

## **Fragenkatalog der Fraktionen zum Expertengespräch am 5. November 2012**

### **Stellungnahme der ARD zur Digitalen Dividende II und zur Zukunft der terrestrischen Fernseh- verbreitung (vgl. Frage 1 von CDU/CSU und FDP)**

Im Rahmen der Weltfunkkonferenz 2015 (World Radio Communication Conference 2015 – WRC15) soll das sogenannte 700 MHz-Band dem Mobilfunk co-primär zugewiesen werden. Hierbei handelt es sich um einen Frequenzbereich, der für das terrestrische Fernsehen genutzt wird und ein Drittel der verbliebenen DVB-T-Frequenzen ausmacht.

Vor diesem Hintergrund hat sich die ARD am 12.09.2012 auf der Grundlage einer Richtungsentscheidung der Intendantinnen und Intendanten dafür ausgesprochen, den Erhalt der terrestrischen Fernsehausstrahlung anzustreben. DVB-T ist wesentlich für die universelle Verfügbarkeit und freie Empfangbarkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkinhalte. In diesem Zusammenhang muss ein künftiges Nachfolgesystem für DVB-T als Hybrid-System mit besonderer Eignung sowohl für den portalen als auch den mobilen Empfang ausgelegt sein. Für die lineare Verbreitung bei DVB-T2 soll eine HD-Qualität ermöglicht werden, um die technische Entwicklung angemessen zu berücksichtigen und die Marktfähigkeit zu sichern. Nicht-lineare Angebote sollen über IP-Übertragungsnetze wie z.B. WLAN oder Mobilfunk verbreitet werden. ARD und ZDF sind für Kooperationen mit den Mobilfunkunternehmen offen.

Aus Sicht der ARD ist für den Markterfolg aber auch die Verfügbarkeit privater Programme in der Terrestrik zwingend erforderlich. Die ARD erwartet daher auch eine entsprechende Positionierung der privaten Rundfunkanbieter. Die Programme der ARD sollen auch in Zukunft unverschlüsselt übertragen werden; dies schließt die Wahl anderer Optionen durch private Rundfunkveranstalter nicht aus.

Aufgrund der Verträge für das bestehende DVB-T-Sendernetz und der in der Vergangenheit geleisteten Investitionen kommt ein Umstieg der ARD in DVB-T2 frühestens im Zeitraum 2016-2018 in Betracht. Der Übergang von DVB-T nach DVB-T2 ist mit dem Ziel einer Kostenersparnis verbunden.

Auf dieser Grundlage ist der mittel- bis langfristige Frequenzbedarf der ARD für DVB-T2 der gleiche wie schon jetzt für DVB-T. Diesen Frequenzbedarf wird die ARD sowohl in die nationalen Vorbereitungen zur WRC 2015 als auch in die Beratungen auf europäischer Ebene zur zukünftigen Nutzung der sogenannten zweiten Digitalen Dividende bei ihrer Positionierung zugrunde legen.

### **Stellungnahme der ARD zur Finanzierung privater Angebote aus dem Rundfunkbeitragsauf- kommen (vgl. Frage 2)**

Der Vorschlag aus dem Gebühren- bzw. Beitragsaufkommen auch private Angebote zu finanzieren, die einen „öffentlichen Mehrwert“ aufweisen, ist nicht neu. Im Vereinigten Königreich wurde von der Politik eine zeitlang das Modell des Public Service Publisher diskutiert, dann aber wieder zurückgezogen. In Deutschland findet das Thema vor dem Hintergrund der Systemumstellung auf das Beitragsmodell wieder größere Aufmerksamkeit. Es ist jedoch zu beachten, dass die Finanzierung privater Angebote durch das Beitragsaufkommen den verfassungs- und europarechtlichen Regelungen genügen müsste.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist Sache der Allgemeinheit. Er veranstaltet und verbreitet seine Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Seine Angebote haben der Information, Bildung und Unterhalten zu dienen. Die im jeweiligen Sendegebiet bedeutsamen politischen, religiösen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen sind zu berücksichtigen. Eine öffentliche Förderung privater Angebote bedingt nicht automatisch einen „public value“ nach diesem Verständnis. Eine nachhaltige und meinungsrelevante Erstellung entsprechender Inhalte bedarf vielmehr auch spezifischer Organisationsformen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk zeichnet sich als Institution der Gesellschaft durch Staatsferne, Unabhängigkeit, binnenplurale Kontrolle und Verantwortung gegenüber der Gesellschaft aus. In den Gremien der Anstalten ist eine weitgehende Beteiligung und Mitwirkung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte gewährleistet. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk schafft damit strukturelle Voraussetzungen, die erst eine Finanzierung durch eine allgemeine Rundfunkgebühr bzw. den Rundfunkbeitrag rechtfertigen. Private Angebote können daher nur aus dem Rundfunkbeitragsaufkommen finanziert werden, wenn sie ähnlichen strukturellen Voraussetzungen genügen.

Eine Finanzierung privater Angebote aus dem Rundfunkbeitragsaufkommen ließe sich auch nicht mit dem geltenden Verfahren der Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs) vereinbaren. Die Gebühren- bzw. Beitragshöhe, welche von der unabhängigen KEF ermittelt und festgestellt wird, stellt diejenige dar, die notwendig ist, um den verfassungsrechtlich vorgegebenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag zu erfüllen. Die Gebühr bzw. der Beitrag müsste somit bei einer Beteiligung Privater am Aufkommen um diesen Anteil erhöht werden. Gleichzeitig müsste die KEF-Systematik grundlegend geändert werden.

Unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten ist zu berücksichtigen, dass die Europäische Kommission den Rundfunkbeitrag als Beihilfe versteht; die Finanzierung privater Angebote durch den Rundfunkbeitrag wäre daher ebenfalls dem Beihilferegime zu unterwerfen.

Die Voraussetzungen für einen verfassungs- und europarechtskonforme Beteiligung Privater am Gebühren- bzw. Beitragsaufkommen sind hoch. Ein gangbarer Weg könne daher eher sein, Qualität und Vielfalt bei der privaten Berichterstattung durch Anreizmodelle zu fördern.

### **Stellungnahme der ARD zum Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Online-Bereich (vgl. Fragen 5 von CDU/CSU und FDP und Frage 26 von Bündnis 90/Die Grünen)**

Der am 01.06.2009 in Kraft getretene 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag hat den Auftrag des öffentlichen Rundfunks für seine Online-Angebote entsprechend der stetig wachsenden Bedeutung des Internet für Information, Bildung, Unterhaltung und Beratung der Rundfunknutzer fortgeschrieben. Seitdem gehören Online-Angebote originär zum Angebotsspektrum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diese Entscheidung haben die Länder auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht einerseits und den im Rahmen des EU-Beihilfeverfahrens im Jahre 2007 mit der Europäischen Kommission vereinbarten Zusagen andererseits getroffen und rundfunkstaatsvertraglich ausgestaltet.

Über die Anforderungen des EU-Beihilfeverfahrens hinaus haben die Länder als Gesetzgeber festgelegt, dass auch der Bestand der Online-Angebote des öffentlichen Rundfunks einem Verfahren nach § 11 f. Rundfunkstaatsvertrag, einem sogenannten Drei-Stufen-Test-Verfahren, unterzogen werden muss. Diese Überführung ist dann für alle Angebote auf Grundlage der vorgeschriebenen Telemedienkonzepte bis zum 31.08.2010 erfolgt.

Nach §§ 11, 11a RStV müssen auch Telemedienangebote dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprechen. Hierzu gehört, als Medium- und Faktor des Prozesses freier individueller und

öffentlicher Meinungsbildung zu wirken. Zudem müssen sie ebenso wie die Hörfunk- und Fernsehprogramme in ihrer Gesamtheit einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen geben. Sie müssen der Bildung und Information, Beratung und Unterhaltung dienen und insbesondere Beiträge zur Kultur erhalten. Durch die Telemedienangebote soll zudem allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber im Rahmen der Konkretisierung des Auftrages bestimmte Verweildauerfristen von öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten in § 11 d Abs. 2 RStV festgelegt. Darin werden Sendungen und sendungsbezogene Telemedien bis zu 7 Tage direkt vom Gesetzgeber beauftragt. Die Möglichkeit der Bereitstellung von Sendungen und sendungsbezogenen Telemedien über 7 Tage hinaus sowie für nichtsendungsbezogene Telemedien ist die Beauftragung an die Durchführung eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens gekoppelt. Die Telemedienangebote der ARD-Landesrundfunkanstalten werden als nichtsendungsbezogen in den Telemedienkonzepten beschrieben. Aus diesem Grunde war angebotsabhängig aufgrund der Vorgaben des RStV eine Befristung für die Verweildauer vorzunehmen. Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten sind dieser Vorgabe mit einem Verweildauerkonzept nachgekommen, das zum Bestandteil der Telemedienkonzepte wurde. Hieraus ergeben sich unterschiedliche Verweildauern, die je nach Angebot 24 Stunden, 7 Tage, 12 Monate bis zu 5 Jahre reichen können. Unbefristet können lediglich Sendungsarchive mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten vorgehalten werden.

Diese Regelungen müssen gesehen werden vor dem Hintergrund einer sich zunehmend wandelnden Mediennutzung und -rezeption:

- In der Geschichte der Medien hat kein Mediuminhalt in so kurzer Zeit die Akzeptanz gefunden wie das Internet;
- Als „All-in-one-Medium“ ist das Internet das zentrale Kommunikationsmittel geworden und bietet Teilen der Bevölkerung die Möglichkeit, sich orts- und zeitsouverän neue Inhalte sowie Inhalte der klassischen Medien zu erschließen;
- Jüngere Nutzer suchen Erstinformationen zuerst im Internet, denn Printmedien und Fernsehen werden bei jungen Menschen mehr aus ihrer traditionellen Rolle als Leitmedien verdrängt. Netzgestützte und interaktive individuell abrufbare Angebote werden besonders für junge Nutzer zunehmend attraktiver und intensiver genutzt als traditionelle Medienangebote;
- Social Media (Web 2.0)-Anwendungen haben mittlerweile einen hohen Stellenwert;
- Zunehmendes Bedürfnis nach orts- und zeitsouveräner Nutzung von Medieninhalten;
- Selbst Angebote für Minderheiten und spezielle Zielgruppen erfahren auf der Zeitschiene noch eine intensive Nutzung aufgrund des sogenannten Long-Tail-Effekts.

Aufgrund dieses nachhaltig veränderten Nutzungsverhaltens können die ARD-Landesrundfunkanstalten nicht zuletzt aufgrund der Regelungen zur Verweildauer nicht immer den Nutzererwartungen gerecht werden.

Den Anforderungen an Vielfalt, Themen und Darstellungsformen kann daher in einem nicht-linearen Telemedium nur entsprochen werden, wenn Inhalte im relevanten Zeitraum zum Abruf bereit gehalten werden. Diese bezieht sich sowohl auf die Sendungen auf Abruf als auch auf alle übrigen Inhalte und Darstellungsformen von Telemedien. Die Zeiträume, in denen die Inhalte zur Verfügung gestellt werden, nicht zuletzt um den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erfüllen, muss sich daher an deren Beitrag zur Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft, am Nutzerverhalten sowie an redaktionellen Kriterien der Relevanz orientieren. Hinzu

kommt das Interesse der Rundfunkgebührenzahler, den Zugang zu bereits finanzierten Inhalten zu erhalten.

Zudem müssen die von der ARD produzierten Inhalte auf allen relevanten Plattformen angeboten werden können. Das bedeutet, dass die Telemedienangebote den Nutzern nachfrageorientiert, d.h. für typische Nutzungssituationen und gängige Endgeräte dargeboten werden müssen. Dazu gehören insbesondere mobile Anwendungen für Smartphones sowie Tablet PCs auf der Grundlage unterschiedlicher Applikationen.

### **Stellungnahme der ARD zur Medien- bzw. Plattformregulierung**

Zur Zeit laufen Beratungen im Länderkreis zur Evaluation der Plattformbestimmung des Rundfunkstaatsvertrages. Die ARD-Landesrundfunkanstalten, das ZDF, aber auch die Landesmedienanstalten haben sich für eine Überarbeitung der Plattformbestimmungen ausgesprochen. Denn die Entwicklungen auf dem Medienmarkt müssen sich auch in einer konvergenten Medienregulierung widerspiegeln. Die derzeitige Rechtslage führt in einigen Bereichen zu Rechtsunsicherheiten und ist den neuen Anforderungen nicht gewachsen, die sich aus der Medienkonvergenz und den technischen Entwicklungen, insbesondere im Bereich des ConnectedTV, ergeben. Klärungsbedürftig sind vor allem Fragen der Gatekeeper-Position des Endgeräteherstellers, des Einsatzes von proprietären Technologien in Endgeräten sowie der Gewährleistung des offenen Internet als Vertrieb für audiovisuelle Inhalte.

Bei der Regulierung des Zugangs zu Plattformen sind zudem die europäischen Entwicklungen in den Blick zu nehmen. So hat die Europäische Kommission angekündigt Anfang 2013 ein Diskussionspapier vorzulegen, das eine öffentliche Konsultation zum Thema Connected TV einleiten soll. Auch das Europäische Parlament hat sich bereits im Rahmen von zwei Berichten mit dem Thema Connected TV befasst. Die ARD-Landesrundfunkanstalten haben gemeinsam mit dem ZDF sowie den Landesmedienanstalten ein Gutachten in Auftrag gegeben, um zu prüfen, ob die bestehenden Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag den tatsächlichen Anforderungen gerecht werden. Auf dieser Grundlage werden sich ARD und ZDF zu gegebener Zeit mit Vorschlägen zur Plattformregulierung in die Evaluierung und Gesetzgebung einbringen.

### **Stellungnahme der ARD zu Creative Commons Lizenzen (vgl. Frage 27 von Bündnis 90/Die Grünen)**

Die Nutzung von Inhalten unter CC-Lizenzen entspricht den medialen Bedürfnissen und Kommunikationsgewohnheiten vor allem jüngerer Zielgruppen. Aufgrund der Gebühren- bzw. zukünftig Beitragsfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Sender wird an diese verstärkt die Forderung gestellt, „ihre“ Inhalte der Allgemeinheit zur weiteren Nutzung unter CC-Lizenzen zur Verfügung zu stellen. Die ARD ist sich dieses gesellschaftlichen Bedürfnisses durchaus bewusst. Vor dem Hintergrund ihres Auftrages, durch ihre Telemedienangebote die technische und inhaltliche Medienkompetenz zu fördern, bietet die ARD daher bereits seit geraumer Zeit einige ausgewählte Inhalte unter CC-Lizenzen zur Integration in Webseiten Dritter an.

Jenseits der publizistischen Frage, welche Inhalte für eine Zurverfügungstellung mittels CC-Lizenzen inhaltlich geeignet sind, sind dieser Form des Angebotes von Inhalten allerdings Grenzen durch das Urheberrecht sowie die Persönlichkeitsrechte abgebildeter Personen gesetzt. Denn die Sender können „ihre“ Inhalte ohnehin nur unter CC-Lizenzen stellen, wenn sie von den betroffenen Urhebern die entsprechenden Rechte eingeräumt bekommen haben und auch die abgebildeten Personen mit dieser Form der Veröffentlichung einverstanden sind. Selbst bei eigenproduzierten Inhalten ist es aber

keineswegs so, dass die Sender ohne weiteres über die Rechte verfügen, diese Inhalte unter CC-Lizenzen zu stellen. Eigenproduktionen enthalten häufig umfangreiches Drittmaterial (Musik, Ausschnitte, Fotos, etc.) und es ist zumeist schwierig, von den Rechteinhabern die Befugnis zu einer Weiterlizenzierung unter CC-Lizenz zu erhalten. Gerade bei der von der Netzgemeinde gewünschten Bearbeitungsmöglichkeit endet für viele Kreative die Bereitschaft zur Rechteeinräumung. Sie befürchten den Verlust der Kontrollmöglichkeit über ihre Inhalte.

Von daher wird es selbst bei eigenproduzierten Inhalten für die ARD unter urheber- und persönlichkeitsrechtlichen Gesichtspunkten nicht möglich sein, in großem Umfang und schon gar nicht durchgängig CC-Lizenzen einzusetzen. Die ARD wird sich gleichwohl darum bemühen, ihr CC-Angebot perspektivisch zu erweitern. Gedacht ist zum Beispiel daran, mehr Inhalte für Bildungszwecke unter CC-Lizenzen zur Verfügung zu stellen.

### **Stellungnahme der ARD zur Netzneutralität (vgl. Frage 31 von Bündnis 90/Die Grünen)**

Das offene Internet entwickelt sich zunehmend zu *der* Kommunikationsplattform unserer Gesellschaft. Daher ist es auch von zunehmender Bedeutung für die Verbreitung von Rundfunk und sowie anderer audiovisueller Inhalte. Die Offenheit des Netzes ist auch grundlegend für die Gewährleistung von Vielfalt und Medienpluralismus sowie ein wichtiges Element für Zugangsmöglichkeiten zu neuen Inhalten und neuen Kommunikationsformen außerhalb der klassischen Verbreitungsplattformen.

Die Offenheit des Internet ist überdies eine wichtige Vorbedingung für die Informations-, Meinungs- und Medienfreiheit. Hierdurch wird kommunikative Chancengleichheit sichergestellt, die ein wichtiges Element der auch verfassungsrechtlich geschützten Kommunikationsfreiheit über das Internet ist. Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist zudem essentiell, dass die Rundfunkgebührenzahler über das Internet einen gesicherten Zugang zu den aus Rundfunkgebühren finanzierten und dort verbreiteten Inhalten haben.

Im Rahmen der kürzlich von der EU-Kommission durchgeführten Konsultation zur Erhaltung des offenen Internet haben ARD und ZDF in einer gemeinsamen Stellungnahme gefordert, die Qualität des Transports von öffentlich-rechtlichen Inhalten grundsätzlich sicherzustellen. Diese darf nicht davon abhängig sein, dass sog. Managed Services beauftragt werden oder eine Drosselung durch Managed Services Dritter erfolgt. Aus diesem Grund halten es ARD und ZDF für notwendig, den sogenannten Best Effort-Bereich konkreter zu definieren. Geeignet wäre dazu aus Sicht der ARD die obligatorische Festlegung der Verfügbarkeit einer gesicherten Datenrate, die dem Internetnutzer jederzeit in einem definierten Rahmen zur Verfügung steht. Weiter sollten die Parameter Paketverlust, Jitter und Delay Bestandteil einer gesicherten Verfügbarkeit sein. Diese Parameter müssten in regelmäßigen Abständen an den Bedarf und die Entwicklung des Medienkonsums angepasst werden. Zudem sollte eine Absicherung eines sich daraus ergebenden Best Effort-Internet als Universaldienst erfolgen. Ein solcher Ansatz könnte auf europäischer Ebene von der Europäischen Kommission entwickelt und den zuständigen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten zur Umsetzung überantwortet werden.

Instrumentarien der regulierten Selbstregulierung kommen aus Sicht der ARD nur in Betracht, wenn sie durch Monitoring und Eingriffsmöglichkeiten der zuständigen Regulierungsbehörde begleitet werden und im Falle der Ineffektivität ein Einschreiten ermöglichen. Zudem sollte die Beweislast für die Sicherstellung von Netzneutralität bei den Internetservice Providern liegen. Sollte sich ein solches Instrumentarium nicht als zielführend erweisen, hält die ARD verbindliche regulatorische Festlegungen für erforderlich, wie etwa die Festlegung von Diskriminierungsverboten sowie effektive Transparenzvorschriften. Im Hinblick auf vielfaltsverengende und pluralismusgefährdende Effekte bestimmter Formen von Traffic Management müssten auch Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, die dem Bereich des Medienrechts entstammen.

Bei Gefährdungen der Netzneutralität, die sowohl auf der telekommunikationsrechtlichen als auch auf der Ebene der Inhalteregulierung entstehen können, sieht die ARD auf nationaler Ebene sowohl den Bund als auch die Länder gefordert. Insoweit muss sichergestellt sein, dass der Transport von Rundfunk-, Telemedien- und Telekommunikationsdiensten grundsätzlich diskriminierungsfrei erfolgt, soweit nicht die Interessen der Allgemeinheit oder der Schutz wichtiger Rechtsgüter berührt werden. Entsprechende Vorgaben können gemäß § 45 n TKG durch Rechtsverordnung festgelegt werden, die der Zustimmung der Länder bedarf. In diesem Rahmen müsste die Festlegung von Diskriminierungsverboten, Quality of Service- sowie Transparenzparametern erfolgen.

Da die Regelungen des TKG jedoch nicht das inhalts- sowie vielfaltsbezogene Gefährdungspotential hinsichtlich der Sicherstellung von Netzneutralität vollständig abdecken können, bedarf es nach Auffassung der ARD auch einer ergänzenden Inhalteregulierung, die diesem Aspekt Rechnung tritt. Hier sind die Landesgesetzgeber gefordert. Die Regulierung sollte an bestehenden Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages zur Regulierung von Plattformen ansetzen, die derzeit von den Ländern evaluiert werden. Aus Sicht der ARD sollten in Zukunft hier auch Aspekte der Sicherung von Netzneutralität berücksichtigt werden. Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es wichtig, dass der offene und vielfaltsrelevante Vertriebsweg Internet nicht gezielt durch die Netzbetreiber blockiert wird. Das in Auftrag gegebene Plattformgutachten soll deshalb auch der Frage nachgehen, welchen Beitrag die rundfunkrechtliche Plattformregulierung zum diskriminierungsfreien Transport von Inhalten im Internet bieten kann bzw. welche zusätzlichen Regelungen dafür erforderlich sind. Auf dieser Grundlage werden sich ARD und ZDF zu gegebener Zeit mit Vorschlägen in den Evaluierungs- und Gesetzgebungsprozess einbringen.

Köln, den 15. November 2012