

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

24. August 2009

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.300 Unternehmen, davon 950 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.

Anfang Juni 2009 hat das ZDF – wie auch die ARD für ihr Gemeinschaftsangebot und die Einzelangebote ihrer Anstalten<sup>1</sup> – das Konzept für seine Telemedienangebote vorgelegt. Es bildet die Grundlage für den anstehenden Drei-Stufen-Test, der nach den Vorgaben des am 1. Juni 2009 in Kraft getretenen 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages auch für die Bestandsangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten in Deutschland bis zum 31. August 2010 durchzuführen ist.

BITKOM hat sich bereits intensiv am Gesetzgebungsverfahren zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag beteiligt und nachdrücklich davor gewarnt, den öffentlich-rechtlichen Sendern einen Freibrief für den Aufbau von Multimediaportalen im Netz auszustellen. Dies bedeutet nicht, dass BITKOM einen Auftrag der öffentlich-rechtlichen Sender im Netz insgesamt bestreitet. Die vom Bundesverfassungsgericht mehrfach betonte Entwicklungsgarantie umfasst auch nach unserer Auffassung Angebote im Internet.

Jedoch kann der Funktionsauftrag auch und gerade im Internet nicht uferlos sein. Die zur Legitimation einer Gebührenfinanzierung von Angeboten zugrunde liegenden Ausgangsüberlegungen müssen für die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konsequent auf die abweichende Situation im Internet angewendet werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das für den klassischen Fernsehbereich unterstellte partielle Marktversagen im Hinblick auf Qualitätsangebote in dieser Form im Internet nicht existiert, wo Qualitäts- und Nischenangebote aufgrund anderer Vermarktungsbedingungen und niedriger Markteintrittshürden sich eher entwickeln können. Die Frage der Grenzziehung des Auftrags im Internet unterliegt daher notwendigerweise anderen Prämissen als beim Auftrag im klassischen Broadcast-Bereich.

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation und  
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A  
10117 Berlin-Mitte  
Tel.: +49.30.27576-0  
Fax: +49.30.27576-400  
bitkom@bitkom.org  
www.bitkom.org

**Ansprechpartner**  
Dr. Guido Brinkel  
Rechtsanwalt  
Bereichsleiter Medienpolitik  
Tel. +49. 30. 27576-221  
Fax. +49. 30. 27576-51-221  
g.brinkel@bitkom.org

**Präsident**  
Prof. Dr. Dr. h.c. mult.  
August-Wilhelm Scheer

**Hauptgeschäftsführer**  
Dr. Bernhard Rohleder

<sup>1</sup> Das Konzept für die Gemeinschaftsangebote der ARD ist Gegenstand einer eigenständigen Kommentierung des BITKOM, welches abrufbar ist unter:  
[http://www.bitkom.org/60376.aspx?url=090728\\_BITKOM\\_Stellungnahme\\_Telemedienkonzepte\\_ARD\\_Gemeinschaftsangebote\\_final.pdf&mode=0&b=Publikationen](http://www.bitkom.org/60376.aspx?url=090728_BITKOM_Stellungnahme_Telemedienkonzepte_ARD_Gemeinschaftsangebote_final.pdf&mode=0&b=Publikationen) .

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 2

Der Drei-Stufen-Test des Bestands der Anstalten hat vor diesem Hintergrund überragende Bedeutung für die gesamte Entwicklung und letztendlich auch die Glaubwürdigkeit des mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages begründeten Systems einer lediglich internen und schwerpunktmäßig prozeduralen Absicherung und Begrenzung des Funktionsauftrages.

BITKOM erlaubt sich daher nachfolgend seine Anmerkungen zu den für uns besonders relevanten Teilen des vorgelegten Konzepts zu übermitteln. Wir verbinden hiermit die Erwartung, dass dies der Ausgangspunkt – nicht das Ende – eines intensiven Dialogs mit den betroffenen Marktsektoren ist und die Anmerkungen der IT- und Internetbranche von den zuständigen Gremien bei der Bewertung des Konzepts berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung der marktlichen Auswirkungen eines Angebots.

### Zusammenfassung

- Die für das im Zentrum des Drei-Stufen Tests stehende „Balancing“ zwischen publizistischen Beitrag und marktlichen Auswirkungen der Angebote notwendigen Ausführungen zum konkreten publizistischen Wert und der diesem gegenüberstehenden Angebotslandschaft erreichen die in § 11f Abs. 4 S. 3 vorgesehenen Anforderungen nicht. Eine Bestätigung des vorgelegten Konzepts scheidet aus Sicht des BITKOM schon aus diesem Grunde aus.
- Im Gegensatz zum Konzept der gemeinschaftlichen Angebote der ARD unternimmt das Telemedienkonzept gar nicht erst den Versuch eines umfassenden Überblicks über sämtliche publizistischen Wettbewerber. Eine ernstzunehmende und einer objektiven Bewertung zugängliche Vergleichsgruppenbildung findet nicht statt.
- Das Konzept geht pauschal davon aus, dass es „lediglich für Teilbereiche“ thematische oder funktionale Alternativen gäbe, was angesichts der Vielfalt der Angebotslandschaft im Netz nicht nachvollziehbar ist und angesichts der immensen Tragweite einer solchen Einschätzung einer detaillierten und mit objektivierbaren Belegen versehenen Begründung bedurft hätte. Auch zeigen sich an dieser Einschätzung die Folgen der unzureichenden Feststellung der publizistischen Wettbewerbssituation.
- Das ZDF agiert bei der Bestimmung der publizistischen Wettbewerbssituation auf Basis eines „Vollprogramm-Kriteriums“, indem es davon ausgeht, dass Angebote, die lediglich Teilbereiche der eigenen Themen abdecken von vornherein bei der Vergleichsbetrachtung außen vor zu bleiben haben (Vgl. S. 53), im Kern also lediglich Portalangebote überhaupt als potentielle Wettbewerber fungieren können. Dies geht fehl, weil die publizistische Wettbewerbssituation auch gegenüber reinen Nischenangeboten bestehen kann. Auch vom Staatsvertrag ist ein solch verengter Blickwinkel nicht gedeckt.

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 3

- Die gesetzlich festgelegte Werbefreiheit der Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten darf weder im Rahmen der Bestimmung des publizistischen Beitrags noch an anderer Stelle ein Kriterium bei der Bewertung der Angebote der Anstalten sein. Die Werbefreiheit ist eine Kehrseite der Gebührenfinanzierung, welche im Rahmen des Drei-Stufen-Tests erst für jedes Einzelangebot legitimiert werden muss.
- Das Telemedienkonzept des ZDF nimmt in unzulässiger Weise Wertungen, die erst Ergebnis des Drei-Stufen-Tests sein können vorweg.
- Durch die Gesamtunterwerfung sämtlicher Online-Angebote unter § 11d Abs. 2 Nr. 3 bzw. 4 RfStV in Verbindung mit dem vorgelegten Verweildauerkonzept werden die Beschränkungselemente der Zeitgrenzen und des Sendungsbezuges nahezu vollständig ausgehebelt. Das Grundkonzept des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages wird damit in Frage gestellt.
- Das Verweildauer- und Archivkonzept begreift die 7-Tagesfrist nicht als Regelfall, sondern lediglich als Auffangtatbestand. Das Verweildauerkonzept zielt stattdessen faktisch auf eine Bereithaltung sämtlicher Inhalte für mindestens 3 Monate. Es bedarf jedoch einer positiven Darlegung, für welche Inhalte die 7-Tagesfrist eingehalten werden soll. Die 7-Tagesfrist muss auch unter Geltung eines Telemedienkonzepts der Regelfall sein.
- Im Sportbereich wird zu prüfen sein, wie sich die über die Nummern 5 und 9 des Verweildauer-Katalogs (S. 47) vorgesehene Pauschalbefugnis zur Verfügungmachung von Inhalten bei redaktionellen Anlässen bzw. wiederkehrenden Ereignissen zur 24-Stunden-Grenze für Sportereignisse verhält. Wir sehen diese beiden Elemente als nicht miteinander vereinbar an, weshalb insbesondere Sportereignisse aus der Generalermächtigung der Nr. 5 herauszunehmen sind.
- Die im Rahmen des Verweildauerkonzepts vorgelegte Kategorien-Liste (S. 46 f.) bewerten wir als nicht kompatibel mit dem vom ZDF selbst zugrunde gelegten Ansatz einer Orientierung an publizistischer Relevanz und Bedeutung für die Meinungsbildung. Hier bedarf es wesentlich differenzierterer Abstufungen. Insbesondere sind die Orientierung an Programmformaten anstatt einer inhaltlichen Orientierung sowie die Verwendung von Generalklauseln aufzugeben.
- Die Festlegung einer Sechs- (bzw. Zwölf-) Monatsfrist für Serien und andere mehrteilige fiktionale Inhalte ist nicht sachgerecht, da diese nur stark begrenzt meinungsbildend sind und keine spezifische publizistische Relevanz aufweisen. Hier muss stattdessen die 7-Tagesfrist gelten. Inakzeptabel ist darüber hinaus die Festlegung der Ausstrahlung der letzten Folge einer Serie als Bezugspunkt für die 6-Monatsfrist. Im Bereich sog. Soaps, die regelmäßig über mehrere Jahre laufen, heißt dies in der Praxis nichts anderes als eine praktisch unbegrenzte Vorhaltung in Online-Archiven.

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 4

- Sendungen im Rahmen des Angebots tivi.de sollten für maximal 6 Monate verfügbar gemacht werden dürfen.
- BITKOM bewertet die als Generalklausel fungierenden Ermächtigungen zur 12-monatigen Bereitstellung für Inhalte im Rahmen von Programmschwerpunkten (Nr. 4) bzw. für „sendungsbezogene oder programmbegleitende“ Videos (Nr. 8) als nicht hinnehmbar. Beide Generalklauseln führen zu einer weitgehenden Aushöhlung der sowieso überschaubaren Beschränkungen des Verweildauerkonzepts.
- Der vom Staatsvertrag in den Mittelpunkt gestellte Begriff des Sendungsbezuges diffundiert im Telemedienkonzept des ZDF aus in einem allgemeinen, interpretationsfähigen und wesentlich extensiver konzeptionierten Begriff der „Programmorientierung“.
- Die „Online-First“-Strategie des ZDF bedarf einer sehr kritischen Überprüfung, da ein Vorabzugänglichmachen von Sendungen vor deren regulärer Ausstrahlung in besonderer Weise eine Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Exklusivangeboten im Netz bildet.
- Das Angebot wetter.zdf.de ist als eigenständiges Angebot zu bewerten und bedarf einer besonders sorgfältigen Prüfung. Es hat Portalcharakter und tritt in dieser Funktion in direkte Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Angeboten.
- Der bereits bestehende You-Tube-Kanal des ZDF bedarf eines eigenständigen Telemedien-Konzepts und muss den gleichen Anforderungen unterliegen wie die ZDF-Mediathek.
- Die Skizzierung etwaiger weiterer Entwicklungen im Bestandskonzept darf nicht dazu führen, dass eine eigenständige Unterwerfung unter den Drei-Stufen-Test für solche Angebote mit dem Hinweis auf die kursorischen Ausführungen im Bestandskonzept verweigert wird. Insbesondere wird durch die Beschreibung im Bestandskonzept eine spätere Einstufung eines Angebots als „neu“ nicht ausgeschlossen.
- Die Kernargumentation zum publizistischen Beitrag der ZDF-Mediathek, wonach keines der Konkurrenzangebote eine große Anzahl von ZDF-Sendungen verfügbar macht und damit die ZDF-Mediathek eine publizistische Alleinstellung genieße, geht fehl. Diese Argumentation ist unzulässig, da auf dieser Basis sämtlichen mit ZDF-eigenen Inhalten bestückten Plattformen ohne weitere Voraussetzungen eine publizistische Alleinstellung zükäme, womit der gesamte Drei-Stufen-Test praktisch leerliefe.
- Im Hinblick auf das Verfahren des Drei-Stufen-Tests ist sicherzustellen, dass die Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen der jeweiligen Angebote vor der Entscheidung des Fernsehrates veröffentlicht werden. Außerdem muss auch die Stellungnahme des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter vor Entscheidung des Fernsehrates publik gemacht werden.

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 5

Inhalt	Seite
<b>1 Einführende Anmerkungen.....</b>	<b>6</b>
1.1 Gleicher Maßstab für Bestand und neue Angebote .....	6
1.2 Aushebelung der Verweilfristen des Staatsvertrages .....	6
1.3 Abwägung durch die Gremien – Darlegung der Voraussetzungen .....	6
1.4 Unzulässige Berücksichtigung der gesetzlich vorgeschriebenen Werbefreiheit bei der Bestimmung des publizistischen Beitrags .....	7
1.5 Verfahrensaspekte.....	8
<b>2 Allgemeine Konzeptmerkmale .....</b>	<b>9</b>
2.1 Publikums-Adäquanz und besondere Qualität der Telemedienangebote des ZDF .....	9
2.2 Generelles Konzept zur Überführung des sog. Bestands .....	10
2.3 Verweildauer- und Archivkonzept .....	12
2.3.1 Ignorierung des Regelfallcharakters der 7-Tagesfrist.....	12
2.3.2 Differenziertere und systematische Kategorisierung notwendig .....	13
2.3.3 Serien und Reihen .....	14
2.3.4 Sendungen des Kinderangebots tivi.de (Nr. 3).....	15
2.3.5 Magazine, Nachrichten, Dokumentationen (Nr. 1) .....	15
2.3.6 Generalklausel für Programmschwerpunkte (Nr. 4) .....	16
2.3.7 Generalklausel für Sendungsbezug und Programmbegleitung (Nr. 8)....	16
2.4 Bewegtbildinhalte dürfen nur 1 zu 1 ausgestrahlt werden.....	17
2.5 Publizistischer Wettbewerb und marktliche Auswirkungen .....	17
2.5.1 Keine Feststellung der publizistischen Wettbewerber, keine inhaltliche Auseinandersetzung mit Wettbewerbsangeboten .....	17
2.5.2 Unzulässiger Vollprogramm-Vergleichsmaßstab.....	18
2.5.3 Pauschale Unterstellung fehlender Marktauswirkungen .....	18
2.6 Struktur der Onlineangebote.....	19
2.6.1 Programmorientierung .....	19
2.6.2 Zeitunabhängigkeit .....	19
2.7 User generated content / Web2.0-Elemente .....	19
<b>3 ZDF.de .....</b>	<b>20</b>
3.1 „Online First“-Strategie .....	20
3.2 Journalistische Prüfung von user generated content .....	20
3.3 wetter.zdf.de .....	20
3.4 Geplante Entwicklung .....	21
3.4.1 YouTube-Channel .....	21
3.4.2 Geplante Entwicklungen .....	21
<b>4 heute.de .....</b>	<b>22</b>
<b>5 sport.zdf.de .....</b>	<b>22</b>
5.1 Publizistischer Mehrwert.....	23
5.2 Verweildauer .....	23
5.3 Marktliche Auswirkungen .....	24
<b>6 ZDF Mediathek .....</b>	<b>24</b>
6.1 Verweilfristen .....	24
6.2 Publizistische Relevanz und Marktauswirkungen .....	25

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 6

## 1 Einführende Anmerkungen

### 1.1 Gleicher Maßstab für Bestand und neue Angebote

Der BITKOM weist darauf hin, dass die anstehenden Drei-Stufen-Tests für die Bestandsangebote einer besonders gründlichen Durchführung bedürfen, da sie eine wesentliche Weichenstellung für das gesamte System und die zukünftigen Verfahren bezüglich neuer und veränderter Angebote bedeuten. Aus diesem Grund ist strikt darauf zu achten, dass für die Bestandsangebote die gleichen Maßstäbe gelten wie für neue oder veränderte Angebote.

### 1.2 Aushebelung der Verweilfristen des Staatsvertrages

BITKOM bewertet vor diesem Hintergrund die in den Konzepten des ZDF wie auch der ARD zu erkennende Tendenz als überaus kritisch, die direkten Beauftragungstatbestände der §§ 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RfStV mit den dort vorgesehenen Voraussetzungen für Bestandangebote auszuhebeln. Dies geschieht, indem unter Verweis auf die in Artikel 7 festgelegte Unterwerfung sämtlicher Angebote unter § 11f RfStV, die in § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RfStV vorgesehenen Verweil-Fristen auch im Rahmen des Verweildauer- und Archivkonzepts letztlich unberücksichtigt bleiben.<sup>2</sup>

Aus unserer Sicht bedarf es in den anstehenden Prüfungen durch die Gremien daher auch einer Diskussion und Bewertung, ob mit dem von den Anstalten gewählten Ansatz der vollständigen Negierung der in § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 niedergelegten Fristen im Rahmen des Telemedienkonzepts unter § 11 f RfStV nicht das vom Staatsvertragsgesetzgeber avisierte differenzierte Gefüge verlassen wird. Der Prüfungsauftrag darf sich daher nicht schablonenhaft auf den eigentlichen Inhalt der Konzepte beziehen, sondern muss auch eine Bewertung der Auswirkungen auf die Gesamtausgestaltung des Funktionsauftrages im Telemedienbereich beinhalten.

### 1.3 Abwägung durch die Gremien – Darlegung der Voraussetzungen

Die Kernaufgabe der Gremien im Rahmen des Drei-Stufen-Tests bildet letztendlich das von den Gremien vorzunehmende Balancing, also die Abwägung zwischen dem publizistischen Wert eines Angebots und den Marktauswirkungen im Hinblick auf privatwirtschaftliche Konkurrenten. Aus Sicht des BITKOM lässt das vorgelegte Konzept eine solche Abwägung jedoch überhaupt nicht zu.

Die Ausführungen zum konkreten publizistischen (Mehr-)Wert der einzelnen Angebote beschränken sich überwiegend auf kurze, apodiktische Erläuterungen, die eher eine Eigeneinschätzung der Autoren wiedergeben, als dass tatsächlich eine objektive und auch nachprüfbar Analyse der Angebotslandschaft und eine Einordnung des ZDF-Angebots in diese zugrunde gelegt wird. Aus Sicht des BITKOM werden daher an dieser für das Verfahren zentralen Stelle die Anforderungen des § 11f Abs. 4 S. 3 nicht erreicht – schon deshalb ist das Konzept in der vorgelegten Fassung nicht genehmigungsfähig und als Basis für eine Ent-

<sup>2</sup> Im Einzelnen dazu unter Punkt 2.1.

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 7

scheidung des Fernsehrates ungeeignet. Es muss daher umfassend überarbeitet und erneut zur Stellungnahme Dritter bereitgestellt werden.

Insbesondere stellt es sich als hinderlich heraus, dass das ZDF in seinem Konzept die Einzelangebote nicht einzeln einer vollständigen Prüfung unterzieht, sondern zentrale Prüfungsmarksteine vor bzw. nach die Klammer gezogen abhandelt. So will das ZDF etwa unter dem lediglich drei Seiten umfassenden Punkt „Publizistischer Wettbewerb und marktliche Auswirkungen“ (S. 59 ff.) für sämtliche vorher dokumentierten Angebote die Grundlagen für die notwendige Abwägung legen. Dabei wird pauschal davon ausgegangen, dass es „lediglich für Teilbereiche“ thematische oder funktionale Alternativen gäbe, was angesichts der Vielfalt der Angebotslandschaft im Netz überhaupt nicht nachvollziehbar ist und angesichts der immensen Tragweite einer solchen Einschätzung einer detaillierten und mit objektivierbaren Belegen versehenen Begründung bedurft hätte.

Wir sehen stattdessen das ZDF, nach Maßgabe des § 11f Abs. 4 S.3 RfStV in der Bringschuld, für sämtliche (Einzel-)Angebote gesondert und umfassend darzulegen, warum das Angebotsportfolio einem – sich privatwirtschaftlich gerade entwickelnden – Bewegtbildmarkt keinen nachhaltigen Schaden zufügt und worin der konkrete publizistische Beitrag der einzelnen das Angebot prägenden Elemente liegt. Bei der Bemessung dieses Beitrags bedarf es außerdem objektivierbarer Kriterien, die im Rahmen des Telemedienkonzepts auch darzulegen sind. Dies gilt umso mehr angesichts der seitens des ZDF explizit zur Strategie erhobenen Fokussierung auf Bewegtbildangebote (Vgl. S. 10).

#### **1.4 Unzulässige Berücksichtigung der gesetzlich vorgeschriebenen Werbefreiheit bei der Bestimmung des publizistischen Beitrags**

Die gesetzlich festgelegte Werbefreiheit der Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten darf im Rahmen der Bestimmung des publizistischen Beitrags kein Kriterium sein. Denn die Werbefreiheit ist eine Kehrseite der Gebührenfinanzierung, welche im Rahmen des Drei-Stufen-Tests erst für jedes Einzelangebot legitimiert werden muss. Insofern stehen wir den zahlreichen hierauf Bezug nehmenden Erläuterungen im Rahmen der Darstellung der einzelnen Angebote strikt ablehnend gegenüber und fordern den Fernsehrat dazu auf, die Unzulässigkeit der Berücksichtigung der Werbefreiheit explizit auch für künftige Verfahren festzuhalten.

Faktisch führt die Heranführung der Werbefreiheit als publizistisches Kriterium zu einem systemimmanenten Feldvorteil für nahezu jedes denkbare Angebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Der gesamte Drei-Stufen-Test baute nach dieser Argumentationslinie letztlich auf einem Zirkelschluss auf und wäre bei Zulassung dieser Argumentationsweise schlicht sinnlos.

Die Verwendung der Werbefreiheit der öffentlich-rechtlichen Angebote als allgemeines Qualitätsmerkmal ist in ihrer Signal-Wirkung außerdem auch deshalb verhängnisvoll, da hier beim Nutzer der allgemeine Wunsch konditioniert wird,

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 8

zukünftig sämtliche bewegten Inhalte im Internet werbefrei sehen zu können. Sich ausbildende Seh- und Wahrnehmungsgewohnheiten würden somit manifestiert, der Akzeptanz der üblichen Refinanzierungsmöglichkeiten (Pre-Roll-Ads etc.) im privatwirtschaftlichen Sektor würde empfindlicher Schaden zugefügt.

Insofern sehen wir es als besonders fragwürdig an, dass neben der Hervorhebung der Werbefreiheit als publizistisches Qualitätskriterium zusätzlich sogar die – notwendige – wirtschaftliche Refinanzierung privatwirtschaftlicher Angebote pauschal negativ belegt wird, wenn etwa beklagt wird, dass diese Angebote lediglich das Ziel haben „den Nutzer zum Kunden zu machen“. Das Telemedienkonzept spielt an dieser Stelle zum Einen unzulässigerweise mit Vorurteilen und vernebelt zum anderen, dass jedes ohne garantierte staatliche Finanzierung im Sinne einer Vollsubventionierung auskommende Angebot notwendigerweise einer Gegenfinanzierung bedarf. Der Drei-Stufen-Test, der eigentlich dem Ziel dienen soll, die aus beihilferechtlicher Sicht besonders begründungsbedürftige staatliche Subvention durch Gebührengelder durch ein gesetzliches Verfahren zu legitimieren, wird hier praktisch auf den Kopf gestellt, indem privatwirtschaftliche Angebote argumentativ einem Rechtfertigungsdruck für ihre Refinanzierungsmechanismen ausgesetzt werden.

#### 1.5 Verfahrensaspekte

Das ZDF hat in einer Richtlinie<sup>3</sup> die wesentlichen Verfahrenseckpunkte für die Genehmigung von Telemedienangeboten niedergelegt. Obwohl die Verfahrensregeln nicht direkt Gegenstand des Drei-Stufen-Tests sind, fordert BITKOM das ZDF bzw. den ZDF-Fernsehrat auf, im Sinne einer größtmöglichen Transparenz des Verfahrens, folgendes sicherzustellen:

- Veröffentlichung der Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen der jeweiligen Angebote vor Entscheidung des Fernsehrates.
- Veröffentlichung der Stellungnahme des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter im Rahmen der sog. „Fortschreibung“ (s. Punkt 10 der ZDF-Richtlinie) vor Entscheidung des Fernsehrates.

Die vom ZDF verabschiedeten Verfahrensregeln sehen diese beiden für die Transparenz des Verfahrens unerlässlichen Elemente bislang nicht vor, obwohl keine rechtlichen Gründe gegen die geforderten Maßnahmen sprechen. Gerade im Sinne der Glaubwürdigkeit des gesamten Drei-Stufen-Test-Verfahrens bitten wir daher dringend darum, die genannten Transparenzabsicherungen vorzunehmen. Andernfalls droht das gesamte mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags geschaffene Modell von vornherein dem Verdacht eines closed-circle-Prozesses zu unterfallen. Insoweit verweisen wir auch auf die Negativ-Erfahrungen im Rahmen der bereits laufenden Drei-Stufen-Tests beim MDR zu den Angeboten kikaninchen.de und der KikaPlus-Mediathek. Das entsprechende

---

<sup>3</sup> Abrufbar unter:

[http://www.unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download\\_Dokumente/DD\\_Das\\_ZDF/Fernsehrat/ZDF-Richtlinien\\_Telemedienkonzepte.pdf](http://www.unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download_Dokumente/DD_Das_ZDF/Fernsehrat/ZDF-Richtlinien_Telemedienkonzepte.pdf) .

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 9

Gutachten ist nach wie vor für Dritte nicht verfügbar, obwohl es sich bereits umfassender Kritik der DLM<sup>4</sup> ausgesetzt sieht.

Im Übrigen machen wir uns auch die weiteren von der DLM in ihrem Positionspapier vom 25. Mai 2009 vorgebrachten Kritikpunkte an den entsprechenden Verfahrensregeln sowie der bislang von den Gutachtern angewandten Systematik im Rahmen dieser Stellungnahme zu Eigen, soweit sie die Angebote des ZDF betreffen.

## 2 Allgemeine Konzeptmerkmale

### 2.1 Publikums-Adäquanz und besondere Qualität der Telemedienangebote des ZDF

Das Telemedienkonzept des ZDF unterstellt in seinen allgemeinen Einführungen und praktisch „vor die Klammer gezogen“ sämtlichen seiner Angebote bestimmte Eigenschaften, die nach der Systematik des Staatsvertrages erst Gegenstand bzw. Ergebnis der Prüfung im Drei-Stufen-Test sein können. So heißt es pauschal (S. 10)

*„Alle Telemedienangebote des ZDF, ZDF-Onlineangebote und Fernsichttextangebote, leisten einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des dem ZDF gesetzlich übertragenen Funktionsauftrags. Wie die Fernsehprogramme dienen sie der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung und der Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft.“;*

an anderer Stelle (S. 10)

*„Damit tragen die Telemedienangebote des ZDF maßgeblich zum dauerhaft hohen Niveau des publizistischen Wettbewerbs in Deutschland bei.“*

Und schließlich (S. 11):

*„Durch die vorstehend beschriebenen Eigenschaften entsprechen die Telemedienangebote des ZDF nicht nur den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft. Sie leisten auch einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb.“*

Wir weisen darauf hin, dass diese apodiktisch wertenden Äußerungen nicht geeignet sind, die eigenständige, unabhängige Prüfung im Rahmen des Drei-Stufen-Tests zu ersetzen. Die genannten Äußerungen nehmen vielmehr teils bereits Einstufungen vorweg, die erst Ergebnis der Beratungen im Drei-Stufen-Test sind. Dies ist aus unserer Sicht unzulässig, so dass diejenigen Passagen,

<sup>4</sup> Vgl. Positionspapier vom 25. Mai 2009, abrufbar unter: [http://www.alm.de/fileadmin/Download/Drei-Stufen-Test\\_Positionspapier\\_der\\_LMA.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/Download/Drei-Stufen-Test_Positionspapier_der_LMA.pdf) .

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 10

die über eine objektive Beschreibung der Angebote auch wertende Elemente<sup>5</sup>, enthalten bei der Bewertung außen vor zu bleiben haben bzw. das Konzept an dieser Stelle überarbeitet werden muss.

Auch dort, wo die Passagen noch im deskriptiven Bereich bleiben, ist aus unserer Sicht die gewählte generelle Systematik, diese Merkmale in verallgemeinerter Form für sämtliche Online-Angebote zu behaupten, nicht ausreichend. Dies ermöglicht keine differenzierte Prüfung für jedes einzelne Angebot und unterschlägt, dass auch innerhalb der vom ZDF als Angebote begriffenen Einheiten Differenzierungen notwendig sind. Schließlich fehlt es an objektivierbaren Kriterien. So ist etwa die Aussage, dass die Angebote des ZDF darauf angelegt sind, „die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und auch von Minderheiten zu fördern“ (S. 10) nicht nachprüfbar, da es an Ausführungen dazu fehlt, wie dies konkret geschieht.

Das ZDF führt außerdem pauschal an, dass durch die angebotenen Qualitätsinhalte Konkurrenzangebote einen Anreiz haben, ihrerseits nicht im „Bemühen um journalistische Qualität und optimale Inhalte nachzulassen“ (S. 11). Diese Aussage ist in vielfältiger Hinsicht zu hinterfragen und zu kritisieren. Zum einen unterstellt sie zwischen den Zeilen, dass dieses Bemühen ohne die Angebote des ZDF nicht vorhanden sei, was angesichts der Tatsache, dass viele privatwirtschaftliche Qualitäts-Angebote weit vor der Einführung gebührenfinanzierter Online-Portale der Anstalten etabliert waren, schlicht falsch ist. In Wahrheit bedeutet stattdessen gerade der Aufbau vollsubventionierter Internetportale der Anstalten eine Gefährdung dieser privatwirtschaftlichen Qualitäts-Angebote, weil deren Refinanzierungsgrundlagen, die zum großen Teil auf Werbung und damit Reichweite beruhen, durch die gebührenfinanzierte Konkurrenz öffentlich rechtlicher Multimediaportale angetastet wird. Genau hierin liegt auch der europarechtliche Hintergrund des gesamten Drei-Stufen-Tests. Desweiteren steht die zitierte Aussage in einem besonderen Spannungsfeld zur Auffassung des ZDF, dass die eigene Werbefreiheit ein besonders hervorstechendes Qualitätskriterium sei – so verstanden folgt aus ihr nämlich letztlich die inakzeptable Forderung an privatwirtschaftliche Anbieter, bestenfalls auf Refinanzierungsmechanismen zu verzichten.

Die gesamten Ausführungen auf den Seiten 7 ff. haben aus Sicht des BITKOM aufgrund der geschilderten Unbestimmtheit, der unzulässigen Vorwegnahme von dem Fernsehrat obliegenden Wertungen sowie der teils grenzwertigen Verdrehung der eigentlich dem Drei-Stufen-Test zugrunde liegenden Überlegungen bei der Prüfung durch den Fernsehrat außer Betracht zu bleiben.

#### 2.2 Generelles Konzept zur Überführung des sog. Bestands

Das ZDF verfolgt entsprechend Artikel 7 des 12. RfÄStV den Ansatz, sämtliche Telemedienangebote seines Bestandes den verfahrensmäßigen Anforderungen

<sup>5</sup> Wie etwa die Aussage: „Alle Telemedienangebote des ZDF, ZDF-Onlineangebote und Fernsehext-angebote, leisten einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des dem ZDF gesetzlich übertragenen Funktionsauftrags.“

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 11

des § 11d Abs. 2 Nr. 3 bzw. 4 RfStV i.V.m. § 11f RfStV zu unterwerfen. Dies erscheint auf den ersten Blick ein Mehr an Funktionsbeschränkung zu bedeuten.

Gleichzeitig folgt hieraus indes auch, dass die wenigen echten materiellen Beschränkungen des Staatsvertrages abseits der Negativliste faktisch ausgehebelt werden. Denn nur § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RfStV sehen konkrete sachliche Restriktionen in Form von begrenzten Verweildauern bzw. der Notwendigkeit eines Sendungsbezugs vor. Nach dem vom ZDF gewählten Ansatz einer Komplettunterwerfung unter § 11d Abs. 2 Nr. 3 und 4 RfStV sind diese Maßgaben letztendlich unerheblich, die Zeitbegrenzungen des Staatsvertrages bzw. der Sendungsbezug kommen für das Bestandangebot inklusive der ZDF-Mediathek nicht zum Tragen. An ihre Stelle tritt stattdessen für das gesamte Angebot das Verweildauer- und Archivkonzept des ZDF<sup>6</sup>, in welchem die Zeitgrenzen des § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RfStV lediglich einen allgemeinen Auffangtatbestand, nicht aber den Regelfall bilden.

BITKOM verkennt nicht, dass die formale Systematik des Staatsvertrages eine solche Vorgehensweise grundsätzlich zuzulassen scheint, worauf auch die Ausführungen im Telemedienkonzept (S. 5) hinweisen, die von einem Gleichrangverhältnis der verschiedenen Nummern des § 11d Abs. 2 RfStV ausgehen. Es bedarf jedoch einer eigenständigen Prüfung des Fernsehrates und der Gutachter, ob die daraus folgende Konsequenz der faktischen Unerheblichkeit der Zeitgrenzen und des Sendungsbezuges mit dem Gesamtkonzept des Staatsvertrages noch vereinbar ist und welche spezifischen Marktauswirkungen gerade aus dieser vollständigen Negierung der gesetzlichen Zeitgrenzen resultieren.

Besonders deutlich wird dies in Bezug auf die Verwertung von Großereignissen und Spielen der Bundesliga, die nach der zugrunde gelegten Interpretation ebenfalls mit anderen Zeitgrenzen online verwertet werden könnten, solange sie zum Bestandteil eines Telemedienkonzepts gemacht werden und dort eine abweichende Verweildauer festgelegt ist. Es ist anzumerken, dass das ZDF im Rahmen des Verweildauerkonzepts vordergründig die 24-Stunden-Begrenzung in das Konzept übernimmt (Vgl. S. 46).

Tatsächlich eröffnet das Konzept allerdings gleichwohl auch im Sportsektor vielfache Möglichkeiten, die Inhalte, länger online verfügbar zu machen. Dies gilt nach dem vorliegenden Konzept beispielsweise für redaktionell veranlasste Berichte z.B. zu einer Operation eines Spielers nach einer Verletzung, die sich bei einem Sportereignis ereignet hat, welche dann zum Anlass genommen werden kann, das Sportereignis zum Gegenstand eines Onlinebeitrags zu machen (vgl. Nr. 9 des Katalogs, S. 47). Ebenso wird zu prüfen sein, wie sich die in Nr. 5 des Katalogs vorgesehene Pauschalbefugnis zur Verfügbarmachung bei wiederkehrenden Ereignissen, die explizit auch „Sportereignisse“ umfassen soll, zur 24-Stunden-Grenze verhält. Aus Sicht des BITKOM sind diese beiden Elemente nicht miteinander vereinbar, weshalb jedenfalls Sportereignisse aus der Generalmächtigung der Nr. 5 herauszunehmen sind.

<sup>6</sup> S. dazu Punkt 2.3.

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 12

Die zur Begründung der Komplettunterwerfung unter § 11 Abs. 2 Nr. 3 RfStV herangezogene Argumentation, wonach nicht jedes Einzelelement eines Internetauftritts einzeln bewertet werden kann (S. 4) greift aus unserer Sicht nicht. Entscheidend ist, dass auch im Rahmen der durch Telemedienkonzepte gedeckten Angebote die Zeitgrenzen der Nr. 1 und 2 im Regelfall eingehalten werden können.

#### 2.3 Verweildauer- und Archivkonzept

Das ZDF legt stattdessen entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung nach § 11d Abs. 2 Nr. 3 RfStV ein übergreifendes Konzept zur Verweildauer und zu Archiven vor (S. 42 ff.). Das Verweildauerkonzept bildet damit den entscheidenden Maßstab für die Verfügbarkeit audiovisueller Inhalte im Gesamtangebot des ZDF. Dieses Konzept geht im Grundsatz davon aus, dass die nach § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RfStV festgelegten Fristen die stets ausgenutzte Mindestverweildauer im Sinne eines allgemeinen Auffangtatbestandes bilden (vgl. S. 43).<sup>7</sup> Es sieht darüber hinaus längere Verweildauern im Rahmen von fünf Kategorien zwischen drei Monaten und fünf Jahren vor. Die Staffelung erfolgt nach dem vorgelegten Konzept dabei nach der publizistischen Relevanz und der Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung.

Wie auch die ARD legt das ZDF damit ein formales Verständnis des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages zugrunde, wonach die in § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RfStV vorgesehenen Fristen allein und ausschließlich Gültigkeit für unmittelbare gesetzliche Beauftragung entfalten, unter der Ägide von Telemedienkonzepten dagegen flächendeckend längere Verweilfristen möglich sein sollen.

BITKOM erkennt grundsätzlich an, dass der Staatsvertrag im Rahmen der innerhalb der Telemedienkonzepte darzulegenden Verweildauerkonzepte eine Ausrichtung an den Nutzerbedürfnissen und der gesellschaftlichen Relevanz erlaubt, die auch längere Fristen als die 7-Tage-Frist des § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RfStV zulässt.

##### 2.3.1 Ignorierung des Regelfallcharakters der 7-Tagesfrist

Gleichwohl sind wir der Auffassung, dass auch in diesem Zusammenhang der Regelfallcharakter der in § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RfStV niedergelegten Verweilfristen Berücksichtigung finden muss. Dies schließt unseres Erachtens ein Verweildauerkonzept wie das hier vorgelegte aus, in dem die 7-Tage-Frist allenfalls als Rückfallregelung wirksam wird. Aus Sicht des BITKOM wird in dem vorgeschlagenen Konzept daher schon im Ausgangspunkt eine bedenkliche Perspektive gewählt. Nach der Systematik des Staatsvertrages bildet die Bereitstellung von Sendungen für 7 Tage den Regelfall. Dies darf auch unter der Ägide eines Telemedienkonzepts nicht ausgehebelt werden; dies umso mehr, wenn diese das gesamte Online-Angebot erfassen soll.

<sup>7</sup> „Dabei gilt, dass die gesetzliche Ermächtigung nach § 11d Abs. 2 Nummer 1 stets ausgeschöpft wird“

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 13

Das Verweildauerkonzept des ZDF begreift die 7-Tagesbeschränkung jedoch überhaupt nicht als eigenständige Kategorie sondern begründet ausschließlich längere Fristen, so dass das ZDF im Rahmen sämtlicher seiner Angebote alle Bewegtbildinhalte künftig mindestens für 3 Monate anbieten darf. Damit lässt sich aus dem vorgelegten Konzept keine positive Aussage dazu treffen, welche Inhalte das ZDF künftig lediglich für 7 Tage vorhalten wird. Die mehrfach vorzufindende Aussage, dass in der praktischen Umsetzung vielfach Inhalte kürzer vorgehalten werden sollen, kann dies nicht ausgleichen, da sie keinerlei zuverlässige Prognose erlaubt.

Zu betonen ist außerdem, dass für die zur Mindestfrist erhobene 3-monatige Bereithaltung überhaupt kein Begründungsaufwand bzw. nicht einmal eine inhaltliche Kategorisierung vorgenommen wird. Das Konzept begnügt sich stattdessen damit festzustellen, dass „alle übrigen“ (S. 46) Angebotsteile drei Monate lang vorgehalten werden dürfen. Dass das ZDF in diesem Kontext neben Shows auch Gesprächssendungen und Fernsehspiele beispielhaft aufführt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die 3-Monatskategorie auch jegliche Formate der leichten Unterhaltung bis hin zu Boulevard-Formaten<sup>8</sup> erfasst, deren publizistische Relevanz bzw. Beitrag zur Meinungsbildung vernachlässigbar ist.

Wir halten das vorgelegte Konzept schon aus den genannten Gründen für unzureichend und mit der Idee des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages nicht vereinbar. BITKOM bittet daher darum, im Rahmen der Gutachterbeauftragung bezüglich der marktlichen Auswirkungen einen Schwerpunkt bei den Mediatheken zu setzen.

#### 2.3.2 Differenziertere und systematische Kategorisierung notwendig

Das ZDF nimmt im Ergebnis eine Kategorisierung vor, die in einer Liste mit insgesamt lediglich 10 Kategorien (Vgl. S. 46 f.) mündet. BITKOM hält die in dieser Liste gebildeten Kategorien insgesamt nicht für praktikabel; insbesondere sehen wir die Liste als nicht kompatibel mit dem eigentlich zugrunde gelegten Ansatz einer Orientierung an publizistischer Relevanz und Bedeutung für die Meinungsbildung an.

Voraussetzung eines nachvollziehbaren Archiv- und Verweildauerkonzepts sind trennscharfe Definitionen der eigenen Inhalte entlang des Kriteriums der publizistischen Relevanz. Das vorgelegte Konzept verwischt diese Grenzziehung durch eine Orientierung an Programmformaten (etwa: Serien / Magazine / Reportagen) anstatt einer inhaltlichen Orientierung, durch Zusammenfassung diverser Kategorien, die in der Praxis einen extrem unterschiedlichen publizistischen Beitrag aufweisen können sowie schließlich durch die Hinzunahme von Generalklauseln, die die wenigen überhaupt aus der Kategorisierung zu entnehmenden Begrenzungen weitgehend aushöhlen.

<sup>8</sup> Soweit dies nicht sogar über die Magazin-Kategorie bzw. die Programmschwerpunkt-Generalklausel länger vorgehalten werden können.

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 14

BITKOM bewertet schon den in den Nummern 1 und 2 verfolgten Grundansatz einer reinen Formatorientierung als kritisch. So können sich Serien bzw. Mehrteiler etwa mit historischen oder Bildungsthemen beschäftigen; genauso fallen hierunter aber auch Formate der leichten Unterhaltung, etwa Soaps. Ähnlich kann eine Magazinsendung politisch investigativ ausgerichtet sein oder als Boulevard-Format („Leute heute“) fungieren. Die Zusammenführung dieser im Hinblick auf die publizistische Relevanz völlig unterschiedlich einzustufenden Inhalte ist nicht sachgerecht und verschleiert letztlich, dass die entsprechenden Kategorien in erster Linie ein Auffangbecken für die publizistisch weniger relevanten Inhalte bilden werden, da für Kultur, Wissenschafts- und Bildungsthemen auch andere Kategorien mit teils erheblich längerer Verweildauer eingreifen sollen. BITKOM fordert den Fernsehrat daher dazu auf, eine strikte Orientierung an inhaltlichen Kategorien zu verlangen, was etwa ausdrückliche Minimalzeitgrenzen (7 Tage) für sämtliche Boulevard-Formate und Soaps beinhalten muss.

Vorbehaltlich dieser Kritikpunkte ist außerdem die Zusammenfassung bestimmter Formatkategorien nicht nachvollziehbar. Weshalb beispielsweise Nachrichten, Magazine und Dokumentationen (vgl. Nr. 1) pauschal derselben Kategorie zugeordnet werden sollen, bleibt völlig offen und lässt vermuten, dass hier über bestimmte Schlüsselbegriffe („Dokus“) eine publizistische Hochwertigkeit der gesamten Kategorie suggeriert werden soll, die aber gerade nicht für jeden erfassten Inhalt zwingend ist. Der Fernsehrat des ZDF muss hier dringend Klarstellungen einfordern, da die Kategorisierung andernfalls praktisch einem Freibrief zur 12-monatigen Ausstrahlung gleichkommt.

#### 2.3.3 Serien und Reihen

Nach dem Verweildauerkonzept sollen Serien und Reihen für bis zu 6 Monate (bzw. im Falle der Einbindung in einen Programmschwerpunkt sogar 12 Monate!) vorgehalten werden, was insbesondere für das Angebot der ZDF-Mediathek relevant ist. Diese lange Frist ist nicht sachgerecht. Fiktionale Angebote leisten nur einen sehr begrenzten Beitrag zur Meinungsbildung und tragen keine besondere publizistische Relevanz in sich. Dies gilt auch für den Fall der Einbindung in einen „Programmschwerpunkt“. Fiktionale Formate dienen in erster Linie Unterhaltungszwecken und stehen in besonderer Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Angeboten. Sie sind aus BITKOM-Sicht daher ein typisches Beispiel für die Anwendung der Regelfrist von 7 Tagen. Es sollte dabei berücksichtigt werden, dass die Beauftragung für Unterhaltungsformate im Telemedienbereich im Rahmen der Staatsvertragsgesetzgebung insgesamt ein umstrittener Punkt war. Jedenfalls bedarf es für den Unterhaltungsbereich daher nun enger Grenzen.

Völlig inakzeptabel ist die Festlegung der Ausstrahlung der letzten Folge als Bezugspunkt für die 6-Monatsfrist (vgl. S. 46, Nr. 2 & Nr. 8). Gerade im Soap-Bereich heißt dies in der Praxis nichts anderes als eine praktisch unbegrenzte Vorhaltung in Online-Archiven, da erfolgreiche Serien häufig mehrere Jahre lang laufen. Die entsprechende Bezugnahme lässt letztendlich überhaupt keine verbindliche Prognose bezüglich der künftigen Verfügbarkeit zu. Verschärft wird

## **Stellungnahme**

### **zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens**

Seite 15

dies noch dadurch, dass sich das ZDF zusätzlich vorbehält, eine Online-Verfügbarmachung auch bei der Ausstrahlung von Wiederholungen vorzunehmen (Nr. 9). In Kombination betrachtet schafft das Telemedienkonzept hier faktisch die Möglichkeit einer unbegrenzten Verfügbarkeit, die dem Staatsvertrag widerspricht, der eine eindeutige Zeitbegrenzung einfordert.

#### **2.3.4 Sendungen des Kinderangebots tivi.de (Nr. 3)**

Für Sendungen, Sendungsteile und Videos des Kinderangebots sieht das Konzept generell eine Verweildauer von 2 Jahren vor. Dies ist aus Sicht des BITKOM ein zu langer Zeitraum. BITKOM erkennt an, dass Kinderangeboten ein besonderer Wert zukommt, der eine über die Regelfrist von 7 Tagen hinausgehende Bereitstellung grundsätzlich rechtfertigt. Allerdings befinden sich gleichzeitig privatwirtschaftliche Angebote für Kinder im Aufbau, die angesichts der strikten Begrenzungen in Bezug auf Werbung und anderer Vorgaben nur schwer refinanzierbar sind. Auch im Bereich der Kinderangebote bedarf es daher einer Begrenzung von mit Gebührenmitteln erstellten Angeboten, um privatwirtschaftliche Ansätze, die im Hinblick auf eine vielfältige Internetlandschaft für Kinder besonders bedeutsam sind, nicht zu kannibalisieren.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass sich die Angebote auf tivi.de schon heute nicht ausschließlich auf kinderspezifische Formate beschränken, sondern beispielsweise auch Ausschnitte aus Unterhaltungsformaten wie etwa „Wetten Dass?“ wiedergeben. Da das Telemedienkonzept keinerlei Differenzierungen vorsieht würde auch für diese reinen leichten Unterhaltungsformate ohne pädagogischen Anspruch eine „Zwei-Jahresfrist“ gelten, die nur aus der formalen Bereitstellung auf der Plattform tivi.de fußen würde. Dies ist nicht sachgerecht und widerspricht im Kern auch den Ausführungen des Telemedienkonzepts selbst für derartige Formate, die grundsätzlich maximal drei Monate vorgehalten werden sollen.

BITKOM hält in Abwägung dieser Umstände eine maximal 6-monatige Frist für sachgerecht.

#### **2.3.5 Magazine, Nachrichten, Dokumentationen (Nr. 1)**

Das Telemedienkonzept will für Magazinsendungen, Dokumentationen, Reportagen und politisches Kabarett eine Vorhalte-Frist von 12 Monaten festlegen. BITKOM hält dies mit Blick auf den Regelcharakter der 7-Tagesfrist für insgesamt zu lang und verweist nochmals auf die oben dargelegten generellen Bedenken gegen die Formatorientierung des Verweildauerkonzepts.

Besonders bedenklich ist die Vorhaltefrist für Magazinsendungen, da hier faktisch auch der Infotainment-Bereich bzw. Boulevard-Formate erfasst sind. Die fehlende spezifische publizistische Relevanz dieser Formate lässt keine derart lange Vorhaltefrist zu. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass gerade auch politisch investigative Magazinformate häufig aktuelle Themen zum Anlass haben, so dass auch aus Nutzersicht eine solche lange Vorhaltefrist nicht

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 16

sachgerecht ist. Insgesamt halten wir den Begriff des „Magazins“ für nicht praktikabel, weil er zu viele verschiedene Formate in sich vereinigt.

#### 2.3.6 Generalklausel für Programmschwerpunkte (Nr. 4)

BITKOM bewertet schließlich die als Generalklausel fungierende Ermächtigung für Inhalte im Rahmen von Programmschwerpunkten als problematisch. Der Begriff des Programmschwerpunkts ist kein objektiv handhabbarer Terminus und es steht dem ZDF offen, Programmschwerpunkte in beliebiger Form und Zahl festzulegen, etwa auch Schwerpunkte im reinen Unterhaltungsbereich. Aufgrund dieser Unbestimmtheit des Begriffs des Programmschwerpunkts taugt dieser nicht als Anknüpfung für eine Querschnittsbefugnis zur 12-monatigen Bereitstellung. Dies gilt insbesondere, da sich die Ermächtigung nicht auf Inhalte mit echtem Sendungsbezug beschränkt.

Es ist im Übrigen auch nicht dargelegt, weshalb aus der Verortung eines Inhalts zu einem Programmschwerpunkt überhaupt ein eigenständiger publizistischer Mehrwert folgen soll, der pauschal eine vervielfachte Verweildauer rechtfertigen kann.

#### 2.3.7 Generalklausel für Sendungsbezug und Programmbegleitung (Nr. 8)

Ebenso halten wir die Generalklausel für sendungsbezogene oder auch nur programmbegleitende Videos nach Nr. 8 des Katalogs für viel zu weitreichend. Sie bildet faktisch ein Auffangbecken für jede Art von Bewegtbildinhalten, die auch nur in irgendeiner Form einen thematischen Bezug zum ZDF-Programm haben – dies insbesondere deshalb weil, sich die Kategorie nicht einmal auf den entlang der Vorgaben des Staatsvertrages noch konkretisierbaren Begriff des Sendungsbezugs beschränkt, sondern sämtliche „programmbegleitenden“ Videos erfassen will.

Mit dieser weitreichenden Ermächtigung zur 12-monatigen Bereitstellung aller Arten von Inhalten, vom einzelnen „Leute-Heute“-Beitrag, über Berichte von Bundesliga-Spielen bis hin zu Ausschnitten aus Shows, werden überdies faktisch die ohnehin überschaubaren Beschränkungen der anderen Kategorien des Konzepts ausgehebelt. Aus Sicht des BITKOM kann das ZDF bei einer Gesamtbetrachtung nahezu jeden Inhalt für 12 Monate zugänglich machen. Wir lehnen die in Nr. 8. geschaffene Kategorie daher vollständig ab.

Soweit das ZDF mit Nr. 8 eine Kategorie erschaffen wollte, die eine Bereitstellung von spezifischen Begleit-Inhalten wie etwa „Making of“ oder „Hinter den Kulissen“ ermöglichen soll, muss dies präzisiert werden, da die Kriterien des Sendungsbezugs oder der Programmbegleitung allein jedenfalls nicht ausreichend sind für eine solche Einschränkung. Denn auch ein 1:1 gesendeter Einzelbeitrag aus einer Sendung entspricht letztendlich dem Begriff des Sendungsbezugs.

## **Stellungnahme**

### **zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens**

Seite 17

Überdies verweisen wir auf unsere Kritik zum Anknüpfungspunkt für die Frist, der auch in dieser Kategorie jeweils bei der Ausstrahlung der letzten Folge einer Serie liegen soll, vgl. hierzu oben Punkt 2.3.3.

#### **2.4 Bewegtbildinhalte dürfen nur 1 zu 1 ausgestrahlt werden.**

BITKOM vertritt schließlich im Zusammenhang mit der Mediathek des ZDF generell die Auffassung, dass eine nachträgliche Veränderung der ursprünglichen Fernsehinhalte zum Zwecke der Präsentation im Internet gleich welcher Art, sei es durch Zusammenschchnitt, Konfektionierung etc. sowie speziell für die Ausstrahlung im Internet erfolgende Produktionen nicht erlaubt sein dürfen. Dies gilt jedenfalls und in besonderem Maße für fiktionale Angebote und Unterhaltungsformate. Wir gehen insoweit davon aus, dass Gegenstand der anstehenden Drei-Stufen-Test-Verfahren allein die 1:1-Ausstrahlung der Fernsehinhalte durch die Mediatheken sein darf.

#### **2.5 Publizistischer Wettbewerb und marktliche Auswirkungen**

##### **2.5.1 Keine Feststellung der publizistischen Wettbewerber, keine inhaltliche Auseinandersetzung mit Wettbewerbsangeboten**

Wie bereits eingangs kritisiert, erfolgt eine Einordnung des publizistischen Wettbewerbs und der marktlichen Auswirkungen lediglich cursorisch und zusammengefasst für sämtliche vorher als Einzelangebote qualifizierten Bestandteile des ZDF-Online-Angebots. Die Einordnung in die Angebotslandschaft beschränkt sich im Wesentlichen auf die Benennung einzelner, willkürlich gewählter frei verfügbarer Angebote im Netz (S. 53) und den pauschalen Hinweis auf Alleinstellungsmerkmale des ZDF-Angebots, wobei als Hauptargument unzulässigerweise die Werbefreiheit ins Feld geführt wird.

Im Gegensatz zum Konzept der gemeinschaftlichen Angebote der ARD unternimmt das Telemedienkonzept gar nicht erst den Versuch eines umfassenden Überblicks über sämtliche publizistischen Wettbewerber im Hinblick auf jeden einzelnen als Angebot verstandenen Dienst. Eine ernstzunehmende und einer objektiven Bewertung zugängliche Vergleichsgruppenbildung findet nicht statt.

Darüber hinaus lässt das Konzept – ebenfalls im Gegensatz zum Ansatz der ARD – keine systematische Auseinandersetzung mit den wenigen überhaupt als Konkurrenzangeboten angeführten Diensten privater Anbieter erkennen. Stattdessen beschränkt sich deren Bewertung auf Allgemeinplätze oder Selbstverständlichkeiten wie etwa die Aussage, dass keine andere Plattform es dem Nutzer ermögliche, „eine große Bandbreite von ZDF-Sendungen zeitversetzt abzurufen“ (S. 54) – ein Argument, das geradezu ins Absurde reicht, da schon aus lizenzrechtlichen Gründen die Entscheidung hierüber naturgemäß allein beim ZDF liegt. Im Übrigen vermengt das Konzept damit an dieser Stelle unzulässigerweise Fragen der Exklusivität von Inhalten mit dem publizistischen Wert im medienrechtlichen Sinne. Bei konsequenter Anwendung liefere die Argumentation des ZDF darauf hinaus, dass sämtliche exklusiv vom ZDF verbreiteten Inhalte von vornherein zu genehmigen wären – ein Ziel dass aus dem Gesamt-

## **Stellungnahme**

### **zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens**

Seite 18

kontext des ZDF-Konzepts durchaus herausgelesen werden kann, jedoch vom Staatsvertrag in keiner Weise gedeckt ist.

In Bezug auf die Feststellung der publizistischen Wettbewerbssituation ist das Konzept als Basis für den Drei-Stufen-Test daher untauglich und aus den genannten Gründen nicht genehmigungsfähig. Der Fernsehrat hat an dieser Stelle daher nach Auffassung des BITKOM ein eigenständiges unabhängiges Gutachten einzuholen und das ZDF entsprechend des bereits im Konzept verankerten Hinweises zu einer möglicherweise noch nachzureichenden umfassenden eigenen Analyse aufzufordern.

#### **2.5.2 Unzulässiger Vollprogramm-Vergleichsmaßstab**

Im Übrigen lässt sich aus den wenigen Ausführungen entnehmen, dass das ZDF, ähnlich dem Ansatz der ARD, die Bestimmung der publizistischen Wettbewerbssituation auf Basis eines „Vollprogramm-Kriteriums“ vornehmen will. Das ZDF geht offenbar davon aus, dass Angebote, die lediglich Teilbereiche der eigenen Themen abdecken, von vornherein bei der Vergleichsbetrachtung außen vor zu bleiben haben (Vgl. S. 53), im Kern also lediglich Portalangebote überhaupt als potentielle Wettbewerber fungieren können.

Dies führt jedoch in die Irre, weil die publizistische Wettbewerbssituation auch gegenüber reinen Nischenangeboten bestehen kann und hier besonders relevant ist, weil gerade diese Angebote häufig vertiefte Informationen bieten, die auch dem Angebot des ZDF überlegen sind. Das Telemedienkonzept belässt es stattdessen bei der schlichten Behauptung, dass es „aufgrund des unterschiedlichen Spezialisierungsgrades keinen unmittelbaren publizistischen Wettbewerb“ gebe (S. 53.). Letztendlich führt der Ansatz des vorgelegten Konzepts daher zu einer Verengung des Qualitätsfokusses auf einen Vollserviceansatz, der übersieht, dass der publizistische Wettbewerb im Internet gerade auf der Erschließung des publizistischen „Long-Tails“ beruht.

Anders ausgedrückt: Statt zu fragen: „Gibt es Angebote, die alles das bieten, was zdf.de, die ZDF-Mediathek oder andere ZDF-Angebote bieten?“ muss aus Sicht des BITKOM gefragt werden: „Welche Inhalte und Funktionen der ZDF-Angebote bietet kein anderer Anbieter in gleicher oder zumindest ähnlicher Form?“

Der Fernsehrat wird im Rahmen der Beauftragung entsprechender unabhängiger Analysen auf diesen spezifischen Aspekt zu verweisen haben.

#### **2.5.3 Pauschale Unterstellung fehlender Marktauswirkungen**

Das Konzept geht außerdem pauschal davon aus, dass aufgrund der Werbefreiheit der Angebote des ZDF im Hinblick auf Marktauswirkungen ein Wettbewerb auf den Werbemärkten nicht stattfindet (S 54). Diese Einschätzung ist nicht haltbar, weil die schlichte Existenz eines öffentlich-rechtlichen Angebots Einwirkungen auf die Nutzerströme und damit über die für die Erlöse maßgebliche Reichweite auch auf die Werbemärkte im Internet hat, und hierüber die Refinanzierbarkeit privatwirtschaftlicher Angebote – nicht nur über Werbung –

## **Stellungnahme**

### **zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens**

Seite 19

per se beeinflusst. Genau hierin liegt der Sinn des Drei-Stufen-Tests, der der Frage nachgeht, ob etwaige positive publizistische Effekte eventuelle Marktauswirkungen rechtfertigen. Werden solche Auswirkungen generell in Frage gestellt, bedürfte es überhaupt keiner Bewertung des publizistischen Wertes mehr, der gesamte Test liefe von vornherein ins Leere.

Dem Telemedienkonzept fehlt damit in allererster Linie eine seriöse Auseinandersetzung mit den bestehenden und in Entstehung befindlichen privaten Angeboten. Schon der publizistische Wert der ZDF-Angebote kann nur im Kontext dieser Angebotslandschaft sachgerecht beurteilt werden. Notwendig wäre insoweit eine Kategorisierung dahingehend, in welchen Bereichen ZDF Angebote auf eine gefestigte und vielfältige Angebotslandschaft treffen, in welchen Feldern nur wenige private Angebote als Alternative zur Verfügung stehen und wo das ZDF-Angebot tatsächlich auf ein Marktversagen im privaten Bereich trifft.

## **2.6 Struktur der Onlineangebote**

### **2.6.1 Programmorientierung**

Das Konzept des ZDF benutzt in seinen einleitenden Erläuterungen den Begriff der Programmorientierung als Merkmal sämtlicher Angebote. Hierzu ist anzumerken, dass in dem Gesamtverständnis des ZDF der Terminus der Programmorientierung offenbar an die Stelle des durch § 11d Abs. 2 Nr. 2 geforderten Sendungsbezuges tritt, der zu einem wesentlich engeren Verständnis des Funktionsauftrages führt. Es ist daher mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass mit dem Terminus Programmorientierung nicht die staatsvertragliche Leitplanke des Sendungsbezugs ersetzt werden kann. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch nochmals auf unsere grundsätzliche Kritik an den Generalklausel-Tatbeständen des Verweildauerkonzepts, vgl. etwa Punkt 2.3.7.

### **2.6.2 Zeitunabhängigkeit**

In ähnlicher Form führt das vom ZDF als Strukturelement verstandene Konzept der Zeitunabhängigkeit zu einer Abkehr von den in § 11d RfStV eigentlich zentralen Zeitgrenzen hin zu einem echten On-Demand-Portal-Konzept. Im Rahmen des Drei-Stufen-Tests bedarf es daher auch aus diesem Grund einer Auseinandersetzung mit dieser ambivalenten Funktion der als Qualitätsargument eingeführten Strukturelemente – dies insbesondere im Zusammenhang mit der Prüfung der ZDF-Mediathek.

## **2.7 User generated content / Web2.0-Elemente**

Das ZDF macht in den Ausführungen zur zukünftigen Entwicklung deutlich, dass ein Schwerpunkt in Partizipationsmöglichkeiten der Nutzer (Web2.0) liegen soll. Dies beinhaltet offenbar sowohl die Einbindung von Nutzerinhalten direkt in die eigenen Angebote als auch die Nutzung verschiedener unabhängiger Plattformkanäle. Diese angedeuteten Entwicklungen müssen angesichts ihrer grundlegenden Bedeutung und ihres Querschnittscharakters für das Gesamtangebot in jedem Fall einer eigenständigen Bewertung unterliegen.

## **Stellungnahme**

### **zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens**

Seite 20

Ein weiterer extensiver Ausbau durch flächendeckende Implementierung weiterer sog. „Web 2.0 Applikationen“ in die eigenen Angebote stellt aus Sicht des BITKOM einen massiven Eingriff in den Geschäftsbereich der Multimediaportale dar. Der damit einhergehende faktische Ausbau zu vollwertigen Multimediaportalen geht nicht nur über den Sinn und Auftrag der Anstalten hinaus, sondern würde die schützenswerten Bereiche der privaten Anbieter vollends einebnen, liefe es doch letzten Endes auf die Schaffung gebührenfinanzierter, werbefreier Internetportale hinaus.

Daher müssen die Maßgaben, welche interaktiven (Web 2.0) Angebote von Seiten der öffentlich-rechtlichen Anstalten gemacht werden dürfen, nach den gleichen Bewertungsmaßstäben vorgenommen werden, wie es im Rahmen des Archiv- und Verweildauerkonzepts versucht wird, z.B. durch Klassifizierung der geplanten Applikationen. Hier sehen wir das ZDF im Rahmen der Konzeptbeschreibung in der Bringschuld, ein umfassendes eigenständiges „Web 2.0-Konzept“ vorzulegen.

Klargestellt werden muss in jedem Fall, dass etwa das Angebot eigener Social-Community-Plattformen oder Blogging-Systeme unter keinen Umständen vom Auftrag der Anstalten erfasst sein kann.

### **3 ZDF.de**

#### **3.1 „Online First“-Strategie**

Besonderes Augenmerk sollte im Rahmen des Drei-Stufen-Tests auf die „Online-First“-Strategie des ZDF (S. 14) gelegt werden, wonach offenbar beabsichtigt ist, Sendungen auf Abruf auch vor der Ausstrahlung im TV-Programm selbst zugänglich zu machen. Diese Situation wurde im Rahmen der Staatsvertragsgesetzgebung nicht diskutiert und lag insoweit überhaupt nicht im Erwartungshorizont des Gesetzgebers.

BITKOM steht der Online-First-Strategie mit großer Skepsis gegenüber. Sie bildet, mehr noch als die nachträgliche Verfügbarmachung von audiovisuellen Inhalten, eine Konkurrenz zu Exklusivhalten in kommerziell privat betriebenen Multimediaportalen, die einer eigenständigen Bewertung im Hinblick auf die Marktauswirkungen bedarf.

#### **3.2 Journalistische Prüfung von user generated content**

BITKOM bewertet es positiv, dass das Telemedienkonzept explizit festhält, dass – mit Ausnahme von Foren und Chats – user generated content grundsätzlich nur nach journalistischer Einzelprüfung zum Bestandteil des Online-Auftritts des ZDF gemacht werden kann. Gleichzeitig sollte klargestellt werden, dass auch diese Inhalte nicht in einem zentralen Portal gebündelt werden.

#### **3.3 [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de)**

BITKOM ist der Meinung, dass jedenfalls das Angebot [wetter.zdf.de](http://wetter.zdf.de) als eigenständiges Angebot aufgefasst und somit einer eigenständigen Prüfung unterfallen muss. Anders als bei sendungsspezifischen Subdomains (etwa [wiso.zdf.de](http://wiso.zdf.de)) handelt es sich bei dem Wetterangebot nicht um ein sendungsbezogenes Ele-

## **Stellungnahme**

### **zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens**

Seite 21

ment, sondern um ein eigenständiges themenspezifisches Informationsangebot. Dies wird im Übrigen schon dadurch deutlich, dass dieses Angebot in der Reiterstruktur von zdf.de neben den im Telemedienkonzept ebenfalls eigenständig bewerteten Angeboten heute.zdf.de und sport.zdf.de geführt wird. Im Übrigen tritt das Wetter-Angebot in unmittelbare Konkurrenz zu entsprechenden privatwirtschaftlich betriebenen Seiten. Wetter.zdf.de hat Portalcharakter und ähnelt inhaltlich – mit Ausnahme der fehlenden Werbefinanzierung – privatwirtschaftlichen Angeboten.

Die im Telemedienkonzept lediglich cursorisch vorhandenen Ausführungen, die wetter.zdf.de lediglich als Begleitangebot der Wetter-Blöcke im Fernsehprogramm auffassen, reichen daher für eine Beurteilung im Rahmen des Drei-Stufen Tests nicht aus.

#### **3.4 Geplante Entwicklung**

BITKOM bewertet mit Skepsis die im Aktuellen nur angedeuteten Entwicklungsstufen für zdf.de, insbesondere im Hinblick auf Personalisierung der Angebote und die Verfügbarmachung von Inhalten auf Fremdplattformen.

##### **3.4.1 YouTube-Channel**

Dies betrifft insbesondere den bereits existierenden YouTube-Kanal des ZDF. Zum einen handelt es sich hierbei nicht um eine künftige Entwicklung, sondern faktisch ein Bestandsangebot. Zum anderen reichen die lediglich wenige Zeilen umfassenden Erläuterungen in keiner Form aus, um im Rahmen eines Drei-Stufen-Tests eine auch nur annähernd sachgerechte Prüfung vorzunehmen. So fehlt es beispielsweise vollständig an Darlegungen zur Verweildauer sowie an den Kriterien zur Bestückung des Angebots.

BITKOM fordert daher ein eigenständiges Konzept für den entsprechenden Kanal. In der sachlichen Bewertung müssen für ein solches Angebot die gleichen strengen Anforderungen gelten wie für die ZDF-Mediathek, da es sich faktisch um eine solche handelt.

Gleichzeitig sollte seitens des Fernsehrates generalisierend auch für die Zukunft klargestellt werden, dass entsprechende Auftritte auf Drittportalen als eigenständige Angebote zu bewerten sind und damit dem Drei-Stufen-Test unterfallen bzw. nur in den Grenzen des § 11d Abs. 1 RfStV zulässig sind.

##### **3.4.2 Geplante Entwicklungen**

Es sollte im Rahmen des Drei-Stufen-Tests klargestellt werden, dass die Skizzierung künftiger Entwicklungen im Rahmen der Bestandsbeschreibung die Anstalten nicht davon entlastet, bei Realisierung dieser Entwicklungen ggf. einen eigenständigen Drei-Stufen-Test durchzuführen. Anders ausgedrückt: Die Ankündigung von Entwicklungen ändert nichts an der „Neuheit“ entsprechender Angebote.

## **Stellungnahme**

### **zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens**

Seite 22

#### **4 heute.de**

In Bezug auf das Nachrichtenportal heute.de wird im Rahmen des Drei-Stufen-Tests besonders zu berücksichtigen sein, dass es in diesem Sektor ein Vielzahl privatwirtschaftlicher Angebote gibt. Diese reichen von den Portalseiten großer Zeitungen über die News-Portalseiten entsprechender Fernsehsender bis hin zu spezifischen News-Seiten mit einer Nischenausrichtung, wozu etwa Wirtschaftsinformationsdienste und Börsenseiten gezählt werden können.

BITKOM erkennt an, dass im Rahmen eines Nachrichtenangebots, das zu den Kernaufgaben der öffentlich-rechtlichen Anstalten gehört, ein strikter Sendungsbezug nicht sachgerecht ist. Es sollte dem ZDF grundsätzlich möglich sein, seine Angebote multimedial auch zu Themen zu gestalten, die nicht unmittelbar Gegenstand einzelner Nachrichtensendungen sind. Die thematische Freiheit bei der Gestaltung des Angebots wird, soweit es sich um Nachrichteninhalte handelt, von BITKOM daher unterstützt.

Gleichwohl muss es auch bei Nachrichtenangeboten Grenzen der Gestaltungsfreiheit der Anstalten geben. Dies betrifft aus Sicht des BITKOM insbesondere etwaige Personalisierungsoptionen, die ausweislich der Ausführungen zum Punkt „geplante Entwicklungen“ (S. 25) die Kernstrategie für das Portal bilden. Personalisierung von Angeboten bildet einen spezifischen Zusatznutzen für den Endnutzer, der am Markt ein Abgrenzungskriterium darstellt und ein mögliches Refinanzierungselement privatwirtschaftlicher Angebote bildet, etwa auch für die Verlagsbranche. Die mit der Personalisierungsfunktion verbundene individuelle Aggregationsfunktion des Anbieters bildet dabei auch bei privaten Angeboten noch ein relativ junges Element – Geschäftsmodelle auf dieser Basis befinden sich erst in Entwicklung. Es besteht kein spezifisches öffentliches Interesse, derartige Zusatzfunktionen in breitem Stil auf einer gebührenfinanzierten Plattform anbieten zu müssen und damit privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle zu erschweren. Die Frage der Personalisierung muss daher aus Sicht des BITKOM im Rahmen des Drei-Stufen-Tests eingehend untersucht werden.

Außerdem stellt das Konzept in Bezug auf heute.de zu wenig klar, dass keinerlei Serviceangebote zum Bestandteil des Angebots gemacht werden dürfen. BITKOM sieht etwa die Möglichkeit der Führung eines fiktiven Depots als kritisch an – im Übrigen widerspricht sich das Telemedienkonzept hier selbst, da es auf S. 22 die Führung eines solchen Depots erlaubt, im Rahmen des Angebots von zdf.de die Führung solcher Musterdepots jedoch untersagt sein soll (S. 16). Diese Unterscheidung ist sachlich nicht zu rechtfertigen, zumal das Telemedienkonzept zu Recht selbst darauf hinweist, dass ein Musterdepot ein Kennzeichnungsmerkmal eines Ratgeberangebots sein kann.

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

In Bezug auf sport.zdf.de als Sportinformationsportal des ZDF wird im Rahmen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens besonders zu berücksichtigen sein, dass der Wettbewerb um kommerziell interessante Spitzensportarten (Fußball, Motorsport etc.) sehr stark ausgeprägt ist und eine Vielzahl privater Anbieter ein breit gefä-

## **Stellungnahme**

### **zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens**

Seite 23

chertes Angebot zur Verfügung stellen. Nicht alle diese Angebote refinanzieren sich ausschließlich durch Werbung oder konzentrieren sich auf eine Sportart bzw. das On-Air Sportportfolio. Auch bezüglich Sportangeboten ist außerdem anzumerken, dass Werbefreiheit nicht gleichbedeutend mit publizistischem Mehrwert ist. Überdies ist die Gefahr der nicht-objektiven Berichterstattung im Sport eher gering. Schließlich muss in die Betrachtung einbezogen werden, dass auch die Sendungen des ZDF durch das massiv betriebene Sportsponsoring beim Zuschauer keinen Eindruck von „Werbefreiheit“ hinterlassen.

#### **5.1 Publizistischer Mehrwert**

Gesetzlicher Vergleichsmaßstab zur Bestimmung des publizistischen Wettbewerbs sind die bestehenden Internet-Angebote. Der publizistische Mehrwert ist anhand aller frei zugänglichen Angebote zu bestimmen und bei den marktlichen Auswirkungen sind alle Angebote einzubeziehen. Frei zugängliche Angebote sind dabei solche, die von der Allgemeinheit wahrgenommen werden können; nicht notwendig müssen diese Angebote unentgeltlich sein. Die publizistische Wettbewerbssituation im Spitzensport ist durch eine Vielzahl privater Sportinformationsangebote bestimmt. Das Angebotssegment „Spitzensport“ wird somit bereits durch eine breite und tiefe Angebotspalette der kommerziellen Mitbewerber umfassend abgedeckt, so dass dem ZDF-Angebot kein publizistischer Mehrwert für den sportinteressierten Nutzer zukommt.

Diese Tatsache wird im ZDF-Konzept letztlich dadurch verschleiert, dass es an einer positiven Feststellung der publizistischen Wettbewerber oder marktlich betroffenen Anbietern sowie an einer echten einer Analyse dieses Wettbewerbsumfelds völlig fehlt. Die Aussagen beschränken sich stattdessen auf vier Zeilen (S. 54), in deren Rahmen dsf.de, kicker.de und sport1.de benannt und diese als kommerziell qualifiziert werden, ohne dass erläutert wird, welche Wertung aus dieser Feststellung folgen soll. Diese unzureichende Auseinandersetzung mit der Angebotslandschaft ist auch im Vergleich zur Analyse im Gemeinschaftskonzept der ARD-Anstalten bemerkenswert, wo immerhin 32 Wettbewerber von sportchau.de identifiziert wurden. Schon dies belegt den bestehenden Nachholbedarf an dieser Stelle für einen sachgerechten Drei-Stufen-Test.

Hingegen erkennt BITKOM die besondere Rolle des ZDF im Breiten- und Behindertensport an.

#### **5.2 Verweildauer**

Wie BITKOM bereits kritisiert hat, erkennt das gesamte ZDF-Verweildauerkonzept das gesetzgeberisch vorgesehene Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht an. In dem Verweildauerkonzept werden weder die zulässige Verweildauer für bestimmte Kategorien festgeschrieben noch nachvollziehbar beschrieben oder gar begrenzt.

Über die Kategorie Nr. 8 der Verweildauerliste (S. 47) können etwa sendungsbezogene oder auch nur programmbegleitende Videos – und damit auch Ein-

## **Stellungnahme**

### **zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens**

Seite 24

zelbeiträge aus Sendungen – etwa zur Fußballbundesliga 12 Monate bereitgestellt werden; zudem kann die Frist bei redaktionellem Bedarf immer wieder neu beginnen (Nr. 9). BITKOM fordert daher gerade im Sportsektor nachdrücklich dazu auf, die gesetzlich vorgeschriebene 24-Stunden-Grenze umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Spiele der 1. und 2. Fußballbundesliga. Seit der Saison 2009/2010 zeigt das ZDF in seiner Sendung "das aktuelle sportstudio" Zusammenfassungen des sogenannten "match of the day" vom Samstagabend als Free-TV-Erstausrahlung. Die Einhaltung der gesetzlichen Vorhaltefrist von 24-Stunden gilt selbstverständlich nicht nur für die Spiele selbst, sondern auch für Zusammenfassungen und Highlights. Eine Klarstellung diesbezüglich ist in das Konzept dringlichst aufzunehmen.

Hierauf bitten wir die Gutachter ein besonderes Augenmerk zu richten, da auch die Nachberichterstattung im Spitzensport eine hohe ökonomische Relevanz hat, die der Gesetzgeber zum Anlass genommen hat, die abgestufte Regelung einzuführen.

#### **5.3 Marktliche Auswirkungen**

Die letztlich unpräzise und ergebnisoffene Konzeptbeschreibung, die fehlende konkrete Abgrenzung sendungsbezogener versus nicht-sendungsbezogener Telemedien, die gesetzeswidrige Verweildauerkonzeption sowie die fehlende Auseinandersetzung mit der Angebotslandschaft verhindern, dass abschließende Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen gemacht werden können. Anhand des vorliegenden Telemedienkonzepts ist allerdings für das Segment des Spitzensports ein Verdrängungswettbewerb zulasten der zahlreichen privaten Mitbewerber vorhersehbar. Zu befürchten sind außerdem deutliche Verzerrungen auf dem Rechtemarkt für Erst-, Zweit- und Web-Verwertungsrechte im Bereich des Spitzensports.

#### **6 ZDF Mediathek**

Die ZDF-Mediathek bildet neben dem YouTube-Channel des ZDF das zentrale Portal für audiovisuelle Inhalte auf Abruf. Hierbei handelt es sich zu großen Teilen um Sendungen des ZDF oder Teile davon – die Mediathek bietet darüber hinaus jedoch auch weitere nicht-sendungsbezogene Inhalte. Die Mediathek nimmt aus Sicht des BITKOM eine besondere Stellung im Rahmen des gesamten Online-Auftritts ein, weil sie als zentrales gebührenfinanziertes Multimediaportal fungiert und in unmittelbare Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Angeboten vom Fernsehveranstalter und Dritten tritt. Zu dieser Konkurrenz zählen nicht zuletzt On-Demand-Angebote bzw. Near-Video-on-Demand-Angebote im Rahmen von IP-TV-Paketen. Die Prüfung der Mediathek im Rahmen der Bestandsprüfung sollte daher ebenfalls mit besonderer Sorgfalt durchgeführt werden. Angesichts dieser zentralen Rolle der ZDF-Mediathek im Gesamtangebot des ZDF fällt die Angebotsbeschreibung auf lediglich 5 Seiten aus unserer Sicht zu generisch aus.

##### **6.1 Verweilfristen**

BITKOM weist nochmals darauf hin, dass gerade in Bezug auf die Mediathek das Verweildauerkonzept des ZDF zu einer grundlegenden Abweichung von den

## Stellungnahme

### zum Konzept der Telemedienangebote des Zweiten Deutschen Fernsehens

Seite 25

Vorstellungen des Staatsvertragsgesetzgebers führt. Dieser hatte den ursprünglich vom ZDF selbst unter dem Begriff „7-days-catch up“ eingeführten Mechanismus einer zeitlich klar begrenzten erweiterten Abrufbarkeit von Programminhalten als Regelfall vor Augen. Diese zeitliche Verlängerung der Verfügbarkeit bestimmter Programminhalte wandelt sich unter der Ägide des vorgelegten Konzepts nunmehr in ein Portalmodell für audiovisuelle Medieninhalte auf Abruf.

#### 6.2 Publizistische Relevanz und Marktauswirkungen

Hinsichtlich des publizistischen Wettbewerbs beschränkt sich das Konzept auf die Feststellung, dass es zahlreiche kommerzielle Abrufangebote gibt. Die Kernargumentation zu den marktlichen Auswirkungen lautet, dass keines der Konkurrenzangebote eine große Anzahl von ZDF-Sendungen verfügbar macht, womit die ZDF-Mediathek eine publizistische Alleinstellung genieße. Diese Argumentation ist aus Sicht des BITKOM – wie oben schon angedeutet<sup>9</sup> – unzulässig, da auf dieser Basis sämtlichen mit ZDF-eigenen Inhalten bestückten Plattformen ohne weitere Voraussetzungen eine publizistische Alleinstellung zukäme. Nach der Logik dieser Argumentation haben die Online-Angebote des ZDF allein deswegen eine publizistische Alleinstellung inne, weil sie vom ZDF stammen. Ein solcher Zirkelschluss würde daher jede weitere Prüfung im Rahmen des Drei-Stufen-Tests obsolet machen. Nähme man ihn ernst, müsste das ZDF als Ausgleich seine Inhalte an die entsprechenden Konkurrenz-Plattformen offerieren.

Im Bezug auf die Marktauswirkungen ist festzuhalten, dass das ZDF in einer Weise und Breite beabsichtigt, eigene Inhalte langfristig zugänglich zu machen, die in dieser Form von den anderen benannten Angeboten nicht erreicht wird. Gerade die thematische Querschnittsnatur von Unterhaltung über Dokumentation bis hin zu Sport und Kulturinhalten lässt die Mediathek zu einer zentralen Anlaufstelle für audiovisuelle On-Demand-Angebote im deutschsprachigen Internet werden. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass das ZDF über seine Marktstellung im TV-Bereich einen Bewerbungskanal für die Mediathek nutzen kann, der in dieser Form anderen Anbietern nicht zur Verfügung steht. Diese Gesamtbeurteilung hat zwangsläufig Auswirkungen auf die Nutzerströme und führt etwa dazu, dass kommerzielle Nischenpakete, etwa im Bereich Dokumentation oder Kultur, schwerer vermarktbar sind. Das Konzept selbst beschäftigt sich überhaupt nicht mit den spezifischen marktlichen Auswirkungen der Mediathek, sondern beschränkt sich auf die Feststellung der angeblichen publizistischen Alleinstellung.

<sup>9</sup> Vgl. die Ausführungen unter Punkt 2.5.1.