

Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission
Internet und digitale Gesellschaft
Platz der Republik 1
11011 Berlin

13.11.2012

(Anmerkung: Für das Expertengespräch der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft am 5. November 2012 hatte das ZDF einen Vertreter benannt, der leider kurzfristig krankheitsbedingt nicht in der Lage war, den Termin wahrzunehmen. Die Enquete-Kommission bat daraufhin das ZDF, zu allen den Sender betreffenden Punkten des Fragenkataloges der Fraktionen des Deutschen Bundestages schriftlich Stellung zu nehmen. Dieser Bitte kam das ZDF gern mit folgender Stellungnahme nach.)

Frage 2 (CDU/CSU und FDP)

Die Finanzierung privater Angebote, seien es Abrufdienste oder klassischer Rundfunk aus der Rundfunkgebühr (zukünftig: dem Rundfunkbeitrag) ist abzulehnen. Die Leistungsfähigkeit der deutschen Rundfunkordnung beruht wesentlich auf der strukturellen Diversifikation mit gebührenfinanzierten, gesetzlich beauftragten sowie gesellschaftlich kontrollierten Angeboten auf der einen Seite und privatwirtschaftlich organisierten, kommerziellen Inhalteanbietern auf der anderen Seite. Dieses System der strukturellen Diversifikation mit seinem Nebeneinander unterschiedlicher Finanzierungs- und Organisationsformen führt dazu, dass sich die unterschiedlich geregelten Segmente im Hinblick auf das von der Verfassung geforderte Ziel freier und vielfältiger öffentlicher Kommunikation ergänzen.

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt in diesem System der strukturellen Diversifikation die Aufgabe zu, professionelle Maßstäbe publizistischer Verantwortung zu entwickeln, die eine für die ganze Branche gültige Orientierung darstellen. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, verfügt er über unabhängige, frei von sachfremden Einflüssen arbeitende journalistische Redaktionen. ARD und ZDF arbeiten auf Grundlage vielfältiger Qualitätsstandards, die gesetzlich vorgegeben und in Richtlinien, Leitlinien, Jugendschutz- und Datenschutzbestimmungen etc. festgeschrieben sind. Verbunden mit der Kontrolle durch die dazu berufenen, die gesellschaftlich relevanten Kräfte repräsentierenden Gremien gewährleistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk, dass Rundfunksendungen und Onlineangebote vorhanden sind, die der Markt nicht bereitstellen würde.

Die Finanzierung einzelner Angebote wirft zudem schwierige Fragen auf:

- Der Staat ist von Verfassungswegen gehindert, Rundfunk zu veranstalten. Wie kann die Beauftragung von Inhalten mit der verfassungsrechtlich gebotenen Staatsferne organisiert werden?
- Steht der Aufwand für die neu zu schaffenden Einrichtungen und Überwachungs-gremien im rechten Verhältnis zum möglichen Nutzen?
- Die europäische Kommission hält die Finanzierung durch Rundfunkgebühren für eine Beihilfe. Wie sollen die hohen formalen Anforderungen (Beihilfeverfahren, Auftragsdefinition, Kontrolle etc.) erfüllt werden?

Fragen 5 und 6 (CDU/CSU und FDP)

Die Behauptung einer angeblich zunehmenden Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist unzutreffend. Das ZDF ist vielmehr sowohl im Bereich des Fernsehens als auch im Bereich der Onlineangebote mit einem klar definierten, begrenzten Auftrag versehen, der nicht überschritten wird. Ich darf insoweit auf die **Anlage 1** (Studie der Landesmedienanstalten widerlegt einmal mehr die These einer angeblichen Schiefelage im dualen TV-System) und **Anlage 2** (Kooperation statt Konfrontation im Interesse des Qualitätsjournalismus) verweisen.

Fragen 7, 8 (CDU/CSU und FDP), 16 (SPD) und 19 (Die Linke)

Internationale Konzerne wie Google, Facebook oder Apple spielen für Medienunternehmen wie das ZDF als Betreiber von Drittplattformen eine zunehmend wichtige Rolle. Diese Drittplattformen dienen der Bewerbung und teilweise auch der Verbreitung der eigenen Inhalte. Die Regeln, nach denen diese Plattformen organisiert sind, werden einseitig durch den Betreiber und weltweit einheitlich festgelegt. Bisher sind uns zwar einzelne Vorfälle bekannt geworden, in denen die Macht der Drittplattformbetreiber von diesen missbraucht wurde. Es gibt aber nach unserer Kenntnis keinen systematischen Marktmachtmissbrauch. Es ist u. E. daher noch zu früh, über einen konkreten Regulierungsbedarf zu sprechen.

Aus Sicht der Plattformbetreiber spielen jedenfalls eventuell berührte nationale Regulierungen nur eine marginale Rolle. Dies stellt das bisherige Verständnis der deutschen Medienregulierung in einen anderen, internationalen Bezugsrahmen. Das ZDF engagiert sich deshalb auch auf europäischer Ebene, beispielsweise im Rahmen der European Broadcasting Union (EBU), um zu europaweit greifenden Lösungen beizutragen. Diese Lösungen würden erleichtert, wenn die Plattformbetreiber sich freiwillig auf gemeinsam erarbeitete Spielregeln verpflichten würden.

Wir glauben allerdings nicht, dass sich das bisherige, nationale Regulierungssystem damit überlebt hat. Viele der traditionell dort angesiedelten Aufgaben bleiben bestehen und werden so angemessen bearbeitet.

Fragen 11 und 12 (CDU/CSU und FDP)

Die mobile Nutzung von Fernsehinhalten steht noch am Anfang. Sie wächst zurzeit sehr deutlich. Dabei sind zwei Szenarien zu unterscheiden: die Nutzung am Mobilgerät zuhause und die Nutzung außerhalb der eigenen Wohnung. Heute findet der größte Teil der Nutzung auf Mobilgeräten zuhause statt. Ein Beispiel ist die Nutzung der ZDF-Mediathek über das iPad auf dem heimischen Sofa.

Die bisherigen Nutzerdaten deuten darauf hin, dass die mobile Nutzung des Fernsehens eine zusätzliche Nutzung ist und den klassischen TV-Konsum ergänzt.

Nach unserer Einschätzung wird die Fernsehnutzung auf mobilen Geräten, vor allem auf Tablets, in den kommenden Jahren deutlich zunehmen.

Fragen 18, 20, 21, 24 (Die Linke) und 29 (Bündnis 90/Die Grünen)

Das Fernsehen wird bereits heute durch die Digitalisierung und die Konvergenz von Verbreitungswegen und Endgeräten grundlegend transformiert. Die Zahl der Kanäle nimmt zu, das lineare Fernsehen wird ergänzt um das Abruf-Fernsehen, neue Player betreten den Markt.

Fernsehen als gesellschaftlich tief verwurzelte, oft gemeinsame Tätigkeit ist dabei bemerkenswert resilient. Die tägliche Nutzungsdauer des Fernsehens ist in den vergangenen Jahren trotz starker Konkurrenz auf hohem Niveau weiter gestiegen. In den USA deuten zwar erste Zahlen darauf hin, dass dieser Anstieg möglicherweise nun ein Ende findet. Aber eine Veränderung des Fernsehnutzungsverhaltens geschieht nicht über Nacht. Hier sprechen wir über allmähliche Verschiebungen, die viele Jahre dauern werden.

Aktuelle journalistische Fernsehangebote werden von den Veränderungen früher getroffen als beispielsweise Fiktion oder Unterhaltung. Die neuen technischen Möglichkeiten des Internets haben das Marktumfeld für Nachrichten bereits heute dramatisch verändert. Waren die Fernsehnachrichten noch vor wenigen Jahren die schnellste verlässliche Quelle für aktuelle Ereignisse, so haben sie diese Rolle heute bereits weitgehend an Internet-Angebote verschiedener Herkunft verloren. Mit der Ausnahme großer Live-Strecken zum Beispiel bei Wahlen ist das Fernsehen mit seinem festen Programmschema inzwischen grundsätzlich langsamer als das Netz.

Es ist heute noch nicht klar zu beschreiben, wie eine neue journalistische Medienwelt aussehen wird, die nicht mehr vom klassischen One-To-Many der herkömmlichen Massenmedien geprägt sein wird. Das neue Many-To-Many des Internets, in dem der Nutzer selbst auch zum Produzenten von Nachrichten wird, stellt eine große Chance dar, die aber auch viele Risiken birgt. Die journalistische Qualitätssicherung wird in einem solchen Umfeld notwendiger sein denn je. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk leistet dazu einen sehr bedeutenden Beitrag (siehe Antwort zu Frage 2).

Frage 26 (Bündnis 90/Die Grünen)

Aus programmlich-redaktioneller Sicht ist festzustellen, dass die im Rundfunkstaatsvertrag festgelegte zeitliche Begrenzung für öffentlich-rechtliche Onlineangebote eine substantielle Beschränkung der Gestaltungsfreiheit der Redaktionen sowie der Zugangsmöglichkeiten der Nutzer bedeutet. Sie widerspricht zudem der Medientypik des Internets, das es ermöglicht, zu vergleichsweise geringen Kosten Inhalte zusammenzustellen und dem Nutzer auf komfortable Weise zu erschließen. Die Herausnahme von redaktionellen Inhalten aus dem ZDF-Onlineangebot kann daher dem berechtigten Interesse der Nutzer (das sind vor allem auch die GebührentzahlerInnen bzw. BeitragszahlerInnen) am Zugang zu bereits finanzierten Inhalten widersprechen. Zugleich gefährdet die Löschung von Inhalten das Erreichen der mit den Telemedienangeboten gemäß dem Rundfunkstaatsvertrag verfolgten Ziele (Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft, Orientierungshilfe sowie Förderung der Medienkompetenz). Das gilt vor allem für die zeitlichen Begrenzungen für den Abruf von Magazinen, Dokumentationen, Reportagen und Gesprächssendungen.

Das ZDF ist jedoch nicht durchgängig verpflichtet, Inhalte nach sieben Tagen zu löschen. Es hat vielmehr von der gesetzlich eingeräumten Befugnis Gebrauch gemacht, längere Verweildauern (die gleichwohl klar begrenzt sein müssen) im Telemedienkonzept zu bestimmen. Dies ändert freilich nichts daran, dass insbesondere Nachrichten, Magazine, Dokumentationen und Reportagen und politisches Kabarett regelmäßig nach zwölf Monaten gelöscht werden müssen, obwohl sie auch danach noch beispielsweise für Recherchezwecke zur Verfügung stehen könnten.

Die begrenzte Verweildauer war keine Vorgabe der EU-Kommission im Rahmen des sogenannten Beihilfekompromisses vom 24.4.2007. Die Regelung steht damit prinzipiell zur Disposition des Rundfunkstaatsvertrags-Gesetzgebers, also der Länder.

Frage 27 (Bündnis 90/Die Grünen)

Das ZDF experimentiert bereits seit einiger Zeit mit Creative-Commons-Lizenzen. Der „Elektrische Reporter“ beispielsweise wird durchgängig unter dieser Lizenz produziert und verbreitet. In der Praxis stoßen wir dabei allerdings immer dann auf größere Hindernisse, wenn wir nicht nur eigenes Material verwenden, sondern eingekauftes Material einsetzen. Es ist bislang in den meisten Fällen praktisch unmöglich, dieses Drittmaterial unter CC zu erwerben.

Hinzu kommt, dass das ZDF durch die Protokollnotiz zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag gebunden ist, die auf entsprechende urheberrechtliche Bestimmungen Bezug nimmt. Danach hat sich das ZDF verpflichtet, Rechteinhabern und Produzenten eine angemessene Vergütung und faire Vertragsbedingungen zu gewähren. Dies umfasst unter anderem auch die Verpflichtung gegenüber den Berechtigten, Produktionen bestmöglich zu verwerten und die daraus resultierenden Erlöse zu teilen. Diese Regelungen können durch Creative-Commons-Lizenzen nicht außer Kraft gesetzt werden und führen dazu, dass Programme und Sendungen nicht "sowieso" vorhanden und ohne weitere Kosten durch Dritte nutzbar sind.

An unserem Ziel, die CC-Lizenz für geeignete Inhalte in breiterem Maße einzusetzen, halten wir dennoch fest.

Frage 31 (Bündnis 90/Die Grünen)

Mit zunehmender Nachfrage von Datenraten durch Diensteanbieter und Endkunden, insbesondere auch für die Nutzung audiovisueller Mediendienste, ist es unerlässlich, dass Netzbetreiber ausreichende Investitionen in den notwendigen Netzaufbau und -ausbau vornehmen. Die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Audio- und Video-Inhalten durch Endkunden, nicht zuletzt nach öffentlich-rechtlichen Angeboten, stellt in diesem Zusammenhang für die Entwicklung entsprechender Geschäftsmodelle und insofern auch für die Refinanzierung von Investitionen in den Netzaufbau und -ausbau eine wichtige Grundlage dar. Den Netzbetreibern sollte es nicht gestattet werden, unter Unterlassung des Netzaufbaus und -ausbaus eine Art „Mangelwirtschaft“ zu etablieren und dabei Qualitätsklassen aufgrund vermeintlicher Kapazitätsengpässe einzuführen und zu bewirtschaften. Eine solche Entwicklung würde die falschen ökonomischen Anreize setzen.

Das ZDF bezweifelt, dass zur Zeit im Internet Engpässe bestehen oder drohen, die die Einführung von Managed Services erforderlich machen. Untersuchungen zeigen, dass das Wachstum der Netzkapazitäten grundsätzlich mit dem Anstieg des Datenverkehrs Schritt hält. Dafür gibt es zwei Belege:

- die Netzbetreiber führen in Deutschland und in vielen Mitgliedstaaten der EU gegenüber den Endkunden einen Wettbewerb um die billigste Flatrate. Dies widerspricht der Behauptung, die angebotenen Kapazitäten seien knapp.
- Die Netzbetreiber wenden sich allenfalls sehr zögerlich Technologien zu, die helfen, die verfügbare Bandbreite in den Netzen optimal zu nutzen. Mit Multicast steht seit 27 Jahren eine Technik zur Verfügung, die im Best Effort-Bereich Netzüberlastungen effektiv verhindern kann. Viele Netzbetreiber machen von dieser Technik keinen Gebrauch und unterbinden die Weitersendung an ihren Netzgrenzen. Das ZDF ist der Meinung, dass zunächst Ineffizienzen dieser Art beseitigt werden müssen, bevor unter dem Vorwand überlasteter Netze Managed Services eingeführt werden.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Netzbetreiber Traffic Management zur Ermöglichung von Managed Services vor allem erwünscht, um die Erlöse aus dem Netzbetrieb zu steigern. Für Inhalteanbieter und Verbraucher kann dies negative Auswirkungen haben:

- Vertikal integrierte Netzbetreiber können eigene Inhalte bevorzugt oder zu bevorzugten Konditionen transportieren und damit Dienste anderer Anbieter diskriminieren.
- Es besteht ein wirtschaftlicher Anreiz, Geschäftsmodelle auf Grundlage von Kapazitätsengpässen aufzubauen und die Erlöse aus den Managed Services zu Lasten des offenen Internet und zu Lasten des Ausbaus der Netzkapazitäten zu maximieren.

- In Managed Services wird vor allem transportiert, was populär oder ökonomisch erfolgreich ist. Das Internet ist jedoch nicht nur von ökonomischer Bedeutung. Es ist auch ein Kommunikationsraum von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Aus diesem Grunde hat das Internet entscheidende Bedeutung für publizistische Vielfalt und Meinungspluralismus. Die Einrichtung von Managed Services allein unter wirtschaftlich-ökonomischen Gesichtspunkten und zu Lasten des Best Effort-Internets wird die Informationsvielfalt sowie die Breite des Angebots reduzieren. Damit wird die soziale, demokratische und kulturelle Funktion des Internets beeinträchtigt.

Managed Services können toleriert werden, solange dadurch die Übertragungskapazitäten im Best Effort-Teil des Internets nicht eingeschränkt und dynamisch weiterentwickelt werden. Solange und insoweit als dass also der ungehinderte Zugang zu den von Endkunden gewünschten Inhalten sichergestellt wird und das Best Effort-Internet in seiner demokratischen Funktion für Informations- und Meinungsfreiheit nicht eingeschränkt wird, ist die Entwicklung von Managed Services weniger problematisch.

Entscheidend ist das Verhältnis des Best Effort- und des Managed Services-Internet, konkret die Aufteilung der Übertragungskapazitäten zwischen beiden Bereichen. Will man sicherstellen, dass das Best Effort-Internet nicht im oben beschriebenen Sinne durch den Bereich der Managed Services eingeschränkt wird, kommt man nicht umhin, den Best Effort-Teil konkreter zu definieren und Auflagen hinsichtlich seiner Weiterentwicklung zu formulieren.

Anlage 1:

Medienpolitischer Newsletter vom 15.12.2011 "Studie der Landesmedienanstalten widerlegt einmal mehr die These einer angeblichen Schieflage im dualen TV-System"

Anlage 2:

Medienpolitischer Newsletter vom 01.07.2011 "Kooperation statt Konfrontation im Interesse des Qualitätsjournalismus"