr. Hasebrink aus dem Jahr 2019, je spezifische Kriterien etwa für die einschlägigen Gattungen Information, Fiktion/Unterhaltung, Bildung/Wissen, Ratgeber und Kultur anzulegen, um ihren jeweiligen kommunikativen Funktionen gerecht zu werden.

In der Sitzung des Fernsehrates am 01.10.2021 berichtete die Vorsitzende des Ausschusses Telemedien. In seiner Beratung hat der Ausschuss Telemedien deutlich gemacht, dass die in einer Stellungnahme geäußerte Befürchtung einer Ausweitung der phoenix-Telemedien in Richtung Unterhaltung und Film unbegründet ist.

Als Ergebnis seiner Beratungen nahm der Fernsehrat am 01.10.2021 das Schreiben der Fernsehratsvorsitzenden vom 07.09.2021 zu den im Drei-Stufen-Test anzulegenden Qualitätskriterien zur Kenntnis und bat den Intendanten, die vom Fernsehrat geäußerten Erwartungen und Anregungen bei der Fortschreibung des Telemedienänderungskonzeptes von phoenix zu berücksichtigen.

4. Beschlussempfehlung der GVK

Gemäß der am 31.01.2022 übermittelten Beschlussempfehlung der GVK entsprechen die wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote von phoenix den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft und tragen darüber hinaus den kommunikativen gesellschaftlichen Bedürfnissen Rechnung, die sich gemeinsam mit dem Mediennutzungsverhalten stark verändert haben. Die GVK betrachtet die geplanten Änderungen als wesentlich für den Erhalt der Zukunftsfähigkeit der Telemedienangebote von phoenix. Die geplanten Anpassungen steigern die Angebotsvielfalt und tragen zur Nutzerfreundlichkeit der phoenix-Telemedienangebote bei, indem u. a. die Flexibilität der Nutzung und Zugangsmöglichkeiten optimiert werden (Beschlussempfehlung GVK, S. 3).

5. Schreiben des Intendanten

Der Intendant führt in seinem Schreiben vom 15.02.2022 (Seite 3) aus: „Filmische Beiträge sind bei phoenix von untergeordneter Bedeutung und äußerst selten. Sie können in den Angeboten beispielsweise aus Anlass eines Jahrestages, wie zum Beispiel des Mauerfalls, enthalten sein. In einem solchen Fall können beispielsweise Dokumentarspiele von ARD oder ZDF übernommen werden. Gleiches gilt für Sportberichterstattung. Sie ist bei phoenix lediglich dann relevant, wenn es sich um die Übertragung von Pressekonferenzen beispielsweise zu den Olympischen Spielen, Spielen der deutschen Nationalmannschaft o. Ä. handelt. Der Programmschwerpunkt von phoenix ist nicht auf Unterhaltung, Sport oder Film ausgerichtet.“

II. Beitrag in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf alle relevanten Märkte (2. Stufe)

1. Beitrag der wesentlichen Änderungen des phoenix-Telemedienangebotes zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht

a) Zum Begriff des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht

Auf der zweiten Stufe des Genehmigungsverfahrens weist der Gesetzgeber dem Fernsehrat die Aufgabe zu, die Aussagen dahingehend zu prüfen, in welchem Umfang durch die geplanten Änderungen der Telemedienangebote in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird. Wie unter A. II. 4. beschrieben, hatte der Fernsehrat Herrn Prof. Dr. Uwe Hasebrink 2010 gebeten, ein Raster entsprechender Leistungskriterien zu entwickeln. Diese im seinerzeitigen Drei-Stufen-Testverfahren erprobten Kriterien hat der Fernsehrat mit erneuter Unterstützung des Experten für das ZDF-Verfahren 2019 fortgeschrieben. Dabei bleiben die im Medienstaatsvertrag vorgegebenen Bezugsgrößen der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft (§ 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 1) sowie die gattungsspezifische Anlage der mit ihnen verbundenen Bewertungen maßgeblich. Hinzu treten angesichts einer starken Ausdifferenzierung von Verbreitungswegen Kriterien, wie effizient, zugänglich und auffindbar Bewegtbildangebote verbreitet werden, mithin etwa, ob die vom Publikum erwartete zeitunabhängige Abrufbarkeit erfüllt wird, ob sie barrierefrei und über Suchfunktionen und geeignete Empfehlungssysteme zu erreichen sind. Die Bedeutung professioneller Qualitätskriterien wie Partizipationsmöglichkeiten, Vertiefung von Inhalten und Nutzerfreundlichkeit steigt mit den Möglichkeiten der Digitalisierung. Zum qualitativen Beitrag eines Angebots zum publizistischen Wettbewerb gehören nach wie vor der Nachweis über seine Nutzung und entsprechende Wirkungschancen.

b) Eigenständige audiovisuelle Inhalte („Online-Only“)

Zum einen sind die dargestellten wesentlichen Änderungen des phoenix-Telemedienkonzepts (Änderungskonzept S. 28ff.) mit den oben angeführten Qualitätskriterien abzugleichen. Zum anderen sind die Telemedienangebote im Hinblick auf ihre konkrete Gestaltung und die Ausschöpfung onlinespezifischer Präsentationsformen zu beurteilen. Relevante Kriterien sind Nutzerfreundlichkeit, Multimedialität sowie Möglichkeiten zu Interaktion, Partizipation und zur Vertiefung der Auseinandersetzung mit bestimmten Inhalten. Das phoenix-Telemedienänderungskonzept führt hierzu folgende Punkte aus:

- Wenn auch nicht Online-Only, so hat phoenix in der Vergangenheit zumindest Formate mit einem primären Fokus auf eine non-lineare Nutzung entwickelt. Dazu gehörten z. B. die Formate „#OnThisDay – unvergessliche Szenen“, „#phoenix Spotlight“, „unter3“ und „Denken mit Kinnert & Welzer“. Der 22. RÄStV eröffnet die Option, solche Formate auch künftig ohne lineare Ausstrahlung in den phoenix-Onlineangeboten zur Verfügung zu stellen.
- Es ist gelebte Praxis, dass in den phoenix-Onlineangeboten Inhalte aus unterschiedlichen linearen Genres neu kuratiert werden. Nunmehr können durch Online-Only-Inhalte

thematische Schwerpunkte, die aktuelle gesellschaftliche Themen aufgreifen (z. B. 70 Jahre Grundgesetz) und/oder eigenständige (Genre-) Rubriken (z. B. „Alles, was Recht ist“, Parlamentarische Berichterstattung, Raumfahrt, Medien- oder Wirtschaftspolitik) aufgesetzt werden. Diese Schwerpunktsetzungen in den phoenix-Onlineangeboten in so genannten Dossiers können auch Teil eines über phoenix und seine Mutterhäuser hinausgehenden Inhalte-Netzwerks werden (Stichwort „Vernetzung“). Auch hier wird das lineare Programm aber weiterhin in der Regel die zeitliche und inhaltliche Achse der Inhalte- und Themenschwerpunkte bilden, um die die non-linearen Dossiers in den phoenix-Onlineangeboten bedarfsgerecht platziert werden können.

- Eine weitere Option öffnet sich durch den RÄStV für das Live-Angebot von phoenix: Gegenüber dem derzeitigen Angebot und im Rahmen der neuen Beauftragung können auch beispielsweise Rich-Media-Inhalte angeboten werden, die keinen zwingenden Sendungsbezug im linearen Fernsehen besitzen. Prioritäres Ziel bleibt die schnelle Versorgung der Nutzer*innen mit Informationen bei der zeitnahen Dokumentation stattfindender aktueller politischer Live-Ereignisse.
- Grundsätzlich erweitert phoenix zukünftig sukzessive seine Online-Only- oder Online-First Angebote, wo das redaktionell geboten erscheint, um insbesondere bestimmte Zielgruppen umfassend anzusprechen.
- Mittelfristig werden Online-Only-Angebote aufgrund ihrer publizistischen Bedeutung einen immer größeren Anteil der Angebote ausmachen. phoenix wird noch konsequenter als bisher dazu übergehen, Inhalte zu erstellen und (vorab) anzubieten, die mit Blick auf die Telemedienangebote und die dortigen Nutzungserwartungen entwickelt wurden und dennoch auch eine klassische Ausstrahlung im linearen Fernsehen erfahren. In diesem Zusammenhang wird von sog. „Online-First“-Inhalten gesprochen. Wenn phoenix Projekte als Online-Only-Inhalte auflegt, werden sie sich im bisherigen Inhalte-Spektrum des Senders bewegen.

Im phoenix-Telemedienänderungskonzept wurden bereits Anregungen des Fernsehrates aus dem Drei-Stufen-Test-Verfahren zum ZDF-Telemedienänderungskonzept aufgegriffen und dargelegt (S. 30f), dass sich die phoenix-Onlineangebote – auch in Abgrenzung zu ihren kommerziellen Wettbewerbern – nicht auf reine Videoabspielplattformen beschränken. Partizipation und Teilhabe sollen zukünftig Teil des Angebots werden. Wenn soziale Netzwerke als Ort von Diskussionen faktisch eine dominante Rolle einnehmen, auf denen die Öffentlichkeit derzeit kommentiert, soll phoenix im eigenen Angebot selbst Akzente zur Partizipation und Teilhabe setzen. Diese können über die phoenix-Onlineangebote tiefer in den gesellschaftlichen Diskurs hineinragen werden. Dazu können sowohl Inhalte-Angebote in CC-Lizenz (Creative-Commons-Lizenz) beitragen, um Nutzer*innen die freie Verwendung von phoenix-Inhalten zu ermöglichen. Anwendungsfelder bestehen vor allem im Bereich der politischen Bildung und der Plenarberichterstattungen. Partnerschaften mit Institutionen oder eine engere Verkoppelung des Bürgerdialogs (z. B. beim Sendeformat „wir müssen reden“) mit den Online-Angeboten können ferner einen Beitrag zu Partizipation und Teilhabe leisten.

Diese Angebote zur Partizipation entsprechen nach Auffassung des Fernsehrates den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft. Deren Potential

durch ihre meinungsbildende Funktion ist als Beitrag in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb zu bewerten.

c) Verweildauer/Archivkonzept

Der Fernsehrat teilte schon im Verfahren zum ZDF-Telemedienänderungskonzept die Einschätzung von Herrn Prof. Dr. Hasebrink zur stark zunehmenden Bedeutung der Telemedienangebote als Verbreitungsform für klassische Fernsehinhalte. Die Zugänglichkeit und Reichweite sind entscheidend für die Nutzung und Wirkung der Bewegtbild-Angebote. Relevantes Kriterium dafür sind u. a. die zeitunabhängige Abrufbarkeit durch angemessene Verweildauern.

Im phoenix-Telemedienänderungskonzept werden folgende Verweildauern festgelegt:

1. Nachrichten, aktuelle Informationen und Gesprächssendungen, Magazine, Dokumentationen und Reportagen (inklusive solcher Formate, die unterhaltende Bestandteile aufweisen) sowie Inhalte aus den Genres politisches Kabarett, Comedy und Satire werden grundsätzlich bis zu zwei Jahre bereitgehalten.
2. Fiktionale Inhalte (Filme, Reihen, Serien) bleiben bis zu zwölf Monate nach Publikation im Angebot, wobei die Frist der vorgenannten Verweildauer im Falle von Serien erst mit der Publikation der letzten Folge einer Staffel beginnt.
3. Film- und fernsehhistorische Produktionen, deren Erstausstrahlung mindestens 20 Jahre zurückliegt, sollen unabhängig von einer linearen Ausstrahlung bis zu zwei Jahre eingestellt werden können.
4. Fiktionale Produktionen, deren Zweck die Förderung des Filmnachwuchses darstellt (die ersten drei Produktionen von Regisseur*innen, Autor*innen und/oder Hauptdarsteller*innen), sollen ebenfalls bis zu zwei Jahre zum Abruf bereitgehalten werden.
5. Inhalte in Programmschwerpunkten werden grundsätzlich für zwei Jahre in den phoenix-Telemedienangeboten zur Verfügung gestellt.
6. Alle Inhalte, die die (politische) Bildung von Kindern und Jugendlichen unterstützen, können bis zu fünf Jahre bereitgehalten werden.
7. (Bildungs-)Inhalte aus den Bereichen Wissenschaft, Technik, Theologie oder Ethik, politische oder staatsbürgerliche Bildung, Umwelt, Arbeit und Soziales sowie Kulturinhalte, die Kulturleistungen in ihrem gesellschaftlichen Kontext dokumentarisch darstellen, können für bis zu fünf Jahre zum Abruf bereitgehalten werden.
8. Alle anderen audiovisuellen Inhalte bleiben für die Dauer von maximal sechs Monaten nach Publikation im Angebot; alle anderen programmbegleitenden Inhalte maximal zwölf Monate, unabhängig davon, ob für die audiovisuellen Inhalte selbst eine kürzere Höchstverweildauer gilt.
9. Vorhandene Inhalte können darüber hinaus wieder eingestellt werden bzw. eingestellt bleiben, soweit es sich dabei um Basisinformationen über phoenix (Programme, Organisation, Empfang, Rechtsgrundlagen etc.) handelt, wenn es in Verbindung mit einem Ereignis oder einer Berichterstattung dafür einen redaktionellen Bedarf gibt (z. B. audiovisuelle Inhalte zu wiederkehrenden Ereignissen bis zur Wiederkehr des Ereignisses; politische Basisinformationen in Begleitung der

Ereignisberichterstattung), oder wenn eine Produktion – unabhängig von der Konfektionierung – im phoenix-Fernsehprogramm oder in einem angebotenen Fernsehprogramm auf Veranlassung von phoenix wiederholt wird.

Da der Gesetzgeber im 22. RÄStV zeit- und kulturgeschichtliche Archive explizit von der Notwendigkeit zur Festlegung einer Verweildauer ausnimmt, können diese den Nutzer*innen dauerhaft zum Abruf bereitgestellt werden. Eine Anregung des Fernsehrates aus dem Verfahren zum ZDF-Telemedienänderungskonzept aufgreifend, wird im phoenix-Telemedienänderungskonzept zugesagt, zunehmend kuratierte Inhalte aus den Bereichen der politischen Bildung, der Geschichte, der Wissenschaft und der Kultur, die von dauerhafter Relevanz für die Nutzer*innen sind, in entsprechenden Archiven der Telemedienangebote unter Berücksichtigung der für Archive geltenden journalistisch-redaktionellen Besonderheiten dauerhaft zugänglich zu halten. Die inhaltlich-redaktionellen Konzepte dieser Archive werden vor allem mit der Zielsetzung der Bildung angelegt und können aufgrund ihrer Dauerhaftigkeit von Dritten in ihre entsprechenden Angebote, beispielsweise durch „Embedding“ (Einbindung von Videos auf privaten und nicht-kommerziellen Seiten Dritter), umfassend integriert werden. In den Beratungen des Fernsehrates am 01.10.2021 wurden im Ergebnis der Beratung des Ausschusses Telemedien die Bestrebungen von phoenix unterstützt, Inhalte wie parlamentarische Debatten als historische Dokumente im Archivbereich dauerhaft verfügbar zu halten.

Insgesamt entsprechen die geplanten Änderungen der Verweildauern dem kommunikativen Bedürfnis der Gesellschaft, da sie öffentlich-rechtliche Qualitätsinhalte den Beitragszahler*innen länger zur Verfügung stellen und damit Zugänglichkeit und Reichweite erhöhen.

d) Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen

Um die Bewegtbild-Angebote von phoenix möglichst allen Altersgruppen zugänglich zu machen und deren Reichweite zu erhöhen, spielt die Verbreitung über Drittplattformen eine wichtige Rolle. Der Gesetzgeber hat daher in § 30 Abs. 4 S. 2 MStV die Präsenz auf Drittplattformen vorgesehen, soweit dies zur Erreichung der Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist.

Zum einen kann die Erhöhung der Zugänglichkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten auf unterschiedlichen Plattformen für bestimmte Zielgruppen als ein Indikator für einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb gewertet werden. Zum anderen – darauf weist Prof. Dr. Hasebrink in seiner Stellungnahme zu den Qualitätskriterien bei den Telemedien hin – sind auch mögliche negative Folgen im Hinblick auf andere relevante Ziele des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu berücksichtigen (z. B. Jugendschutz, Datenschutz, Erkennbarkeit und Glaubwürdigkeit der eigenen Marke).

Im phoenix-Telemedienänderungskonzept werden folgende „Leitplanken“ für die Inanspruchnahme von Drittplattformen dargestellt (S. 37ff.):

- Die Entscheidung für die Nutzung von Drittplattformen erfolgt auf journalistisch-redaktioneller Grundlage. Sie orientiert sich dabei an der Nutzungswirklichkeit der anzusprechenden Zielgruppen.
- Grundsätzlich gilt, dass es für die Präsenz auf Drittplattformen nicht ausreicht, vorhandene Inhalte aus dem linearen Fernsehen unverändert auf Plattformen wie z. B. YouTube anzubieten. Vielmehr ist in den meisten Fällen eine plattformgerechte Konfektionierung der Inhalte erfolgsrelevant. Zugleich müssen sie sich den jeweils plattform-spezifischen Publikationsrhythmen anpassen. YouTube-Kanäle sollten z. B. mindestens wöchentlich neue Inhalte anbieten. Außerdem kommt es darauf an, sich bei der Auswahl der unterschiedlichen Social-Media-Kanäle konsequent an den Bedürfnissen der Nutzer*innen zu orientieren und nicht automatisch jedes lineare Format in ein eigenes Angebot zu überführen. So kann zum Beispiel das wachsende Bedürfnis in der Gesellschaft, sich mit Themen zur Nachhaltigkeit auseinanderzusetzen, mit einem entsprechenden YouTube-Kanal bedient werden, in dem Inhalte aus mehreren (TV-)Formaten wie „Unter den Linden“, „phoenix runde“ oder „phoenix vor Ort“ / „phoenix plus“ konfektioniert angeboten werden.
- Im Speziellen wird phoenix insbesondere – neben den vorhandenen Seiten – aktuelle (Live-)Informationen und Hintergrundberichte auf YouTube, Facebook, Twitter und Instagram zum Abruf bereithalten. Eine entsprechende Präsenz bündelt ausgewählte Inhalte relevanter phoenix-Informationssendungen, die dem Bedürfnis nach aktueller und hintergründiger Berichterstattung für eine jüngere Zielgruppe gerecht werden. Damit ist das phoenix-Angebot zugleich Ausgangspunkt für die Auspielung von (Live-)Informationsinhalten auf Drittplattformen. Zusätzlich sollen zielgruppengerechte Formate entwickelt werden, die sowohl dort als auch auf phoenix.de und den phoenix-Channels in den Mediatheken der Mutterhäuser ausgespielt werden. phoenix bleibt bei dem Grundsatz, dass niemand eine Drittplattform besuchen muss, um alle wesentlichen Inhalte von phoenix abzurufen.
- Im Bereich Dokumentation und Wissen wird phoenix sein vorhandenes Angebot ausbauen. Die Themenbereiche werden von geschichtlichem und naturwissenschaftlichem Wissen über gesellschaftliches Leben, Gesundheit und Nachhaltigkeit reichen.
- Zukünftig sollen auch Bildungsangebote von phoenix verstärkt auf Drittplattformen verbreitet werden. Sie stellen für Kinder und Jugendliche einen bedeutenden Nutzungsort für Bewegtbildangebote dar und werden zunehmend von Eltern akzeptiert und genutzt. Videos mit informierenden, bildenden, geschichtlichen und kulturellen Inhalten sollen auf geeigneten Plattformen zur Verfügung gestellt und die Möglichkeiten zur direkten Interaktion und Kommunikation genutzt werden. Inhalte, beispielsweise Bilder, Texte und Videos, sollen plattformgerecht aufbereitet werden. Das Angebot regt zu Beteiligung, zum öffentlichen Meinungsaustausch und damit zur individuellen Meinungsbildung an. Die über die Plattformen eingereichten Kommentare sind für die Redaktion ein wichtiger Rückkanal für die redaktionelle Arbeit.
- Auch auf den Drittplattformen verfolgt phoenix das Ziel, die Nutzer*innen mit einem möglichst großen Genre- und Themen-Mix in Kontakt zu bringen. Dazu werden die

Angebote untereinander verbunden. Die Verbindung kann z. B. darin bestehen, dass am Ende eines Inhalts von „vor Ort“ auf YouTube auf einen thematisch passenden Beitrag aus dem Talk-Angebot von phoenix auf YouTube verlinkt wird. Mit dieser Verbindungsstrategie übersetzt phoenix das Gebot, Nutzer*innen stets ein inhaltliches Gesamtangebot aus unterschiedlichen Genres zu unterbreiten, in die Logik von Drittplattformen.

- Die gesetzten Ziele, auf diese Weise die Reichweite der Inhalte von phoenix auszubauen und eine v. a. jüngere Zielgruppe anzusprechen, werden in einem fortlaufenden Prozess überprüft.
- Die Verweildauer der Inhalte auf Drittplattformen verhält sich im Rahmen der Angemessenheit und der dortigen technischen Möglichkeiten analog zu den Regeln, die auch für die eigenen Plattformen gelten.
- phoenix stellt sicher, dass für die Nutzer*innen stets klar erkennbar ist, dass sie auf Drittplattformen ein öffentlich-rechtliches Angebot von phoenix nutzen. Dazu soll ein einheitliches Gestaltungsbild beitragen (z. B. in Form der Kanalgestaltung, der Vorschaubilder oder der sog. Endcards).

Der Fernsehrat hat am 13.09.2019 Richtlinien für die Verbreitung von phoenix-Telemedienangeboten über Drittplattformen beschlossen (abrufbar unter: <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-rechtsgrundlagen-und-vorschriften-100.html>). Darin sind die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Drittplattformen (redaktionelles Konzept, Erkennbarkeit von phoenix als Absender), die Grundsätze der Nutzung (verbraucherfreundliche Anwendung, Impressum, Dialog mit Nutzer*innen und Community Management), Jugendmedienschutz, Datenschutz sowie Vermeidung von Werbung geregelt. Der Fernsehrat überwacht im Rahmen seiner Zuständigkeit die Einhaltung dieser Richtlinien und lässt sich von Vertretern des Hauses sowie dem Rundfunkdatenschutzbeauftragten berichten. Auch begleitet er – wie bei den ZDF-Telemedienangeboten – in seinen Beratungen der jährlichen Berichte zu den phoenix-Telemedienangeboten die weiteren Entwicklungen.

In der Sitzung des Fernsehates am 01.10.2021 berichtete die Vorsitzende des Ausschusses Telemedien, dass auch im Fall von phoenix die im Drei-Stufen-Test-Verfahren zu den ZDF-Telemedienangeboten im Jahr 2019 verwendeten Qualitätskriterien gut anwendbar sind, und verweist auf die Kategorien politisches Wissen, Meinungsbildung und Partizipation. Auch hier bleibe die Frage, ob die Form der Lizenzierung eines Angebots bzw. ein Community Management Qualitätskriterien darstellten.

Der Intendant merkt in seinem Schreiben vom 15.02.2022 (Seite 2) an: „Die Verweildauern auch für Archive wurden bereits ausgeweitet. Soweit diese zeit- bzw. kulturgeschichtliche Relevanz haben, können somit zukünftig Bildungsinhalte (im Rahmen der Rechteverfügbarkeit) zeitlich unbegrenzt online zur Verfügung gestellt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass verschiedene Inhalte wie die parlamentarische Berichterstattung oder Parteitagsberichterstattung in Zukunft als historische Dokumente dauerhaft verfügbar gemacht werden sollen.“

Weiter führt der Intendant aus: „Soweit eine Stellungnahme kritisiert, für die Verweildauerfrist von Online-Only-Inhalten müsse ein Fixpunkt für den Beginn der Verweildauerfrist festgelegt und eine Abstandsregel zur erneuten Publikation vorgesehen werden, sieht das Telemedienänderungskonzept ausreichende Regelungen vor. So wird bestimmt, dass – soweit nichts anderes geregelt ist – der Beginn der Verweildauerfrist die jeweilige Publikation durch phoenix darstellt (phoenix-Telemedienänderungskonzept, Seite 37). Danach beginnt die Verweildauerfrist mit der Onlinestellung. Einer Abstandsregelung bedarf es nicht, da eine Wiedereinstellung einen redaktionellen Anlass, der durch die Redaktion geprüft worden ist, voraussetzt (phoenix-Telemedienänderungskonzept, Seite 36 Ziffer 9).“

2. Berücksichtigung der Auswirkungen auf alle relevanten Märkte

Das von Goldmedia GmbH Strategy Consulting erstellte wettbewerbsökonomische Gutachten untersuchte die Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der phoenix-Telemedienangebote auf alle relevanten Märkte. Dabei wurden die publizistischen und ökonomischen Wettbewerber identifiziert und die relevanten Märkte abgegrenzt. Eine Markt- und Wettbewerbsanalyse ohne die jeweiligen wesentlichen Änderungen der phoenix-Telemedienangebote (statische Analyse) stellte den Status quo als Ausgangsbasis für die Messung der Veränderungen fest. Eine Markt- und Wettbewerbsanalyse mit den wesentlichen Änderungen der phoenix-Telemedienangebote (dynamische Analyse) prognostizierte die Veränderungen des Wettbewerbs in den betroffenen Teilmärkten durch Markteintritt der wesentlich veränderten phoenix-Telemedienangebote. Methodisch erfolgte die Marktabgrenzung auf Basis von Recherchen der publizistischen Wettbewerber und Analysen zu deren Angebotsumfang. Die Nutzerforschung wurde durch eine sog. Conjoint-Analyse (Methode zur Abschätzung der Entwicklung von Nutzungs- oder Kaufentscheidungen durch Einführung eines neuen Produkts oder durch Veränderung bestehender Produkte) realisiert (Fallzahl: n=1.634, repräsentative Auswahl von Personen zwischen 14 und 69 Jahren, bundesweit). Das Gutachten wertete ebenfalls die eingegangenen Stellungnahmen Dritter aus.

Im Einzelnen kam das Gutachten zu folgenden Ergebnissen (Gutachten S. 86ff.):

a) Publizistische und ökonomische Wettbewerbsanalyse

Goldmedia hat den publizistischen Wettbewerb zu phoenix im Bereich der Online-Videoangebote analysiert, abgegrenzt und den ökonomischen Wettbewerb durch kommerzielle Anbieter anschließend quantifiziert.

Auf diese Weise konnte abgeleitet werden, dass das Online-Video-Angebot von phoenix mit kommerziellen Angeboten (Teilangeboten) im Wettbewerb steht, die rd. 17,5 % des Marktes für Online-Video-Werbung deutscher Vermarkter und 5,3 % im Bereich der YouTube-Video-Werbeumsätze auf sich vereinen. Dies entspricht (Stand 2020) einem A-VOD-Werbemarktvolumen (A-VOD=Advertising Supported Video-on-Demand, d. h werbefinanziertes Streaming von Videoinhalten, wie z. B. YouTube) von rd. 92 Mio. €.

Darüber hinaus wurde für den Paid-VOD-Markt abgeleitet, dass der Nutzungsanteil für Inhalte, die eine publizistische Schnittmenge mit phoenix-Inhalten bilden (hierzu zählen im Wesentlichen europäische Dokumentationen), sowohl auf Abofinanzierten VOD-Plattformen (S-VOD=Subscription Video-on-Demand, d. h. Streamen von Videoinhalten, finanziert durch Abonnements, wie z. B. Netflix) als auch im Bereich der Einzelleihe und des digitalen Kaufs von Videoinhalten (T-VOD=Transactional Video-on-Demand, d. h. Streamen von Videoinhalten, indem für jeden Inhalt einzeln bezahlt werden muss; EST=Electronic Sell-Through, d. h. Bezeichnung für ein unbefristetes Nutzungsrecht an Videoinhalten, meistens Filme und Serien, die über elektronische Medien erworben werden), rd. 0,7 % umfasst. Dies entspricht (Stand 2020) einem Umsatzvolumen von rd. 17,6 Mio. €.

b) Ergebnisse der Nutzerforschung

In der Analyse wird deutlich, dass sich die wesentlichen Änderungen des phoenix-Telemedienangebotes nur geringfügig auf das maximale Marktpotential des kommerziellen Wettbewerbs auswirken, d. h. die Präferenzverschiebungen nur auf sehr niedrigem Niveau erfolgen.

Insgesamt ergibt sich für alle öffentlich-rechtlichen Nachrichten-Video-Angebote ein durchschnittlich gewichteter Präferenzmarktanteil im Markt für Online-Video-Nachrichten von 56,48 % inkl. der wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote von phoenix, was eine durchschnittliche Marktveränderung für den kommerziellen Wettbewerb (nur durch die wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote) von -0,67 % bedeutet (entspricht -1,7 % in Relation zum werbefinanzierten Marktsegment).

Die Analyse der Nutzer zu ihren Gründen für die Auswahl eines Angebotes bestätigt, dass der Aspekt der Kosten eine übergeordnete Rolle spielt. Das präferierte Anbietermodell ist das öffentlich-rechtliche, also beitragsfinanzierte Angebotsmodell, gefolgt vom werbefinanzierten Modell. Das kostenpflichtige Abomodell schneidet in der Nutzergunst am schlechtesten ab.

Neben den Kosten sind Inhalte wichtig. Dabei sind Reportagen/Dokumentationen, gefolgt vom Nachrichtenangebot, für die Auswahl maßgeblich. Verweildauern hingegen spielen für die Auswahl eine eher untergeordnete Rolle.

Der geplante Ausbau der Verbreitung bestehender Inhalte auf Drittplattformen, insbesondere YouTube, hat ebenfalls nur eine geringfügige Steigerung des Marktpotenzials zur Folge, wird aber von den Nutzern durchaus positiv bewertet, besonders ergänzende und zusätzliche Informationen können die Nachfrage erhöhen.

Eine signifikante Verdrängung des starken kommerziellen Wettbewerbs im Online-Videobereich durch die geplanten Änderungen des Telemedienangebotes von phoenix kann durch die Conjoint-Analyse nicht bestätigt werden. Die Ergebnisse des Gutachtens deuten vielmehr auf eine weiterhin komplementäre Nutzung der Telemedienangebote von phoenix mit anderen Wettbewerbsangeboten in einem deutlich wachsenden kommerziellen Online-Videomarkt hin.

c) Analyse der marktlichen Auswirkungen

Der Markt-Äquivalenzwert der geänderten Telemedienangebote von phoenix im werbefinanzierten ökonomischen Wettbewerb, auf Basis der gemessenen Präferenzverschiebungen, beträgt 2,45 Mio. €. Dies entspricht rund 1,7 % der A-VOD-Werbeumsätze in den relevanten Inhalte-Kategorien Spielfilme/Serien, Reportagen/Dokumentationen und Musik im Jahr 2020. Dieser Markteinfluss kann in Bezug auf den Einfluss auf die einzelnen kommerziellen Wettbewerber im Markt als „gering“ bezeichnet werden.

Der Markt-Äquivalenzwert der geänderten Telemedienangebote von phoenix für die entgeltfinanzierten VOD-Portale (Paid-VOD) liegt bei 260.000 €. Dies entspricht nur 0,2 % der publizistisch relevanten S-VOD-Umsatzanteile. Dieser Markteinfluss kann in Bezug auf den Einfluss auf die einzelnen kommerziellen Wettbewerber im Markt als „nicht relevant“ bezeichnet werden.

Anders als im A-VOD-Markt, in dem jede Nutzung, die durch öffentlich-rechtliche Inhalte gebunden wird, zu theoretischen Mindereinnahmen bei kommerziellen Plattformen führt, ist in den Paid-VOD-Märkten (S-VOD, T-VOD, EST) nicht von unmittelbaren Erlösverlusten auszugehen. Die Erweiterung/Verbesserung eines für die Nutzer über den Rundfunkbeitrag bereits finanzierten Angebots stellt hinsichtlich des Medien-Budgets der Nutzenden keine direkte Konkurrenz dar.

d) Fazit des Gutachtens

Aus den umfangreichen Untersuchungsschritten des Gutachtens geht deutlich hervor, dass die geplanten Änderungen der Telemedienangebote von phoenix, sowohl mehr eigenständige audiovisuelle Inhalte (Online-Only/Online-First) anzubieten, als auch die Verweildauern zu erweitern und die Inhalte stärker auf Drittplattformen zu verbreiten, nach ihrer Umsetzung keine spürbaren Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb haben.

3. Beratungsergebnisse des Fernsehrates zum Gutachten

In den Beratungen im Ausschuss Telemedien am 29.09.2021 und im Plenum am 01.10.2021 stellt der Gutachter fest, dass kein unmittelbarer Einfluss der geplanten Änderungen auf den Wettbewerb festzustellen ist. Auch der Einfluss auf vor- und nachgelagerte Märkte ist äußerst gering, negative Auswirkungen aus wettbewerbsökonomischer Sicht sind daher nicht auszumachen. Mit Information, Bildung und Wissen konzentrieren sich die phoenix-Telemedienangebote auf ein Segment mit geringem publizistischem Wettbewerb. Die Vorsitzende des Ausschusses Telemedien hält im Fernsehrat fest, durch das Gutachten sind auch bei phoenix jegliche Bedenken hinsichtlich Auswirkungen auf die relevanten Märkte ausgeräumt. Im Ergebnis nimmt der Fernsehrat die Präsentation sowie das Gutachten zu den Auswirkungen auf alle relevanten Märkte zur Kenntnis und spricht seine Erwartung aus, dass der Intendant die Ergebnisse des Gutachtens bei seiner Fortschreibung des Telemedienänderungskonzeptes des ZDF berücksichtigt.

4. Beschlussempfehlung der GVK

Die GVK nimmt zur Kenntnis, dass laut der Ergebnisse des marktökonomischen Gutachtens der Goldmedia GmbH die wesentlichen Änderungen der phoenix-Telemedienangebote keine signifikanten ökonomischen Auswirkungen auf die relevanten Märkte zu erwarten sind. Gleichwohl kommt die GVK zu dem Schluss, dass phoenix mit seinen Telemedienangeboten einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht leistet und der publizistische Wettbewerb durch das Angebot und seine wesentlichen Änderungen im Sinne einer Vielfaltssicherung verbessert wird. Mit der werbefreien und den Programmgrundsätzen entsprechenden Verbreitung von Inhalten zur politischen Meinungs- und Willensbildung der Bürger*innen, um Hintergründe und Zusammenhänge darzustellen, stellt das Telemedienangebot von phoenix einen Mehrwert für Nutzer*innen her (Beschlussempfehlung GVK, S. 3).

5. Schreiben des Intendanten

Der Intendant nimmt in seinem Schreiben vom 15.02.2022 (Seite 1f.) Bezug auf eine kritische Stellungnahme zu einer möglichen Verschärfung des Wettbewerbsdrucks sowie negativer Auswirkungen auf die Marktposition von privaten Anbietern durch den Ausbau von Sendungen auf Abruf vor und nach deren Ausstrahlung sowie eigenständige audiovisuelle Inhalte. Er hält dazu fest, dass „(...) entsprechende Angebote gemäß § 30 Abs. 2 Ziffer 1 Medienstaatsvertrag ausdrücklich beauftragt sind.“

Mit Verweis auf das Gutachten führt er weiter aus: „Aus den umfangreichen Untersuchungsschritten des Gutachtens geht deutlich hervor, dass die geplanten Änderungen der Telemedienangebote von phoenix sowohl mehr eigenständige audiovisuelle Inhalte (Online-Only/Online-First) anzubieten, als auch die Verweildauern zu erweitern und die Inhalte stärker auf Drittplattformen zu verbreiten, nach ihrer Umsetzung keine spürbaren Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb haben.“

III. Finanzieller Aufwand aufgrund der Änderungen des Telemedienkonzepts (3. Stufe)

1. Prüfungsumfang des Fernsehrates

Der Fernsehrat hatte schon anlässlich seiner Beratung des ZDF-Telemedienänderungskonzepts festgestellt, dass die Ermittlung des Finanzbedarfs des ZDF grundsätzlich in die Kompetenz der KEF fällt. Die Prüfung der dritten Stufe im Drei-Stufen-Test 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.

2. Darstellung des finanziellen Aufwands der wesentlichen Änderungen

Das phoenix-Telemedienänderungskonzept beschreibt in Kapitel IV. (S. 42 ff.) den finanziellen Zusatzaufwand für die geplanten drei wesentlichen Änderungen (Online-Only, Verweildauer/Archivkonzept, Drittplattformen). Dabei werden Kostenschätzungen anhand von Annahmen über Anzahl und Umfang der zusätzlichen Aktivitäten sowie anhand von Erfahrungswerten hinsichtlich Kostenintensität und Nutzerakzeptanz bisheriger ähnlicher Aktivitäten vorgenommen. Der finanzielle Zusatzaufwand wird mit insgesamt 800 Tsd. € für 2022 beschrieben (zzgl. einmaliger Investitionsaufwand von 200 Tsd. € für Schnittstellenprogrammierung), welche sich wie folgt auf die drei wesentlichen Änderungen aufteilen (s. Tabelle).

Tabelle: Finanzieller Zusatzaufwand für die wesentlichen Änderungen

<i>(in Tsd. €)</i>	2022
Eigenständige audiovisuelle Inhalte	300
Anpassung der Verweildauern / Archivkonzept	200
Verbreitung über Drittplattformen	300*
Gesamter zusätzlicher finanzieller Aufwand	800

* zzgl. einmaliger Investitionsaufwand von 200 Tsd. € für Schnittstellenprogrammierung

Bei der KEF wurde laut phoenix-Telemedienänderungskonzept (S. 44f.) für den Beitragszeitraum 2021 bis 2024 (22. KEF-Bericht) kein Projekt für die Änderungen des Telemedienangebots angemeldet. Daraus folgt, dass entsprechende Programmaufwände in der laufenden Beitragsperiode aus dem bestehenden Etat finanziert werden müssen.

3. Beratungsergebnisse des Fernsehates

Der Ausschuss für Finanzen, Investitionen und Technik des Fernsehates hat sich in seiner Sitzung am 23.09.2021 mit dem finanziellen Aufwand für die geplanten Änderungen des Telemedienkonzepts befasst. Vertreter von phoenix erläuterten die zugrunde liegende Kostenschätzung mit einer Präsentation. In den Beratungen wurde festgehalten, dass sich der finanzielle Aufwand für Änderungen in einem überschaubaren finanziellen Rahmen bewege.

In den Stellungnahmen von VAUNET und des Deutschen Journalistenverbands wurde kritisiert, der finanzielle Aufwand sei zu gering kalkuliert. Der Stellv. Programmgeschäftsführer phoenix erläuterte im Ausschuss für Finanzen, Investitionen und Technik, bei den kalkulierten Kosten handele es sich um Schätzkosten. Nach seiner Bewertung seien diese weder zu hoch noch zu niedrig kalkuliert. Er rechne sogar damit, dass die für 2022 kalkulierten Kosten nicht ausgeschöpft würden. Dies hänge in hohem Maße von Variablen wie der Programmierung der Standard-Schnittstelle (API) zu den Drittplattformen und den Lizenzeinkäufen ab.

Außerdem wurde erfragt, in welcher Form künftig über die finanzielle Entwicklung der Telemedienangebote berichtet werde. Seitens des ZDF wurde erläutert, dass dies im Rahmen der jährlich eingebrachten Vorlage „Stand und Entwicklung der Telemedienangebote“ erfolge.

4. Beschlussempfehlung der GVK

Nach Ansicht der GVK liegen keine Anhaltspunkte für grundsätzliche Bedenken hinsichtlich des zu erwartenden finanziellen Aufwands vor. Die GVK empfiehlt im Vollzug des Telemedienänderungskonzepts eine strikte nachlaufende Kostenkontrolle.

C. GESAMTABWÄGUNG UND -ERGEBNIS

Der Fernsehrat kommt nach umfassender Beratung und Abwägung aller maßgeblichen Belange sowie unter Berücksichtigung der Beschlussempfehlung der GVK zu dem Ergebnis, dass die zu prüfenden wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote von phoenix (Eigenständige audiovisuelle Inhalte – „Online-Only“, Verweildauern/Archivkonzept, Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen) den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV entsprechen und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind.

Die vom Fernsehrat in seinen Beratungen am 01.10.2021 geäußerten Erwartungen und Anregungen werden in dem Schreiben des Intendanten vom 15.02.2022 hinreichend berücksichtigt. Eine Fortschreibung des Telemedienänderungskonzepts ist nicht erforderlich. Das Telemedienänderungskonzept von phoenix in seiner Fassung vom 07.06.2021 ist somit Gegenstand der Beschlussfassung des Fernsehrates.

Der Fernsehrat stellt fest, dass die wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote von phoenix den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen.

Der Fernsehrat stellt unter Berücksichtigung bereits vorhandener vergleichbarer frei zugänglicher Telemedienangebote weiter fest, dass die wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote von phoenix einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb und zur Meinungsbildung leisten, der ihre Auswirkungen auf alle relevanten Märkte deutlich überwiegt.

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass der Kostenrahmen für die wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote von phoenix angemessen, plausibel und nachvollziehbar dargelegt wurde. Er hat die erforderlichen Informationen zum finanziellen Aufwand für die Änderungen der phoenix-Telemedienangebote erhalten.

Der Fernsehrat wird die Konkretisierung und Umsetzung sowie die Entwicklung der Kosten für die phoenix-Telemedienangebote weiterhin aufgrund eines jährlichen Berichts kontrollieren und evaluieren.

Mainz, den 11. März 2022

Marlehn Thieme

Vorsitzende ZDF-F Fernsehrat