



ZWEITES DEUTSCHES FERNSEHEN
Anstalt des öffentlichen Rechts
Die Fernsehratsvorsitzende

Drei-Stufen-Test zu den wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des ZDF

hier: Beschlussempfehlung und Begründung

Ich bitte den Fernsehrat zu beschließen:

Der Fernsehrat stellt gemäß § 11 f Abs. 6 Rundfunkstaatsvertrag fest, dass die Aufnahme der wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des ZDF gemäß dem fortgeschriebenen Telemedienkonzept vom 26.02.2020 den Voraussetzungen des § 11 f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag entspricht und vom Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens umfasst ist.

Inhalt

A.	SACHVERHALT	3
	I. Gesetzliche Rahmenbedingungen	3
	II. Prüfungsgegenstand: ZDF-Telemedienänderungskonzept	3
	1. Eigenständige audiovisuelle Inhalte („Online-Only“)	
	2. Verweildauer/Archivkonzept	
	3. Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen	
	III. Gang des Verfahrens	4
	1. Stellungnahmen Dritter	
	2. Beauftragung des Gutachtens zu den Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der ZDF-Telemedienangebote auf alle relevanten Märkte	
	3. Verlauf der Beratungen im Fernsehrat	
	4. Qualitätskriterien des Fernsehrates	
B.	GENEHMIGUNGSVERFAHREN	6
	I. Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft	6
	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	
	II. Beitrag in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf alle relevanten Märkte	10
	1. Beitrag der wesentlichen Änderungen der ZDF-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) Eigenständige audiovisuelle Inhalte („Online-Only“)	
	b) Verweildauer/Archivkonzept	
	c) Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen	
	3. Abwägung des Fernsehrates	
	a) Eigenständige audiovisuelle Inhalte („Online-Only“)	
	b) Verweildauer/Archivkonzept	
	c) Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen	
	III. Finanzieller Aufwand aufgrund der Änderungen des Telemedienkonzepts	19
C.	ERGEBNIS	21

A. SACHVERHALT

I. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Der Fernsehrat ist nach § 11f Abs. 4 ff. Rundfunkstaatsvertrag (RStV) 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. Die Neufassung der Richtlinie setzt die Änderungen des 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrages bezüglich des Drei-Stufen-Test-Verfahrens um.

II. Prüfungsgegenstand: ZDF-Telemedienänderungskonzept

Der Intendant hat dem Fernsehrat zu seiner Sitzung am 13.09.2019 das Änderungskonzept der ZDF-Telemedienangebote vorgelegt. Dieses soll das bestehende 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 Telemedienkonzept vom 18.05.2010 seine Gültigkeit.

Der Fernsehrat fasste in der Sitzung vom 13.09.2019 den Beschluss, zum Änderungskonzept der Telemedienangebote ein Genehmigungsverfahren gem. § 11f Abs. 4 bis 7 RStV 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 (§ 11 d Abs. 2 Nr. 1 RStV) 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. Bislang hat das ZDF in dem gegebenen telemedienrechtlichen Rahmen keine Online-Only-Projekte durchgeführt. Daher sieht das Telemedienänderungskonzept für diesen Bereich Änderungen vor.

2. Verweildauer / Archivkonzept

Durch den 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde das Prinzip der Verweildauern zwar nicht grundsätzlich abgeschafft, aber Öffnungen vorgesehen (§ 11 d Abs. 2 RStV). Im Telemedienkonzept vom 18.05.2010 sind die Verweildauern für verschiedene Genres im Einzelnen geregelt. Das ZDF nahm die Öffnung durch den Gesetzgeber zum Anlass, 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.

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 (§ 11d Abs. 4 S. 2 RStV). Schon auf der Grundlage des bestehenden Telemedienkonzeptes war das ZDF 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. Das ZDF 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 13.09.2019 wurde das Änderungskonzept der ZDF-Telemedienangebote auf der Homepage des Fernsehrates fernsehtrat.zdf.de veröffentlicht. In einer Pressemitteilung wies die Vorsitzende des Fernsehrates darauf hin.

1. Stellungnahmen Dritter

Dritte hatten bis zum 28. Oktober 2019 die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Stellungnahmen waren per E-Mail an die Adresse fernsehtrat.drei-stufen-test@zdf.de zu übermitteln. Es gingen fristgerecht 17 Stellungnahmen bei der genannten Adresse ein. Sie wurden den Fernsehratsmitgliedern über das Intranet des Fernsehrates zugänglich gemacht. 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 ZDF-Telemedienangebote auf alle relevanten Märkte

Der Fernsehrat beauftragte die Vorsitzende am 13.09.2019, gemeinsam mit dem Erweiterten Präsidium ein beschränktes Ausschreibungsverfahren zur Vergabe eines Gutachtens durchzuführen und den Gutachter zu mandatieren. Aufgabe des Gutachters war die Untersuchung und Bewertung der Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des ZDF auf alle relevanten Märkte. Die Fernsehratsvorsitzende informierte den Fernsehrat, dass Goldmedia GmbH Strategy Consulting als Gutachter beauftragt wurde. In der Sitzung am 13.12.2019 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 02.12.2019, im Ausschuss für Strategie und Koordinierung am 12.12.2019 sowie im Plenum am 13.12.2019. 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 21.11.2019 beraten. Das Plenum des Fernsehrates nahm in seiner Sitzung am 13.12.2019 die Stellungnahmen Dritter zum Telemedienänderungskonzept zur Kenntnis und bat den Intendanten, die vom Fernsehrat geäußerten Erwartungen und Anregungen bei der Fortschreibung des Änderungskonzeptes für die Telemedienangebote des ZDF zu berücksichtigen. Der Fernsehrat nahm auch die Präsentation sowie das Gutachten zu den Auswirkungen auf alle relevanten Märkte zur Kenntnis und sprach seine Erwartung aus, dass der Intendant die Ergebnisse des Gutachtens bei seiner Fortschreibung des Telemedienänderungskonzeptes des ZDF berücksichtigt. Das fortgeschriebene Telemedienänderungskonzept wird zusammen mit dieser Beschlussvorlage des Fernsehrates in der Sitzung am 20.03.2020 vorgelegt und ist Gegenstand der Genehmigung im Drei-Stufen-Test-Verfahren.

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. Hier steckt der Qualitätsaspekt bereits im Wortlaut.

Anlässlich des Drei-Stufen-Tests zum Telemedienbestand vor zehn Jahren hatte der Fernsehrat ein Raster von Qualitätskriterien u. a. mit Herrn Prof. Dr. Hasebrink vom Leibniz-Institut für Medienforschung/Hans-Bredow-Institut entwickelt. Er wurde daher gebeten, die seinerzeitigen Kriterien auf deren Anwendbarkeit heute zu überprüfen und ggf. zu ergänzen. Herr Prof. Dr. Hasebrink legte für die Beratungen im Ausschuss Telemedien am 02.12.2019 und im Ausschuss für Strategie und Koordinierung am 12.12.2019 eine Stellungnahme vor, die er im Plenum des Fernsehrates am 13.12.2019 in einer Präsentation erläuterte. Als Ergebnis seiner Beratungen nahm der Fernsehrat die Präsentation von Herrn Prof. Dr. Hasebrink 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 Änderungskonzeptes für die Telemedienangebote des ZDF zu berücksichtigen.

B. GENEHMIGUNGSVERFAHREN

I. Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft

1. Ausführungen des Intendanten

Der Intendant stellt fest, das ZDF sei 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. Auf der Grundlage des 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrags sollten die Telemedienangebote des ZDF daher zu gegenüber den linearen Programmen eigenständigeren Angeboten fortentwickelt werden. Dadurch solle der im bisherigen Telemedienkonzept beschriebenen Eigenschaft der Zeitunabhängigkeit der Telemedienangebote aufgrund der veränderten Nutzungsgewohnheiten zusätzliche Bedeutung verliehen werden. Zu diesem Zweck sollten die ZDF-Telemedienangebote zukünftig auch bzw. vermehrt (Bewegtbild-)Inhalte bereitstellen, die keinen („Online-Only“) oder einen loserem Bezug (z. B. „Online-First“) zu einer linearen Ausstrahlung einer Sendung aufweisen. Darüber hinaus solle die Verweildauer der Inhalte an die modernen Nutzungsgewohnheiten und -bedürfnisse angepasst werden. Schließlich sollten die Inhalte des ZDF nunmehr auch verstärkt über Drittplattformen verbreitet werden.

2. Stellungnahmen Dritter

Die meisten (14) der insgesamt 17 Stellungnahmen äußern sich positiv und befürworten die angestrebten Veränderungen des Telemedienangebotes des ZDF. Diese seien aufgrund des veränderten Mediennutzungsverhaltens, insbesondere jüngerer Zielgruppen, richtig und wichtig, um das demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnis der Gesellschaft zu erfüllen.

So könne z. B. auch nach Auffassung der Deutschen Bischofskonferenz „der öffentlich-rechtliche Rundfunk aktuellen Gefahren für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die sich oftmals im Internet rasant verbreiten, durch seine Telemedienangebote entgegenwirken.“ Ein wirksamer öffentlich-rechtlicher Rundfunk, der die Menschen auch in Zeiten der Digitalisierung erreicht, stärke Demokratie und Gesellschaft. Zudem trage er erheblich zur Teilhabegerechtigkeit bei. Aufgrund seines Auftrages habe der öffentlich-rechtliche Rundfunk die besondere Verantwortung, sich weiterzuentwickeln. Insofern seien die geplanten Änderungen angemessen und notwendig.

Teilhabe und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft gehören auch für die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) zu den zentralen Werten der öffentlich-rechtlichen Angebote. Hierbei sei „leitend, dass möglichst viele jüngere Menschen an den Angeboten [...] teilhaben können, den Echokammern in sozialen Netzwerken ein qualitätsvolles informatives Programm entgegengesetzt wird, religiös-ethische Fragen auch in der digitalen Welt thematisiert und eingeordnet werden.“

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di hebt die verfassungsrechtliche Komponente eines breiten, öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots hervor. Auch im Internet habe der Programmauftrag des ZDF Bestand, durch seine Angebote eigenständig und umfassend zur demokratischen Willensbildung in Deutschland beizutragen. Das Telemedienänderungskonzept werde dem Auftrag des Senders gerecht.

Die KOOPERATIVE BERLIN hält einen leistungsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk gerade in der digitalen Gegenwart für „überlebenswichtig“ für die Demokratie und eine offene Gesellschaft. Daher seien die geplanten Änderungen ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Drei Stellungnahmen (VAUNET, Mediengruppe RTL und Produzentenallianz) üben Kritik an den geplanten Änderungen. Dabei führen sie „eine Reihe von formalen wie (wettbewerbs-) ökonomischen Bedenken gegenüber dem Änderungskonzept an“ (Goldmedia-Gutachten, Seite 80). VAUNET gibt allgemein zu bedenken, dass „sich bei einigen der geplanten Vorhaben die Vereinbarkeit mit dem Integrations- und Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht auf Anhieb herleiten“ lasse. Keine der Stellungnahmen stellt aber eine Entsprechung des geänderten Angebots zum kommunikativen Bedürfnis der Gesellschaft explizit in Frage.

Wikimedia Deutschland e. V. kritisiert „zentrale Bedarfe der Nachfrageseite – insbesondere der institutionellen Anbieter von Wissensinhalten“ würden nicht befriedigt. Standardisierte Open-Content-Lizenzen für bildungsrelevante Inhalte seien Voraussetzung, um Inhalten des ZDF eine legale Verbreitung und Reichweite auf Drittplattformen und in Lehr- und Lernmaterialien als Open Educational Resources (OER) zu ermöglichen. Dies folge der Idee, „dass gemeinschaftlich finanzierte Inhalte grundsätzlich allen Menschen frei zur Verfügung stehen sollen“.

a) Eigenständige audiovisuelle Inhalte (Online-Only)

Das Angebot eigenständiger audiovisueller Inhalte (sog. Online-Only) im Internet wird von der Mehrheit der Stellungnahmen positiv bewertet. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ein Vollprogramm aus Information, Bildung und Unterhaltung anzubieten, gelte auch für den Online-Bereich (Bündnis Freie Bildung).

Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) befürwortet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk von den neuen gesetzlichen Möglichkeiten Gebrauch macht. Nur so könne er „die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft im Netz adäquat bedienen.“

Zwei Stellungnahmen (Deutsche Bischofskonferenz, Bündnis Freie Bildung) weisen auf den Aspekt der Teilhabegerechtigkeit hin, d. h. „alle Menschen dort anzusprechen, wo sie ihre Lebenswelt haben“. Insofern sei zu begrüßen, dass das ZDF die Chancen von Telemedien aufgreife, auf die veränderten Nutzererwartungen eingehe und online-gerechte Erzählformen etabliere. Das ZDF habe „auf diese Weise [...] einen wesentlichen Anteil [...] an der Verwirklichung von Teilhabe in und zum Wohl der Gesellschaft“.

Das Goethe-Institut unterstützt das Vorhaben des ZDF, sich mit digitalen Projekten von Kulturinstitutionen zu verbinden. „Damit können neue Kommunikationsräume für die

Gesellschaft geöffnet und kulturelle Themen und Inhalte einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.“

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 Bildung und Kultur.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) argumentiert, längere Verweildauern seien „auch aus sozialer Sicht richtig“, da öffentlich-rechtliche Angebote gerade für sozial Schwache den Zugang zu Informations-, Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsinhalten sicherten. Längere Verweildauern seien „im Interesse der kulturellen Bedürfnisse“ der Gesellschaft, da es im kulturellen Bereich kaum kommerzielle Medienangebote gebe.

Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) führt ebenfalls aus, der öffentlich-rechtliche Rundfunk biete auch mit Blick auf die soziale Situation in Deutschland ein wertvolles Angebot. Wer sich keine kommerziellen Streamingdienste leisten könne, finde „in den Mediatheken von ARD und ZDF zeitunabhängig ein qualitativvolles Angebot an Informations-, Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsinhalten“. Zeitbegrenzungen von Sendungen in der Mediathek seien insbesondere für jüngere Zielgruppen nicht nachvollziehbar. Die Verlängerung von Verweildauern sei daher mit Blick auf die Akzeptanz der Telemedienangebote begrüßenswert.

Auch die Deutsche Bischofskonferenz hält eine differenzierte Erweiterung der Verweildauer für richtig. Dies ermögliche „die Teilhabe speziell online-affiner Nutzergruppen an den auftragsgemäßen Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“, die werbefrei und ohne Zusatzkosten für die Nutzer*innen seien.

Wikimedia Deutschland e. V. kritisiert, „zentrale Bedarfe der Nachfrageseite – insbesondere der institutionellen Anbieter von Wissensinhalten“ – würden nicht befriedigt. Eine begrenzte Verweildauer sei insbesondere bei wissensrelevanten Inhalten unzeitgemäß. Die Depublikation mache die Nachnutzung durch Einbettung und Verlinkung von Inhalten in Bildungskontexten, beispielsweise durch Bibliotheken, Universitäten oder die Online-Enzyklopädie Wikipedia unattraktiv und erschwere die Auffindbarkeit der Inhalte außerhalb der Mediatheken.

Auch der Deutsche Bibliotheksverband e. V. (dbv) und der Deutsche Bildungsserver plädieren für eine unbegrenzte Verweildauer von Bildungsinhalten. Mit Verweis auf die gesetzliche Möglichkeit, Inhalte für zeit- und kulturgeschichtliche Archive unbegrenzt zur Verfügung zu stellen, hält der dbv eine detaillierte Befassung mit den Möglichkeiten für sinnvoll. Der Ansatz der „Openness“ zur Förderung offener und frei zugänglicher Wissenschaft solle auch auf den Bereich der Telemedien übertragen werden. Zu einem intensiven Gebrauch der Möglichkeiten der Archivbildung sowie einer möglichst weiten Definition dessen, was von zeit- und kulturgeschichtlicher Bedeutung sein könnte, rät ebenso der Initiativkreis öffentlich-rechtlicher Rundfunk e. V.

c) Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen

Die Präsenz öffentlich-rechtlicher Telemedienangeboten auf Drittplattformen wird in vielen Stellungnahmen als zeitgemäß befürwortet. Angesichts des Nutzungsverhaltens junger Zielgruppen ließen sich diese nur über diese Plattformen erreichen. Damit werde die Wirksamkeit des öffentlich-rechtlichen Auftrags gestärkt (Deutsche Bischofskonferenz). Allerdings dürfe sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk von den Anbietern nicht abhängig machen und müsse darüber hinaus über eine eigene starke und attraktive Plattform im Netz verfügen (EKD).

Aus Sicht der Klassik Stiftung Weimar „würde eine verstärkte inhaltliche Vernetzung mit den Kulturpartnern über Drittplattformen auch positive Auswirkungen auf unseren gesellschaftlichen Auftrag für kulturelle und demokratische Bildung haben“.

Das „Abholen“ von Nutzer*innen zwecks Zuführung zu eigenen Angeboten greift aus Sicht von Herrn Prof. Dr. Rotermund zu kurz. Vielmehr brauche es eigene, zielgruppenspezifische Inhalte und Formate für die Präsenz auf Drittplattformen.

VAUNET und die Mediengruppe RTL Deutschland sehen die Präsenz von öffentlich-rechtlichen Inhalten auf Drittplattformen äußerst kritisch, eine Verbreitung sollte restriktiv gehandhabt werden. Ein stärkeres Engagement des ZDF auf Drittplattformen bedeute gleichzeitig eine beitragsfinanzierte Unterstützung der Wettbewerber privater Medien im dualen System. Im Sinne des Jugendmedienschutzes sollte mit ZDF-Inhalten keine Aufmerksamkeit für bestimmte Drittplattformen geweckt werden, die mit automatisierter Lenkung zu Inhalten arbeiteten (RTL Mediengruppe Deutschland). Das Telemedienänderungskonzept lasse offen, nach welchen Kriterien das ZDF die Drittplattformen auswähle und wie die Bestimmungen des Jugendmediens- und Datenschutzes eingehalten würden (VAUNET).

3. Beratungsergebnisse des Fernsehrates

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, je spezifische Kriterien etwa für die Gattungen Information, Sport, Fiktion/Unterhaltung, Bildung/Wissen, Ratgeber, Kultur und Kinderangebot anzulegen, um ihren jeweiligen kommunikativen Funktionen gerecht zu werden. Dahinter steht die Erkenntnis, dass bestimmte Gattungen nicht per se geeignet sind, die Bedürfnisse der Gesellschaft besser oder schlechter zu befriedigen. Dies gilt nach Auffassung des Fernsehrates auch für Online-Only-Inhalte oder Angebote, die auf spezifische kommunikative Bedürfnisse der Nutzer*innen von Drittplattformen ausgerichtet sind. Allerdings ist mit solchen Inhalten häufig das Bedürfnis nach unmittelbarer Anschlusskommunikation verknüpft, weshalb der Fernsehrat die Stärkung von Partizipationsmöglichkeiten in den Telemedienangeboten des ZDF erwartet.

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

1. Beitrag der wesentlichen Änderungen der ZDF-Telemedienangebote 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 des ZDF 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 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 aktuelle Verfahren fortgeschrieben. Dabei bleiben die im Rundfunkstaatsvertrag vorgegebenen Bezugsgrößen der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft (§ 11 f 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 vom ZDF dargestellten wesentlichen Änderungen des Telemedienkonzepts (Änderungskonzept S. 24ff.) 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.

- Die beispielhaft für das Genre Dokumentation dargestellten Möglichkeiten in der Kuratierung von Inhalten sowie ihrer dramaturgischen Gestaltung nutzen internetspezifische Darstellungsformen und tragen damit zum kulturellen Wert bei. Dies gilt auch für die optimierte audiovisuelle Vermittlung von historischen Stoffen wie z. B. mit „ZDF History 360°“. Die Möglichkeit der Vernetzung einzelner Themen durch Aufzeigen historischer Zusammenhänge liefert Hintergrundwissen für aktuelle Diskussionen und trägt damit zum demokratischen Wert bei. Onlinespezifische

Gestaltungsformen im fiktionalen Bereich, die besondere Interaktions- und Partizipationsmöglichkeiten bereithalten, sieht der Fernsehrat beispielsweise in der funk-Serie „DRUCK“.

- Thematische Schwerpunkte zu aktuellen gesellschaftlichen Themen (z. B. 70 Jahre Grundgesetz) und/oder eigenständige Genre-Rubriken (z. B. ZDFkultur, Wissensangebote) tragen durch innovative Darstellungsformen, zeitgemäße Multimedialität und neue Interaktionsformen zum kulturellen Wert bei. Thematische Schwerpunkte vermitteln Hintergrundwissen zur Demokratie sowie zu wirtschaftlichen, politischen und sozialen Zusammenhängen. Sie leisten damit einen qualitativen Beitrag zum demokratischen Wert der Angebote.
- Das Angebot ZDFheute zur schnellen Versorgung der Nutzer*innen mit Nachrichten und Information liefert der adressierten Zielgruppe eine für sie auffindbare Quelle nach öffentlich-rechtlichen Qualitätsstandards. Es leistet damit einen wichtigen Beitrag zur freien individuellen Meinungsbildung in einer Zielgruppe, die durch die linearen Informationsangebote nicht mehr erreicht wird, und damit zum demokratischen Wert.
- Die Live-Sport-Übertragungen auf zusätzlichen Livestream-Kanälen ermöglichen die Abbildung paralleler Sportereignisse in einer großen Breite (auch Breiten- und Behindertensport) sowie ein Gemeinschaftserlebnis. Durch Integration und Identifikationsmöglichkeiten tragen sie zum sozialen Wert bei.
- Angebote von ZDFtivi zur Wissensvermittlung, Meinungsbildung und Interaktion auf mobilen Geräten bieten der Zielgruppe einen geschützten Raum und fördern die Medienkompetenz. Durch altersgerechte Aufbereitung können sie Diskursfähigkeit und Gesprächskultur verbessern und einen altersgemäßen Beitrag zur Meinungsbildung leisten. Sie tragen damit zum demokratischen, kulturellen und sozialen Wert bei.

Das ZDF hat in der Fortschreibung des Telemedienänderungskonzepts Anregungen des Fernsehrates aufgegriffen und dargelegt (S. 26f.), dass sich die ZDFmediathek – auch in Abgrenzung zu ihren kommerziellen Wettbewerbern – nicht auf das Abspielen von Videos beschränken soll, sondern Partizipation und Teilhabe als Teil ihres Angebots versteht. Wenn auch soziale Netzwerke als Ort von Auseinandersetzungen derzeit eine dominante Rolle einnehmen, soll das ZDF auch eigene Akzente zu Partizipation und Teilhabe setzen. Diese könnten über die ZDFmediathek tiefer in den gesellschaftlichen Diskurs hineinragen werden. Dazu könnten Inhalte-Angebote in CC-Lizenz (Lizenz nach der Organisation Creative Commons, die eine freie Nutzung unter bestimmten Bedingungen ermöglicht) beitragen, um Nutzer*innen die freie Verwendung von ZDF-Inhalten zu ermöglichen, ein im Fernsehrat wiederholt vorgetragenes Anliegen. Anwendungsfelder bestünden vor allem im Bereich der Bildung. Partnerschaften mit Institutionen oder eine engere Koppelung des Bürgerdialogs („ZDF in ...“) mit der ZDFmediathek könnten 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 teilt 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.

Nach der Beratung der Verweildauerfristen erachtet es der Fernsehrat als wichtig, dass mit Blick auf den Informationsauftrag des ZDF gerade journalistische Inhalte möglichst lange online verfügbar sind. Auch herrscht im Fernsehrat Konsens darüber, dass die Verweildauern für Bildungsinhalte im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen und, wenn möglich, Bildungsinhalte von zeit- und kulturgeschichtlicher Bedeutung auch im Sinne eines Archivs dauerhaft zugänglich zu machen sind.

Diese Anregung greift das ZDF in der Fortschreibung des Telemedienänderungskonzepts auf (S. 33), indem es zusagt, zusätzlich Bildungsinhalte in zeit- und kulturgeschichtliche Archive aufzunehmen, deren Inhalte grundsätzlich unbegrenzt vorgehalten werden. Ferner hat das ZDF angekündigt, fortlaufend in seinem vorhandenen Programmbestand Inhalte zu identifizieren, die – unter Beachtung der Rechtesituation – für die dauerhafte Nutzung online gestellt werden können. Hier biete sich vor allem Material an, das Einblick in frühere Lebenswelten ermögliche und wesentliche geschichtliche Ereignisse dokumentiere oder kommentiere, z. B. Interviews mit Persönlichkeiten der Zeitgeschichte. Das ZDF plant einen schrittweisen Ausbau entsprechender Inhaltebereiche in der ZDFmediathek, insbesondere im Bereich Bildung (Fortschreibung S. 35).

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 des ZDF möglichst allen Altersgruppen zugänglich zu machen und deren Reichweite zu erhöhen, spielt die Verbreitung über Drittplattformen eine wichtige Rolle. Der Gesetzgeber hat daher in § 11 d Abs. 4 S. 2 RStV die Präsenz auf Drittplattformen vorgesehen, soweit dies zur Erreichung der Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist.

Zum einen ist die Erhöhung der Zugänglichkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten auf unterschiedlichen Plattformen für bestimmte Zielgruppen als ein Indikator für einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb zu werten. Zum anderen – darauf weist Herr 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).

In den Beratungen wurde ein in einzelnen Stellungnahmen genannter Kritikpunkt an der Präsenz der ZDF-Inhalte auf Drittplattformen mit Blick auf deren Dominanz verbunden mit

der Warnung aufgegriffen, dass sich das ZDF nicht abhängig von Drittplattformen machen dürfe. Er wurde für wichtig erachtet, dass das ZDF – neben dem Argument der Erreichbarkeit der Zielgruppen – weitere Kriterien für die Präsenz auf Drittplattformen formuliere.

Vertreter des ZDF erläuterten, das ZDF verhandele mit Drittplattformen über die Art der Darstellung der eigenen Inhalte, allerdings sei die Veränderungsgeschwindigkeit der Plattformen groß. Das ZDF müsse auf allen relevanten Plattformen vertreten sein, um auch das Publikum zu finden, das über die lineare Ausstrahlung und die ZDFmediathek nicht mehr erreicht werden könne. Dennoch bleibe die ZDFmediathek weiterhin das Herzstück des ZDF-Online-Angebotes.

Der Fernsehrat beschloss am 13.09.2019 Richtlinien für die Verbreitung von ZDF-Telemedienangeboten über Drittplattformen, in denen Regeln zum Jugendmedienschutz, Datenschutz und der Vermeidung von Werbung aufgestellt werden. Er wird im Rahmen seiner Zuständigkeit die Einhaltung dieser Richtlinien überwachen und sich von Vertretern des Hauses sowie dem Rundfunkdatenschutzbeauftragten berichten lassen. Auch wird er in seinen Beratungen der jährlichen Berichte zu den Telemedienangeboten die weiteren Entwicklungen eng begleiten. So kann sichergestellt werden, dass die Vorteile einer Präsenz auf Drittplattformen nicht durch die Realisierung dieser Risiken wieder aufgehoben werden.

Der Fernsehrat hat in verschiedenen Ausschüssen und im Plenum intensiv über Chancen und Risiken von Personalisierung und Empfehlungssystemen beraten. Wesentliche Aspekte waren dabei die Durchbrechung von Filterblasen und die Auflösung des Spannungsfeldes zwischen Personalisierung durch Nutzerpräferenzen einerseits und Diversität durch kuratierte Inhalte nach einem öffentlich-rechtlichen Wertesystem andererseits. Wenn es hier ein „Sowohl – Als auch“ statt eines „Entweder – Oder“ für die Nutzer*innen gebe, der Datenschutz beachtet werde und das Nutzerverhalten nachvollziehbar sei, könnten die Chancen überwiegen. Der Ausschuss Telemedien brachte Kriterien ein, die einen Beitrag zur Bewertung liefern sollen, ob Empfehlungssysteme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk dem gesetzlichen Auftrag folgten. Hierzu gehörten u. a. folgende Punkte: Förderung von Vielfalt und Integration, Transparenz über das Zustandekommen von Empfehlungen, Eingriffsmöglichkeiten der Nutzer*innen, um das Spektrum der Empfehlungen zu beeinflussen und eigene Präferenzen zu setzen. Weitere Aspekte waren Barrierefreiheit, Datensparsamkeit und Datenschutz sowie Nachvollziehbarkeit des eigenen Nutzungsverhaltens durch Visualisierung.

In den Beratungen erklärten Vertreter des ZDF, nach wie vor bliebe es Nutzer*innen der ZDFmediathek überlassen, ob und falls ja, welche Empfehlungen sie erhalten wollten. In Abgrenzung zu kommerziellen Interessen gehe es um eine behutsame und transparente Entwicklung von Empfehlungssystemen unter Wahrung eines souveränen Umgangs der Nutzer*innen mit ihren Daten. Der Fernsehrat äußerte die Erwartung, über die weitere Entwicklung im Rahmen der jährlichen Berichte zu den Telemedienangeboten auf dem Laufenden gehalten zu werden.

Barrierefreiheit erachtet der Fernsehrat ebenfalls als wichtiges Kriterium für gesellschaftliche Teilhabe und wird deren Umsetzung im Rahmen seiner Zuständigkeit auf verschiedenen Ebenen begleiten. Das ZDF strebt nach der Fortschreibung des Telemedienänderungs-

konzeptes (S. 39) auch auf Drittplattformen an, seine Angebote möglichst barrierearm zu gestalten. Dazu können auch plattformsspezifische Funktionen (z. B. zur automatischen Untertitelung) einbezogen werden.

Im Ergebnis sieht der Fernsehrat ein kommunikatives Bedürfnis für die Verbreitung der Telemedienangebote über Drittplattformen unter Beachtung der von ihm beschlossenen Richtlinien, da sie die Zugänglichkeit der ZDF-Telemedienangebote gerade für jüngere Nutzer*innen erhöhen oder erst ermöglichen.

2. Berücksichtigung der Auswirkungen auf alle relevanten Märkte

Das von Goldmedia GmbH Strategy Consulting erstellte wettbewerbsökonomische Gutachten untersuchte die Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der ZDF-Telemedienangebote auf alle relevanten Märkte. Dabei wurden die relevanten Wettbewerber identifiziert und die relevanten Märkte abgegrenzt. Eine Markt- und Wettbewerbsanalyse ohne die jeweiligen wesentlichen Änderungen der ZDF-Telemedienangebote (statische Analyse) stellte den Status quo als Ausgangsbasis für die Messung der Veränderungen fest. Eine Markt- und Wettbewerbsanalyse mit den wesentlichen Änderungen der ZDF-Telemedienangebote (dynamische Analyse) prognostizierte die Veränderungen des Wettbewerbs in den betroffenen Teilmärkten durch Markteintritt der wesentlich veränderten ZDF-Telemedienangebote. Methodisch erfolgte die Marktabgrenzung auf Basis von Wettbewerbsrecherchen und darauf aufbauenden detaillierten Inhaltsanalysen. 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=5.250). Dabei wurden jeweils 750 Fälle jeweils in 7 verschiedenen Angebotskategorien (u. a. Nachrichten und Information, fiktionale Inhalte, Kinderangebote, Bildungsangebote, Unterhaltung) befragt. Das Gutachten hat ebenfalls die eingegangenen Stellungnahmen Dritter ausgewertet.

Das Gesamtergebnis des Gutachtens ergab, dass die zu untersuchenden wesentlichen Änderungen des Telemedienkonzepts keinen unmittelbaren Einfluss auf den Wettbewerb im zukünftigen Marktumfeld und nur geringe oder äußerst geringe Einflüsse auf vor- und nachgelagerte Märkte hätten. Zur Taxierung des Wettbewerbs wurden u. a. über 1.000 YouTube-Kanäle mit je über 20.000 Abonnenten inhaltsanalytisch untersucht. Wanderungsbewegungen unter den Voraussetzungen geänderter ZDF-Telemedienangebote wurden in einer repräsentativen Untersuchung mit einer Fallzahl von 5.250 erhoben (Conjoint Analyse). Der Anteil des relevanten kommerziellen Wettbewerbs im Online-Videoerbemarkt liegt bei 466 Mio. €, im Pay-Video-on-Demand mit Anbietern wie Netflix, Amazon Prime Video oder Sky bei 1,474 Mrd. €. Nach Prognose des Gutachtens wäre der kommerzielle Wettbewerb von Abwanderungen in Höhe von 0,35 % betroffen. Dies entspricht einem Marktäquivalenzwert, also der Annahme einer Vermarktung der entsprechenden Reichweiten, von 6,87 Mio. € (Gutachten S. 82ff.).

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

Das Gutachten ergab hinsichtlich der Produktion von speziellen Web-Formaten, welche für die Online-Verwertung durch das ZDF entwickelt werden sollen, dass dieses Attribut insgesamt einen positiven Einfluss auf das Marktpotenzial hat. Es stellt aber keinen signifikanten Unterschied im Vergleich zu Inhalten fest, welche nur einen Bezug zum linearen TV vorweisen können. Beispielsweise testete das Gutachten eine Erweiterung des Angebots im Bereich Fiktion um spezielle, für das Netz eigens produzierte Inhalte. Es ergaben sich niedrige Werte bei den Austauschbeziehungen mit dem kommerziellen Wettbewerb vor dem Hintergrund der Konkurrenzsituation mit den populären Streaming-Plattformen (S. 55). Im Ergebnis hätten mehr eigenständige audiovisuelle Inhalte (Online-Only-/Online-First) nach Umsetzung keine spürbaren Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb (S. 61, 83 f.).

VAUNET äußerte die Sorge vor einem eigenständigen, umfangreichen Sport-Streaming-Angebot, der Breitensport werde bereits hinreichend von privaten Onlineportalen angeboten. Durch die zusätzliche Nachfrage des ZDF könnten die Sport-Rechtekosten weiter steigen und sich dadurch die wirtschaftliche Situation der privaten Plattformen verschlechtern.

Das Gutachten (S. 79) stellt fest, die Änderungen der ZDF-Telemedienangebote im Bereich Sport betreffen in erster Linie die Berichterstattung über Randsportarten. Aufgrund der eingeschränkten Nachfrage nach diesen Sportarten in der Bevölkerung sei eine werbefinanzierte (Live-) Sportberichterstattung im Internet aktuell nicht wirtschaftlich. Für die Entscheidung der Nutzer, ein kostenpflichtiges Sport-Abonnement im Internet abzuschließen, seien vor allem publikumsstarke Sportarten wie Fußball oder Veranstaltungen wie die Olympischen Spiele relevant. Trotz der kommerziellen Sport-Angebote im Internet, die vereinzelt auch Randsportarten zeigten, habe die Änderung der ZDF-Telemedienangebote damit insgesamt keinen erheblichen Einfluss auf den Markt für Online-Sportberichterstattung.

In den Beratungen im Ausschuss Telemedien führte der Gutachter hinsichtlich der Möglichkeit von Online-Only-Inhalten aus, dass für den Erfolg eines Angebots die Bindung an das lineare Programm durchaus von Vorteil sei. Hingegen sei der Erfolg eines reinen ZDF-Online-Angebotes ohne Bezug zum linearen Programm nicht gesichert. Deshalb werde die Möglichkeit von Online-Only-Inhalten auch keine großen Verwerfungen im Markt mit sich bringen.

b) Verweildauer/Archivkonzept

Das Gutachten zeigte als Ergebnis der Nutzerforschung durch die Conjoint-Analysen, dass die Veränderungen der Verweildauern in den verschiedenen Themengebieten nur einen geringen Einfluss auf die Auswahlentscheidungen der Befragten hatten. Beispielsweise im Bereich Nachrichten und Information, zu dem auch politische Comedy und Talkshows zählen, soll die bisherige Verweildauer von 12 Monaten auf zwei Jahre erhöht werden. Das Gutachten stellte im Ergebnis niedrige Austauschbeziehungen mit dem kommerziellen Wettbewerb fest. Die Verweildauer falle in dieser Kategorie nur geringfügig ins Gewicht. Wegen des Bezugs zur Aktualität führe die Verlängerung der Verweildauer zu keinen signifikanten Änderungen in der Nutzung (Gutachten S. 56f.). Als Fazit hält das Gutachten

fest, dass eine Erweiterung der Verweildauern in den verschiedenen Themengebieten nach Umsetzung keine spürbaren Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerben hätte (S. 83f.).

VAUNET machte geltend, längere Verweildauern von Inhalten in der ZDFmediathek verschärften den Wettbewerb mit privaten Anbietern. Eine längere Publizierung von ZDF-Inhalten in der ZDFmediathek entwerte zugleich die kommerzielle Vermarktung derselben Inhalte auf anderen Plattformen bzw. Vertriebswegen. Die Produzentenallianz gab zu bedenken, eine Ausweitung der Verweildauern in der ZDFmediathek mache eine gleichzeitige kommerzielle Nutzung weitgehend unmöglich.

Im Ausschuss Telemedien wurde über die Frage beraten, ob eine Ausweitung der Verweildauern die wirtschaftliche Verwertbarkeit von Produktionen erschwere. Der hierzu befragte Gutachter verwies auf die zwischen dem ZDF und den Fernsehproduzenten geschlossene Vereinbarung zu „Rahmenbedingungen einer fairen Zusammenarbeit“ (siehe auch Gutachten S. 73f.). Eine Verlängerung der Verweildauer habe demnach i.d.R. auch eine höhere Vergütung zur Folge. Somit seien die Produzenten durch längere Verweildauern nicht zwangsläufig schlechter gestellt, sondern eigentlich besser honoriert. Die Möglichkeiten alternativer Vermarktung auf anderen Plattformen seien begrenzt. Insofern könnte sich eine längere Verwertung in der ZDFmediathek durchaus ökonomisch positiv für die Produzenten auswirken. Im Ergebnis seien diese Fragen nach Auffassung des Ausschusses Telemedien nicht im Telemedienänderungskonzept zu regulieren, sondern Gegenstand entsprechender Vertragsverhandlungen.

In der Fortschreibung des Telemedienänderungskonzeptes (S. 35) stellt das ZDF in diesem Sinne klar: „Das ZDF wird weiterhin in seinen Rahmenbedingungen zur Zusammenarbeit mit Film- und Fernsehproduzenten die Nutzung der Inhalte in den Telemedienangeboten angemessen berücksichtigen. Derzeit wird bei vollfinanzierten Auftragsproduktionen bei einer Einstelldauer von über 30 Tagen ein Zuschlag gezahlt. Soweit es sich nicht um eine vollfinanzierte Produktion handelt, sind die Rechte zur Nutzung in Telemedienangeboten regelmäßig Gegenstand von individuellen Verhandlungen, allgemein folgt der Rechteleumfang dem Finanzierungsanteil des ZDF. Für Kinokoproduktionen kann auf eine Eckpunktvereinbarung mit Produzentenverbänden zur Vertragsgestaltung aus Dezember 2019 verwiesen werden, wo das ZDF eine Rechteleaufteilung, die an den Finanzierungsanteil gekoppelt ist, akzeptiert hat.“

In den Beratungen im Ausschuss Telemedien stellte der Gutachter auf die Nachfrage, ob sich eine Ausweitung der Verweildauer im Nischenangebot Bildung von fünf Jahren auf eine unbefristete Verweildauer auf den Markt auswirken würde, fest: Wahrscheinlich würde der Markt bei einer weiteren Ausdehnung der Verweildauern nicht erheblich betroffen. Dies könne man an dem Zeitverlauf der „Nutzung verschiedener Online-Ausgaben“ (Gutachten S. 57f.) sehen.

In den weiteren Beratungen konnte sich der Fernsehrat bei den Gutachtern versichern, dass die Kernaussagen des Gutachtens auch bei einer weiteren Veränderung der Verweildauern im Telemedienänderungskonzept im gesetzlich zulässigen Rahmen weiterhin Bestand hätten, da die Auswirkungen auf den Markt nach Einschätzung der Gutachter marginal seien.

c) Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen

Das Gutachten stellte fest, die zusätzliche Verbreitung der Inhalte auf Drittplattformen ergebe zwar einen positiven Einfluss auf die Auswahlentscheidungen der Befragten in den Conjoint-Analysen, könne aber den inhaltlich starken Wettbewerb kommerzieller Angebote in den einzelnen Themengebieten nur geringfügig negativ beeinflussen. Das Gutachten untersuchte das Nachfrageverhalten sowohl in den Conjoint-Analysen für die zu erwartenden Nachfrage-Änderungen als auch in der realen Nutzungssituation nach ZDF-Daten. Im Ergebnis hätte eine stärkere Verbreitung der bestehenden Inhalte auf Drittplattformen nach Umsetzung keine signifikante Steigerung des Marktpotentials zur Folge. Damit hätte diese wesentliche Änderung der bestehenden Telemedienangebote keine spürbaren Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb (S. 61, 83f.).

Die Mediengruppe RTL Deutschland macht dagegen geltend, durch Bereitstellung von Inhalten für globale Plattformen würden diese gestärkt und die Verhandlungsposition privater Medien gegenüber Drittplattformen geschwächt. VAUNET wendet ein, die Präsenz von kostenlosen öffentlich-rechtlichen Inhalten auf Drittplattformen unterstütze die wachsende Dominanz der Drittplattformen im Werbemarkt. Das ZDF stärke mit der Bereitstellung von eigenen Inhalten die Attraktivität globaler Online-Drittplattformen, indem sie deren Glaubwürdigkeit und Erlöspotentiale erhöhten.

Der Gutachter erläuterte dem Fernsehrat in den Beratungen die bis 2022 prognostizierte Entwicklung der Bewegtbild-Nutzung, die den klaren Trend zu nicht-linearen Angeboten zeige. Gerade die Unter-30-Jährigen würden bereits in absehbarer Zeit kein lineares Fernsehen mehr nutzen. Aus diesen Daten ließen sich recht solide Aussagen zur künftigen Mediennutzung treffen. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass gerade die Verbreitung der entsprechenden Programme über Drittplattformen, die von den Unter-30-Jährigen besonders frequentiert werden, zur Erreichung dieser Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist.

3. Abwägung des Fernsehrates

Wesentliche Aufgabe des Fernsehrates ist es, in der Gesamtabwägung zu entscheiden, wie sich der publizistische Nutzen der geplanten Änderungen der ZDF-Telemedienangebote unter Berücksichtigung der Marktauswirkungen auf kommerzielle Unternehmen darstellt. Dabei gilt die Maßgabe: Je stärker die Auswirkungen auf alle relevanten Märkte, desto höher muss die publizistische Qualität sein und umgekehrt.

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

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass die geplanten eigenständigen audiovisuellen Inhalte („Online-Only“) in qualitativer Hinsicht einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten, gerade auch mit Blick auf die Partizipationsmöglichkeiten. Dem stehen keine spürbaren Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb gegenüber. Marktteilnehmer werden durch die geplanten Vorhaben nicht beeinträchtigt.

b) Verweildauern/Archivkonzept

Die geplante Verlängerung der Verweildauern ist aus Sicht des Fernsehrates als qualitativer Beitrag zum publizistischen Wettbewerb positiv zu bewerten. Der Fernsehrat begrüßt, dass seine Anregung, zusätzlich Bildungsinhalte in zeit- und kulturgeschichtliche Archive aufzunehmen, in der Fortschreibung des Telemedienänderungskonzeptes aufgegriffen worden ist.

In der Abwägung ergibt sich, dass die nicht spürbaren Auswirkungen der Verlängerungen der Verweildauer auf den ökonomischen Wettbewerb dem publizistischen Interesse an einer möglichst langen Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der Inhalte gegenübersteht. Demnach überwiegt der qualitative Beitrag zum publizistischen Wettbewerb die Auswirkungen auf alle relevanten Märkte.

c) Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass die verbesserte Erreichbarkeit der Zielgruppen durch die geplante Verbreitung der Telemedienangebote über Drittplattformen aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten und damit als publizistisch sinnvoll zu bewerten ist. Mögliche negative Folgen durch die Präsenz auf Drittplattformen im Bereich Datenschutz, Jugendschutz und Werbung hat der Fernsehrat in den Blick genommen und in einer entsprechenden Richtlinie dafür Regeln aufgestellt. Auch hat er sich mit den relevanten Aspekten von personalisierten Empfehlungssystemen beschäftigt und dem ZDF seine Erwartungen kommuniziert. Im Ergebnis überwiegt der qualitative Beitrag zum publizistischen Wettbewerb durch die Präsenz der ZDF-Telemedienangebote auf Drittplattformen die kaum spürbaren Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb.

III. Finanzieller Aufwand aufgrund der Änderungen des Telemedienkonzepts

Der Fernsehrat stellt fest, 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.

Das ZDF-Telemedienänderungskonzept beschreibt in Kapitel IV. (S. 41 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 11 Mio. € für 2020 beschrieben, welche sich wie folgt auf die drei wesentlichen Änderungen aufteilen (s. Tabelle).

Tabelle: Finanzieller Zusatzaufwand für die wesentlichen Änderungen

<i>(in Mio. €)</i>	<i>2020</i>
Eigenständige audiovisuelle Inhalte	3,8
Anpassung der Verweildauern / Archivkonzept	1,3
Verbreitung über Drittplattformen	5,9
Gesamt zusätzlicher finanzieller Aufwand	11,0

VAUNET kritisiert, „die Abbildung des künftigen finanziellen Aufwands des ZDF (erfolge) so unscharf, dass dieser relativ klein gegenüber den genannten ökonomischen Eckdaten der privaten Medienunternehmen“ erscheine. Dieser Vergleich ist aus Sicht des VAUNET verzerrt. Zudem bemängelt der Verband, der auf die Online-Only-Rechte anfallende Kostenanteil innerhalb des Rechte-Gesamtpakets im Bereich Sport bleibe bei der Kalkulation unberücksichtigt. Zusätzliche Verbreitungskosten erschienen potenziell zu niedrig angesetzt. Der kalkulierte Mehraufwand im Bereich ZDFtext (durch Rechtekosten für „exklusive Fußball-Ticker und Sportergebnisse“) erscheine unverhältnismäßig vor dem Hintergrund eines „prosperierenden Sport-News-Marktes“. Außerdem bemängelt VAUNET eine fehlende mittelfristige und langfristige Kostenaufschlüsselung und eine fehlende Ausweisung der in Rechtepaketen erworbenen Online-Rechtekosten. Nicht ausreichend begründet seien die höheren Kosten von 5,9 Mio. € für die „plattformgerechte Konfektionierung“. Weiter regt der Verband die Einführung einer Evaluierungsklausel im neuen Telemedienkonzept an.

Der Initiativkreis öffentlich-rechtlicher Rundfunk Köln e. V. hält den „zusätzliche[n] finanziellen Aufwand, der z. B. im Rahmen der Liberalisierung der Verweildauer und für Plattformbetreiber entsteht, für das Überleben des ZDF geradezu essenziell“.

Die KOOPERATIVE BERLIN plädiert für eine „noch deutlich stärkere Verschiebung der Programmmittelallokation vom linearen Programm hin zu unterschiedlichen nonlinearen Angeboten.“ Diese sei nötig, um jüngere Zielgruppen zu erreichen.

Herr Prof. Dr. Rotermund kritisiert, die „vorgesehenen Budgets reichen bei weitem nicht aus, um die notwendige Transformation von Angeboten anzustoßen, die dem Übergang von einer massenmedialen zur einer Internet-only-Orientierung [...] entsprechen.“ Er ist der Auffassung, dass „größere Umschichtungen von Mitteln ins Auge gefasst werden“ müssen, da eine Ausweitung der Beitragsfinanzierung zur Erfüllung der Online-Aufgaben nicht realistisch sei.

Der Ausschuss für Finanzen, Investitionen und Technik des Fernsehrates hat sich in seiner Sitzung am 21.11.2019 mit dem finanziellen Aufwand für die geplanten Änderungen des Telemedienkonzeptes befasst. Vertreter des ZDF erläuterten die zugrunde liegende Kostenschätzung. Im Ergebnis nahm der Ausschuss die Erläuterungen zur Kenntnis und stellte fest, das Telemedienänderungskonzept lege die finanziellen Aufwendungen im Jahr 2020 dar, die gewissen Prämissen unterliegen. Der entsprechende Finanzaufwand der Folgejahre könne zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden, sondern unterliege den künftigen Entscheidungen des Hauses und der Gremien. Er erwartet daher, dass das ZDF dem Fernsehrat auch künftig im Rahmen des turnusmäßigen, jährlichen Berichtes zu Stand und Entwicklung der Telemedienangebote des ZDF über die finanziellen Aufwendungen berichtet. Das ZDF hat in der Fortschreibung des Telemedienänderungskonzeptes zugesichert, den Fernsehrat über die Entwicklung der Telemedienkosten jährlich zu unterrichten (S. 43). Damit wird auch der Anregung von VAUNET (s. o.) Rechnung getragen.

Der Ausschuss für Finanzen, Investitionen und Technik hat sich auch mit der Notwendigkeit einer strategischen Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Verbreitungswege befasst und hält es für wesentlich, dass das ZDF mit seinen Inhalten die Beitragszahler*innen erreicht. Eine künftige Umschichtung finanzieller Mittel in den Online-Bereich erscheint absehbar. Da die Herstellung von linearen und non-linearen Inhalten zunehmend ganzheitlich in den Redaktionen erfolgt und die Inhalte einmal für unterschiedliche Verbreitungswege produziert werden, wird es zunehmend schwierig, die anfallenden Online-Aufwendungen getrennt auszuweisen.

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

C. ERGEBNIS

Der Fernsehrat kommt nach umfassender Beratung und Abwägung aller maßgeblichen Belange zu dem Ergebnis, dass die zu prüfenden wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des ZDF (Eigenständige audiovisuelle Inhalte – „Online-Only“, Verweildauern/Archivkonzept, Verbreitung der Inhalte über Drittplattformen) den Voraussetzungen des § 11 f Abs. 4 RStV entsprechen und vom Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens umfasst sind.

Der Fernsehrat stellt fest, dass die wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des ZDF 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 des ZDF einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb und zur Meinungsbildung leisten, der ihre Auswirkungen auf alle relevanten Märkte deutlich überwiegt.

Der finanzielle Aufwand der wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des ZDF ist plausibel und nachvollziehbar dargelegt.

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

Mainz, den 10. Juli 2020

Marlehn Thieme

Vorsitzende ZDF-F Fernsehrat