

Die Befugnisse  
und Aufgaben des  
öffentlich-rechtlichen  
Rundfunks

# Der Drei-Stufen-Test als erfolgreiches Modell im Internet

Ruth Hieronymi

Über die Befugnisse und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet ist in den vergangenen Jahren in Deutschland lange und leidenschaftlich gestritten worden. Erst nachdem diese Frage der EU-Kommission in Brüssel zur Klärung vorgelegt wurde, konnte ein Kompromiss erreicht werden, der mit dem 12. Rundfunkstaatsvertrag (RStV) in deutsches Recht übertragen worden ist.

Ein Blick zurück auf diesen Prozess erleichtert deshalb die Beurteilung der aktuellen Debatte zu den Befugnissen und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet.

Mit der Entwicklung des Internets stellte sich zunächst grundsätzlich die Frage, ob durch die neue Technologie nicht eine solche Vielfalt der Rundfunkangebote ermöglicht werde, dass eine rechtliche Sonderregelung für Rundfunk im Internet obsolet geworden sei. Telekommunikationsunternehmen, Presseverleger und Anbieter neuartiger Internetdienste forderten für den Rundfunk im Internet ein Ende rundfunkrechtlicher Sonderregelung und stattdessen die Gleichbehandlung nach den allgemeinen Vorschriften für den Handel im Internet. Eine entscheidende Konsequenz dieser geforderten Gleichstellung des Rundfunks mit den übrigen elektronischen Informationsdiensten sollte dann auch die Gleichstellung bei der heiß umkämpften Verteilung der neuen Übertragungsfrequenzen sein. Alle Rundfunkveranstalter in Europa, gleich ob kommerziell oder öffentlich-rechtlich, haben sich gegen diese

Tendenzen massiv gewehrt, denn im ungeschützten wirtschaftlichen Wettbewerb mit kapitalstarken und global agierenden Wirtschaftsunternehmen hätte unter diesen Bedingungen der nationale Rundfunk im Zeitalter des Internets keine Überlebenschancen gehabt.

Es war das oberste Gericht der Europäischen Union, der Europäische Gerichtshof (EUGH) in Luxemburg, der mit seinem Urteil vom 2. Juni 2005 zu „Media-kabel“ in dieser grundlegenden Frage der rechtlichen Stellung des Rundfunks im Zeitalter des Internets die Weichen stellte. Der EUGH stellte klar, dass eine gesonderte medienspezifische rechtliche Regelung für den Rundfunk und seine journalistisch redaktionell verantworteten Inhalte, die sich auf elektronischem Wege an die Allgemeinheit richten, unabhängig von der Art der Übertragungstechnologie, berechtigt ist. Nach dieser Entscheidung des EUGH legte die EU-Kommission am 13. Dezember 2005 einen Entwurf für die seit Langem vom Europäischen Parlament geforderte Revision der EU-Fernsehrichtlinie vor. In intensiven Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat wurde am 11. Dezember 2007 eine breite Mehrheit für die neue Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste erreicht.

Redaktionell verantwortete audiovisuelle Mediendienste, die sich auf elektronischem Wege an die Allgemeinheit zur Information, Bildung und Unterhaltung wenden, sind, unabhängig von der Technologie des Übertragungsweges, medien-

rechtlich zu beurteilen. Für den Rundfunk wurde mit dieser europäischen Gesetzgebung erstmalig das Prinzip der Technologieneutralität eingeführt.

Vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wurde fast zeitgleich über die Klage der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter gegen die von den Beschlüssen der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) abweichende Empfehlung der Ministerpräsidenten zur Festsetzung der Rundfunkgebühren beraten. In Fortsetzung seiner bisherigen Rechtsprechung zur Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland übernahm das Gericht mit seiner Entscheidung vom 11. September 2007 ebenfalls das Prinzip der Technologieneutralität und erklärte: „Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offenbleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.“ (Ziffer 128)

Parallel zu diesen grundlegenden höchstrichterlichen Entscheidungen auf europäischer und nationaler Ebene wurde in Deutschland zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den kommerziellen Rundfunkveranstaltern erbittert über Art und Umfang der Befugnisse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet gerungen. Im Jahr 2002 reichte der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT) in Brüssel eine Beschwerde gegen Umfang und Inhalte der Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter ein. Das Prüfergebnis der EU-Kommission vom März 2005 sah den fairen Wettbewerb der Rundfunkveranstalter in Deutschland beeinträchtigt und forderte entsprechende

Regelungen, die mit der Bundesrepublik Deutschland verhandelt und im 12. RStV der Länder umgesetzt wurden. Mit Schreiben vom 24. April 2007 stellte die EU das Verfahren ein.

## Rahmenbedingungen des EU-Rechts

Bei den Anforderungen der EU-Kommission zu den Befugnissen und Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter im Internet orientierte sich die Behörde entsprechend dem vom EUGH vorgegebenen Prinzip der Technologieneutralität an den bestehenden Regelungen für die Übertragung von Rundfunk in analoger Technologie. Neben der EU-Fernsehrichtlinie und ihrer Nachfolgerin, der EU-Richtlinie für Audiovisuelle Mediendienste, ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im EU-Vertrag insbesondere das sogenannte Protokoll von Amsterdam von grundlegender Bedeutung. Dort heißt es: „Die Bestimmungen der Verträge berühren nicht die Befugnisse der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist.“ (Protokoll Nr. 29 EU-Vertrag von Lissabon)

Entsprechend den Vorschriften für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in analoger Technologie gelten auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Internet auf der Grundlage des Protokolls von Amsterdam drei wesentliche Rahmenbedingungen:

*Erstens*, der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet muss

durch den Gesetzgeber definiert und übertragen werden,

*zweitens*, die Befugnisse und die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen den Bedingungen eines fairen Wettbewerbs entsprechen, und

*drittens*, sie müssen gleichzeitig die Wahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Auftrages gewährleisten.

Die Vereinbarung der EU-Kommission mit der Bundesrepublik Deutschland im sogenannten VPRT-Verfahren konkretisierte diese Grundprinzipien und bildete die Basis für den 12. RStV. Dies gilt vor allem für die Forderung nach einer unabhängigen Instanz zur Entscheidung, ob das tatsächliche Angebot im Internet mit dem gesetzlichen Auftrag übereinstimmt. Die EU-Kommission akzeptierte, dass in Deutschland die aus Vertretern der vielfältigen gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzten Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diese Prüfung übernehmen. Es muss allerdings eine klare Trennung zwischen den Rundfunkanstalten, die die Internetangebote vorschlagen, und den Aufsichtsgremien, die über die Zulässigkeit entscheiden, gewährleistet sein.

Für das Prüfverfahren wurde der sogenannte Drei-Stufen-Test entwickelt: 1. Stufe: Überprüfung, ob die Angebote den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen, 2. Stufe: Überprüfung des publizistischen Wertes des Angebotes und seines gesellschaftlichen Nutzens unter Berücksichtigung des marktlichen Wettbewerbs, 3. Stufe: Überprüfung der angemessenen Kosten. Nach der Durchführung dieses Drei-Stufen-Testes muss das Aufsichtsgremium über die Zulässigkeit des Angebotes entscheiden und sein Beratungsergebnis der Rechtsaufsicht vorlegen. Die Rechtsaufsicht überprüft das Angebot abschließend und veröffentlicht es nach ihrer Genehmigung.

Beiden Verhandlungen zur Umsetzung dieser Vorgaben im RStV gab es unter den in Deutschland für die Rundfunkpolitik zuständigen Ministerpräsidenten der Bundesländer unterschiedliche Schwerpunkte, und ihre Beratungen wurden öffentlich begleitet durch die kontroversen Positionen der betroffenen Wettbewerber, vor allem des kommerziellen und öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass sich im abschließenden Gesetzestext einige Verfahrensanforderungen und unbestimmte Rechtsbegriffe finden, die deutlich den Kompromisscharakter erkennen lassen und die die Umsetzung des gesetzlichen Prüfungsauftrages nicht erleichtert haben.

## Vorschriften in Deutschland

Entsprechend dem Prinzip der Technologieutralität wird der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im deutschen Rundfunkrecht für Hörfunk, Fernsehen und Internetangebote, die Telemedien genannt werden, grundsätzlich in gleicher Weise definiert und umfasst den Auftrag zur Grundversorgung, durch den sicherzustellen ist, dass Programme angeboten werden, die die Bevölkerung umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrages informieren.

Wörtlich heißt es im 12. RStV: „Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. [...] Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind Rundfunkprogramme (Hörfunk- und Fernsehprogramme) und Telemedien nach Maßgabe dieses Staatsvertrages und der jeweiligen landesrecht-

lichen Regelungen.“ (§ 11[1]) Für die nähere Ausgestaltung dieses Auftrages hat der Gesetzgeber die Kategorien der genehmigungsfähigen Telemedien näher definiert, ihre Regulierung durch ein Verweildauerkonzept konkretisiert und ein neuartiges, komplexes dreistufiges Modell der regulierten Selbstregulierung durch die Rundfunkanstalten, die Aufsichtsgremien und die Rechtsaufsicht vorgeschrieben.

Erlaubt sind dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Telemedien, „die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind“. (§11d [1]) Entscheidend für die Zulässigkeit und die unterschiedlichen Vorschriften für die einzelnen Telemedienangebote ist ihre Verknüpfung mit den öffentlich-rechtlichen Fernsehprogrammen. Unterschieden wird deshalb zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Telemedien. Zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs gegenüber den kommerziellen Anbietern wurden die Verweildauern der Telemedien im Internet begrenzt und in einer sogenannten Negativliste unzulässige Telemedien ausdrücklich aufgeführt und verboten.

Erlaubt sind sogenannte sendungsbezogene Telemedien, „die der Aufbereitung von Inhalten aus einer konkreten Sendung einschließlich Hintergrundinformationen dienen, soweit auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen wird und diese Angebote thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten [...]“ (§ 2 [2] Ziffer 19).

Archive mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten sind unbefristet möglich, sofern ein Telemedienkonzept vorgelegt wird.

Nicht sendungsbezogene Telemedien sind dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk erlaubt, jedoch muss auch bei ihnen ein Telemedienkonzept vorgelegt und genehmigt werden.

Die Prüfung nach den gleichen Kriterien wie auf EU-Ebene (siehe Seite 16, 17) wird als sogenannter „Drei-Stufen Test“ bezeichnet. Der Drei-Stufen-Test ist der Kern eines neuartigen Verfahrens, in dem für die Genehmigung eines öffentlich-rechtlichen Telemedienangebotes nicht nur der öffentlich-rechtliche Auftrag, sondern auch die publizistischen und marktlichen Auswirkungen einer besonderen Prüfung unterzogen werden müssen. Die von den Rundfunkanstalten vorgelegten Telemedienkonzepte müssen veröffentlicht werden, um interessierten Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, die bei der Überprüfung durch die Aufsichtsgremien zu berücksichtigen sind. Für die Prüfung der marktlichen Auswirkungen müssen zusätzlich externe Gutachter hinzugezogen werden.

Bei den öffentlich-rechtlichen Telemedien sind Werbung und Sponsoring grundsätzlich verboten, ebenso wie angekaufte Spielfilme und Fernsehserien. Mit der sogenannten Negativliste sind Telemedien verboten, die einen primär wirtschaftlichen Effekt haben, zum Beispiel Anzeigenportale, Business-Networks, Spieleangebote und Fotodownloads ohne Sendungsbezug.

Ebenfalls unzulässig sind „nicht sendungsbezogene presseähnliche Angebote“. (§11d [2] Ziff. 3). Diese Vorschrift hat sich als sehr umstritten und schwierig zu interpretieren herausgestellt, da im Gesetz aus Sicht der Presse die Presseähnlichkeit nicht eindeutig definiert ist.

Die Rundfunkveranstalter beziehen sich auf den Wortlaut des Gesetzes, in dem es in §2 (2) Ziff. 19 heißt: „ein presseähnliches Angebot sind nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitungen entsprechen“, und verweisen darauf, dass ihre Angebote sich in Gestaltung und Inhalt signifikant von der gedruckten

Presse unterscheiden. Die Verleger aber halten den Bezug auf Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt gedruckten Zeitungen entsprechen, für nicht mehr zeitgemäß und prüfen zurzeit, ob sie eine weitere Beschwerde zur Verletzung des fairen Wettbewerbs bei der EU-Kommission einreichen.

### Bilanz der bisherigen Genehmigungen

Es war eine spannende, aber auch sehr aufwendige Aufgabe, zum ersten Mal in der Geschichte des Rundfunks in Deutschland die besonderen Befugnisse und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet zu definieren und in konkreten Genehmigungsverfahren umzusetzen. Die Entscheidung von ARD und ZDF, den gesamten Bestand ihrer Telemedien zu überprüfen und im Rahmen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens zur Genehmigung vorzulegen, war für die Rundfunkveranstalter und für die Rundfunkräte als Aufsichtsgremien eine bisher unbekannte einmalige Herausforderung.

Durch die Vorschriften zur Unabhängigkeit der Aufsichtsgremien wurden deren Zuständigkeit und Verantwortung signifikant ausgeweitet. Dieser Aufgabe haben sich die Rundfunkräte mit großem Engagement gestellt und sich durch gutachterliche Stellungnahmen und zahlreiche Expertengespräche eine beachtliche Sachkompetenz erworben, die mit Abschluss der Verfahren von niemandem mehr ernsthaft bestritten wurde.

Die binnenplurale Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland hat unter Beweis gestellt, dass die Zivilgesellschaft bereit und in der Lage ist, öffentlich-rechtliche Kontrollfunktionen wirksam und konsensorientiert zu erfüllen.

Die von ARD und ZDF vorgelegten Telemedienkonzepte sind von den Aufsichtsgremien im Rahmen des Drei-Stufen-Tests intensiv überprüft und erst nach einer Reihe von Veränderung, vor allem

bei den Verweildauern und bei den Vorschriften für die Kostenentwicklung, positiv entschieden worden. Alle Entscheidungen der ARD-Rundfunkräte und des ZDF-Fernsehrates sind danach von der im jeweiligen Bundesland zuständigen Rechtsaufsicht genehmigt worden und seit dem 1. September 2010 rechtskräftig.

Das Ergebnis dieser Entscheidungen für die Medienpolitik in Deutschland ist positiv, denn alle Rundfunkveranstalter haben nun Rechtssicherheit, und der Konflikt zwischen den privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern über die Befugnisse und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet ist weitgehend behoben. Geblieben ist leider die Kontroverse zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den Presseverlegern zum Begriff des „presseähnlichen Angebotes“. Die Aufsichtsgremien von ARD und ZDF haben aber schon ihre Bereitschaft erklärt, mit den Verlegern nach Kompromissen zur Lösung auch dieses Problems zu suchen, um einen erneuten Gang nach Brüssel zu vermeiden.

Zum Abschluss noch ein Blick auf die zukünftigen Aufgaben: Nach der Genehmigung der Telemedienkonzepte bleibt für die Aufsichtsgremien die dauerhafte Aufgabe zur Überprüfung der Übereinstimmung der konkreten Telemedien mit dem genehmigten Telemedienkonzept. Für die weitere inhaltliche Entwicklung der Angebote einschließlich der Kostenentwicklung gibt es regelmäßige Berichtspflichten der Rundfunkanstalten an die Rundfunkräte. Zudem kann sich jeder Nutzer mit Problemen oder Beschwerden an die Aufsichtsgremien wenden, die für diese Aufgabe schon dauerhafte Arbeitsgruppen gebildet haben.

Es bleibt zu hoffen, dass der Drei-Stufen-Test als erfolgreiches Modell einer regulierten Selbstregulierung auch in Zukunft die wichtigen gesellschaftlichen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet sichern kann.