

Begründung
zum Zweiundzwanzigsten Staatsvertrag zur
Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge
(Zweiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag)

A. Allgemeines

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben vom 15. bis 26. Oktober 2018 den Zweiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag unterzeichnet. Durch Artikel 1 wird der Rundfunkstaatsvertrag geändert.

Mit der Änderung der Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrags, die den öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrag betreffen, erfolgt die notwendige Anpassung an den technologischen Fortschritt im Internet, der sich aus einem geänderten Nutzungsbedürfnis und einem geänderten Nutzungsverhalten ergibt. Auf diese tatsächlichen Änderungen reagierten die Länder bereits, indem sie auf der Grundlage der Beschlüsse der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2013 und vom 15. bis 17. Oktober 2014 ein gemeinsames Jugendangebot der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und des ZDF auf der Grundlage des Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 1. Oktober 2016 beauftragten. In diesem Zusammenhang beauftragten die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder die Rundfunkkommission zudem damit, einen Entwurf für einen zeitgemäßen Telemedienauftrag von ARD, ZDF und Deutschlandradio vorzulegen. Diesem Anliegen dient der vorliegende Staatsvertrag.

Vor dem Hintergrund der ständigen und der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (vgl. zuletzt BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 – 1 BvR 1675/16, 745/17, 836/17, 981/17) ist die Novellierung des Telemedienauftrags in der Form des Zweiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrags verfassungsrechtlich insbesondere aufgrund neuer Technologien und der Digitalisierung der Medien erforderlich und begründet. Das Bundesverfassungsgericht betont die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerade auch unter diesen veränderten Rahmenbedingungen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk habe die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der ökonomischen Anreize folge und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffne. Er habe so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden könne. Im Nebeneinander von

privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk könnten die verschiedenen Entscheidungsrationitäten aufeinander einwirken. Diese Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht hätten (vgl. BVerfG a.a.O., Rdnr. 77 f).

Hierzu führt das Bundesverfassungsgericht weiter aus:

„Dieses Leistungsangebot wird durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin nicht infrage gestellt (vgl. BVerfGE 57, 295 (322 f.); 73, 118 (160); 95, 163 (173); 119, 181 (217); 136, 9 (28 Rdnr. 29)). Allein der Umstand eines verbreiterten Angebots privaten Rundfunks und einer Anbietervielfalt führt für sich noch nicht zu Qualität und Vielfalt im Rundfunk. Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigen - im Gegenteil - Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Sind Angebote zum größten Teil werbefinanziert, fördern sie den publizistischen Wettbewerb nicht unbedingt; auch im Internet können die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit den massenattraktiven Programmen erreicht werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass - auch mit Hilfe von Algorithmen - Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von „Klickzahlen“ abhängig. Zudem treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf.

Dies alles führt zu schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen. Der einzelne Nutzer muss die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt. Angesichts dieser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle

nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“ (BVerfG a.a.O., Rdnr. 79 f., m.w.N.).

In diesem Zusammenhang verweist das Bundesverfassungsgericht auch auf die hohe Anschlussdichte der Haushalte an das Internet und die Ausstattung mit PCs, Laptops, Notebooks, Tablet-PCs und Smartphones (BVerfG a.a.O., Rdnr. 82).

Das Bundesverfassungsgericht stellt ferner fest (BVerfG a.a.O., Rdnr. 98), dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk einschließlich der Telemedienangebote ein Angebot aufweise, das so auf dem freien Markt nicht erhältlich sei. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränke sich auf einen minimalen Teil an Werbung. Privater Rundfunk hingegen gehe mit der Zulassung deutlich gesteigerter Werbefinanzierung einher. Entgeltpflichtige Vollprogramme kosteten deutlich mehr, andere entgeltpflichtige Programme hingegen erfassten lediglich Sparten und böten nur einen Ausschnitt aus dem Leistungsspektrum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Vor diesem Hintergrund stehe dem Rundfunkbeitrag auch bei Belastung mit der vollen Höhe des Rundfunkbeitrags eine äquivalente Leistung gegenüber.

Neben der vorstehend dargelegten Verfassungsrechtslage in Deutschland sind bei der staatsvertraglichen Definition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unionsrechtliche Bedingungen zu berücksichtigen. Durch die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 27. Oktober 2009 (2009/C 257/01) stellt die Europäische Kommission Anforderungen auf, die die Mitgliedstaaten prozedural und materiellrechtlich bei der Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags zu berücksichtigen haben. Die prozeduralen Anforderungen (KOM, a.a.O., Rdnr. 87) wurden u.a. wie folgt eingehalten:

Zur Erarbeitung des novellierten Telemedienauftrags wurden länderinterne Abstimmungen im Zeitraum vom 15. September 2016 bis 14. Juni 2018 durchgeführt. Dabei fanden Beratungen mit fachlich Betroffenen sowie eine öffentliche Online-Konsultation im Zeitraum vom 2. Juni bis zum 7. Juli 2017 statt. Es wurden insgesamt 64 Stellungnahmen von Rundfunkanstalten sowie von Gremien der Rundfunkanstalten, Einrichtungen der Zivilgesellschaft, Verbänden und Unternehmen der Medienwirtschaft, aus der Wissenschaft und von Privatpersonen eingereicht. Die Stellungnahmen wurden im Internetauftritt der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt veröffentlicht. Nach länderinterner Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen fanden am 14. Juli 2017 und am 8. August 2017 Fachgespräche mit Rundfunkanstalten und betroffenen Verbänden statt. Am 31. Januar 2018 erörterte die Rundfunkkommission auf der Ebene der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der

Länder mit Intendanten der Rundfunkanstalten und mit Vertretern der Allianz Deutscher Produzenten Film und Fernsehen das Thema der angemessenen Verweildauer sowie der Vertrags- und Finanzierungsgestaltung bei den Online-Rechten von Film- und Medienproduktionen. Abschließend wurde zur Frage der Presseähnlichkeit von öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten auf der Grundlage von Beratungen von Vertretern der Länder, der Rundfunkanstalten und der Zeitungsverlage eine staatsvertragliche Regelung zu § 11 d Abs. 7 erarbeitet, die in den von den Regierungschefinnen und Regierungschefs am 14. Juni 2018 beschlossenen Staatsvertragsentwurf aufgenommen wurde.

Neben den erwähnten prozeduralen Anforderungen erwartet die Europäische Kommission von den Mitgliedstaaten materiellrechtlich, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag so genau wie möglich definiert wird. Aus der Definition sollte unmissverständlich hervorgehen, ob der Mitgliedstaat eine bestimmte Tätigkeit des betrauten Anbieters in den öffentlich-rechtlichen Auftrag aufnehmen will oder nicht (KOM, a.a.O., Rdnr. 45). Eine klare Festlegung der unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag fallenden Tätigkeiten sei auch wichtig, damit die privaten Anbieter ihre Tätigkeiten planen könnten (KOM, a.a.O.; Rdnr. 46). Im Zusammenhang mit der Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags beschränke sich die Rolle der Europäischen Kommission darauf, diese Definition auf offensichtliche Fehler zu prüfen. Ein offensichtlicher Fehler liege vor, wenn der Auftrag Tätigkeiten umfasse, bei denen realistisch nicht davon ausgegangen werden könne, dass sie der „Befriedigung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse jeder Gesellschaft“ dienen (KOM, a.a.O., Rdnr. 48). Durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 1. Juni 2009 ist den Rundfunkanstalten ein Auftrag erteilt worden, der die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 24. April 2007 über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland umsetzte (K (2007) 1761 endg., „Beihilfekompromiss“). Der in dieser Entscheidung allgemein und speziell auch für die Telemedienangebote zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik Deutschland geschlossene Kompromiss zur Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags wird durch den Zweiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag nicht tangiert. Es wird vielmehr eine zusätzliche Präzisierung vorgenommen, die die Anforderungen der vorstehend dargestellten Vorgaben der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 27. Oktober 2009 erfüllt, indem sie dem seit Abschluss des Beihilfekompromisses im Jahr 2007 eingetretenen technologischen und inhaltlichen Wandel des Internet Rechnung trägt. Exemplarisch für diesen Wandel ist insbesondere die Tatsache, dass die für die aktuelle Nutzung des Internet charakteristische mobile Endgerätegattung der Smartphones im Jahr 2007 technologisch nicht ausgereift und daher bei den Nutzern nur in sehr geringer Stückzahl vorhanden war. Auch die dafür notwendigen hochleistungsfähigen

Mobilfunkfrequenzen standen noch nicht zur Verfügung, ebenso wenig die zunehmende Verbreitung von W-LAN-Netzen. Das erst mit der sukzessiven Verbreitung der Smartphones einhergehende vielfältige Inhalteangebot (insbesondere Apps, Social-Media-Plattformen und interaktive Kommunikationsdienste) war demzufolge nicht vorhanden. Ebenso hat sich das Nutzungsbedürfnis und Nutzungsverhalten bei der stationären Internetnutzung durch den Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze geändert, z. B. hinsichtlich der Abrufangebote für Filme und Serien, (vgl. VAUNET, Mediennutzung in Deutschland, S. 24; Marktanalyse vom 25.7.2018 <https://www.vau.net/pressemitteilungen>). Würde angesichts der erheblich geänderten Sachlage eine Änderung des Telemedienauftrags nicht vorgenommen, könnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk dem ihm durch den Rundfunkstaatsvertrag in Einklang mit der Entscheidung der Europäischen Kommission (K (2007) 1761 endg.) erteilten Auftrag nicht mehr gerecht werden. Technologisch und inhaltlich überholte Telemedienangebote würden nicht mehr den Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen. Die „Befriedigung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse jeder Gesellschaft“ wäre hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote im Hochtechnologieland Bundesrepublik Deutschland, welches eine umfassende Internetnutzung für alle Bevölkerungsschichten und alle Generationen aufweist (vgl. ARD/ZDF-Onlinestudie 2017: Neun von zehn Deutschen online, Media Perspektiven 2017, S. 434 ff.) auf der Grundlage eines Auftrags, dessen Regelungsgehalt auf einer mehr als elf Jahre alten Sachlage beruht, nicht mehr hinreichend gewährleistet. Für die Bundesrepublik Deutschland stellen aktuelle wissenschaftliche Analysen fest, dass insbesondere durch die Nutzung und die fortwährende schnelle Entwicklung des Internet eine „tiefgreifende Mediatisierung aller Lebensbereiche“ stattfindet, die gesellschaftliche und kulturelle Konsequenzen nach sich zögen (Hans-Bredow-Institut, Zur Entwicklung der Medien in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 2013 und 2016, Wissenschaftliches Gutachten zum Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung, Februar 2017, S. 199 ff). Vor diesem Hintergrund seien Medien nicht nur ein von außen hinzugefügtes Instrument, mit dem bestimmte kommunikative Funktionen in einem Lebensbereich komfortabler und schneller erfüllt werden könnten. Vielmehr basierten heute so gut wie alle Lebensbereiche schon von vornherein auch auf mediengestützten Prozessen, die kaum wegzudenken seien (Hans-Bredow-Institut, a.a.O.). Diese wissenschaftlichen Befunde und Trends, die für die Art und Weise der Mediennutzung in Deutschland aktuell und voraussichtlich langfristig zu berücksichtigen sind, korrespondieren vollinhaltlich mit den vorstehend zitierten Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in dem Urteil vom 18. Juli 2018 zur Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet.

Der Zweiundzwanzigste Rundfunkänderungsstaatsvertrag beachtet in seiner Gesamtheit und in seinen einzelnen Regelungen sowohl die Verfassungsrechtslage als auch die erwähnten unionsrechtlichen Maßgaben. Die Befriedigung der sozialen, kulturellen und demokratischen Bedürfnisse der Gesellschaft wird in Bezug auf das Telemediangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch ein zeitgemäßes Leistungsangebot gesichert. Dies entspricht der verfassungsrechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sichertgestellt wird durch den Zweiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag zugleich, dass die Rundfunkbeitragszahler auch weiterhin das vom Bundesverfassungsgericht für die Belastung mit dem Rundfunkbeitrag geforderte Äquivalent erhalten.

B. Zu den einzelnen Artikeln

I.

Begründung zu Artikel 1 Änderung des Rundfunkstaatsvertrags

Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Nummer 1

Nummer 1 enthält die aufgrund der nachfolgenden Änderungen notwendig werdenden Anpassungen des Inhaltsverzeichnisses.

Zu Nummer 2

Die Neufassung des § 2 Abs. 2 Nr. 19 enthält eine Definition des Begriffs der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote. Die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote sind dadurch gekennzeichnet, dass sie auf der Grundlage eines nach § 11 f Abs. 4 durchgeführten Verfahrens beruhen. Sie sind journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet. Sie können Bild, Ton, Bewegtbild, Text und internetspezifische Gestaltungsmittel enthalten und diese miteinander verbinden. Damit wird klargestellt, dass sie auch aus einzelnen dieser Gestaltungselemente bestehen können. Mit dem neu eingeführten Begriff der internetspezifischen Gestaltungsmittel wird zum Ausdruck gebracht, dass die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote dynamisch an die technische Entwicklung im Internet angepasst werden können und sollen. In Betracht kommt eine Vielzahl spezifischer

Darstellungsformen, wie z.B. multimediale Darstellung, Unterstützungen durch Suchvorschläge, Verlinkungen, Live-Aktualisierung, Animationen, Individualisierungen und Personalisierungen, zeitsouveräne Nutzung von Medieninhalten und andere Möglichkeiten der Video- und Audionutzung, Audiodeskription, Untertitelung oder interaktive Elemente.

Die bislang in § 2 Abs. 2 Nr. 20 enthaltene Definition des „presseähnlichen Angebots“ wird durch die umfassende Neuregelung des Verbots presseähnlicher Telemedienangebote in § 11 d Abs. 7 ersetzt und daher aufgehoben.

Zu Nummer 3

Die Änderung berücksichtigt die durch Nummer 2 erfolgte neue Definition.

Zu Nummer 4

Die Überschrift wird der durch Nummer 2 erfolgten neuen Definition angepasst. Mit dem in Absatz 1 angefügten Halbsatz wird anstelle des bisherigen Begriffs „Telemedien“ der Begriff „Telemedienangebote“ verwendet und auf die neue Definition des § 2 Abs. 2 Nr. 19 verwiesen.

In Absatz 2 Satz 1 wird der Umfang des Auftrags der Rundfunkanstalten nach Absatz 1 definiert, wobei das Wort „insbesondere“ zum Ausdruck bringt, dass die Aufzählung nicht abschließend ist. Nummer 1 erweitert den Auftrag auf den Abruf von Sendungen ihrer Programme nicht nur, wie bisher, nach, sondern auch vor deren (linearer) Ausstrahlung. Damit können diese Inhalte eine größere Reichweite beim Publikum erfahren. Ferner erfolgt eine Erweiterung auf audiovisuelle Inhalte, die eigenständig für die Telemedienangebote hergestellt werden und nicht bereits Sendungen der Programme darstellen. Die bisherige Befristung des Abrufs der Sendungen ihrer Programme auf sieben Tage nach deren Ausstrahlung entfällt, da dies wegen des geänderten Nutzungsverhaltens nicht mehr zeitgemäß ist. Nummer 2 erweitert den Auftrag auf den Abruf von europäischen Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen darstellen. Solche Werke waren bisher nicht Gegenstand des Auftrags. Die Verweildauer beträgt bis zu dreißig Tage nach der Ausstrahlung, wobei die Abrufmöglichkeit grundsätzlich auf Deutschland zu beschränken ist. Diese Beschränkung erfolgt, um Rechteinhabern eine Verwertung der betreffenden Produktion außerhalb von Deutschland zu ermöglichen. Eine Abweichung wird durch das Wort „grundsätzlich“ ermöglicht, da wegen der Beteiligung der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und des Zweiten Deutschen Fernsehens an Arte und 3sat auch eine Abrufmöglichkeit außerhalb von Deutschland in Betracht kommen kann.

Durch die Worte „bis zu“ wird verdeutlicht, dass die Rundfunkanstalten nicht verpflichtet werden, stets eine Verweildauer von dreißig Tagen zu gewährleisten. Maßgeblich für die Verweildauer ist das Vorhandensein entsprechender Nutzungsrechte, die insbesondere aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kürzer als dreißig Tage bemessen sein können. Durch Nummer 3 erfolgt eine Erweiterung des Auftrags bezüglich der Verweildauer der genannten Großereignisse und Fußballspiele auf bis zu sieben Tage. Diese Verweildauer war bisher beschränkt auf 24 Stunden. Auch bei dieser Neuregelung wird durch die Worte „bis zu“ verdeutlicht, dass die Rundfunkanstalten nicht verpflichtet werden, stets eine Verweildauer von sieben Tage zu gewährleisten. Maßgeblich ist das Vorhandensein entsprechender Nutzungsrechte, die insbesondere aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kürzer als sieben Tage bemessen sein können. Nummer 4 beauftragt zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien. Mit der Erweiterung auf informierende, bildende und kulturelle Telemedien soll für diese, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag besonders prägende Inhalte, eine Archivfunktion mit Langzeitverfügbarkeit entstehen.

In Absatz 3 wird durch die in Satz 1 eingefügte Hervorhebung der „zeitgemäßen Gestaltung“ der Telemedienangebote betont, dass sich die Gestaltung der Telemedienangebote an der besonderen technologischen und inhaltlichen Dynamik des Internet ausrichten soll. Die Erweiterung des Auftrags auf „Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation“ ist erforderlich, da dies bisher nicht ausdrücklich beauftragt war, aber insbesondere angesichts des Angebots eigener Chats und Kommentarfunktionen der Rundfunkanstalten sowie der Einbeziehung der sog. „sozialen Medien“ in die Telemedienangebote im Interesse der Nutzernachfrage und Nutzerfreundlichkeit geboten ist. Durch Satz 2 wird für die Gestaltung der Telemedienangebote die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen besonders hervorgehoben, wobei die im zweiten Halbsatz nach dem Wort „insbesondere“ genannten Angebotsformen nicht als abschließend zu verstehen sind. Beispielsweise könnten die Belange von Menschen mit Hörbehinderungen etwa auch durch Untertitelung oder Gebärdensprache berücksichtigt werden. Auch bei diesem Regelungsgegenstand gilt der Grundsatz der Telemedienangebote, dass eine zeitgemäße Gestaltung gewählt werden soll, die somit auch technologische Entwicklungen berücksichtigt.

Absatz 4 Satz 1 enthält eine weitere Änderung, die im Interesse der Belange von Menschen mit Behinderungen erfolgt, indem auch die Portale von ARD, ZDF und Deutschlandradio möglichst barrierefrei gestaltet werden sollen. Satz 2 ermöglicht den Rundfunkanstalten, öffentlich-rechtliche Telemedien auch außerhalb des eigenen Portals der jeweiligen Rundfunkanstalt anzubieten. Dies soll jedoch nicht

uneingeschränkt erfolgen, sondern nur, soweit dies zur Erreichung der Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist. Diese Einschränkung ist geboten, weil bei einem Angebot öffentlich-rechtlicher Telemedien außerhalb des eigenen Portals rechtliche, technologische und inhaltliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, die maßgeblich von einem anderen (kommerziellen) Plattformanbieter bestimmt werden. Aus diesem Grund wird für diese Angebotsform eine besondere Begründung im jeweiligen Telemedienkonzept gefordert (vgl. Neuregelung in § 11 f Abs. 1 Satz 3). Nach Satz 3 sollen die Rundfunkanstalten auch auf Inhalte verlinken, die Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur anbieten und die aus journalistisch-redaktionellen Gründen für die Telemedienangebote geeignet sind. Diese Regelung beruht inhaltlich auf der grundlegenden öffentlich-rechtlichen Auftragsdefinition des § 11 und entspricht damit in besonderer Weise dem Wesen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Kulturgut und seinem Kulturauftrag. In Verbindung mit den bereits bestehenden Regelungen der §§ 11, 11 d Abs. 3 Satz 1 trägt die Neuregelung auch dazu bei, durch die Telemedienangebote allen Bevölkerungsgruppen eine verbesserte Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen und Orientierungshilfe anzubieten. Durch die gegenüber den linearen Angebotsformen Hörfunk und Fernsehen erweiterten Gestaltungsoptionen, die den Rundfunkanstalten bei den nonlinearen Telemedienangeboten zur Verfügung stehen, ist es in vielfältiger und kostengünstiger Weise möglich, wissenschaftliche und kulturelle Inhalte im jeweiligen Telemedienangebot bereits durch das Mittel der Verlinkung zu berücksichtigen. Der Auftrag der Rundfunkanstalten wird durch Satz 3 dahingehend erweitert, dass sie auf die genannten Angebote verlinken sollen, ohne dass dadurch erwartet wird, dass sie solche Inhalte selbst herstellen. Als Einrichtungen im Sinne der Regelung kommen insbesondere öffentliche Einrichtungen wie z. B. Universitäten und Hochschulen, Forschungsinstitute, Museen, Theater, Bibliotheken und Stiftungen in Betracht.

Absatz 5 führt diejenigen Inhalte auf, die in den Telemedienangeboten nicht zulässig sind. Das Verbot von Werbung und Sponsoring in den Telemedienangeboten nach Nummer 1 besteht fort. Das in Nummer 2 geregelte Verbot erfasst diejenigen Werke, die nicht infolge der Neuregelung des Absatzes 2 Satz 1 Nr. 2 auf Abruf bereitgestellt werden dürfen. Damit erfolgt eine inhaltliche Begrenzung des öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots, die auch zukünftig das Angebot auf Abruf von außereuropäischen Filmen und Fernsehserien ausschließt. Eine flächendeckende lokale Berichterstattung ist nach Nummer 3 zum Schutz lokaler Zeitungen weiterhin nicht zulässig. Der Katalog nicht zulässiger Telemedienangebote nach Nummer 4 umfasst schließlich die in der Anlage zum Rundfunkstaatsvertrag aufgeführten Angebotsformen (Negativliste).

Mit Absatz 6 wird klargestellt, dass die Rundfunkanstalten für die Einhaltung des Verbots von Werbung und Sponsoring auch dann Rechnung zu tragen haben, wenn sie Telemedien außerhalb des jeweils eingerichteten eigenen Portals anbieten. Auch in diesem Fall dürfen sie keine Einnahmen durch Werbung und Sponsoring erzielen, was deswegen ausdrücklich erwähnt wird, weil in den von Dritten betriebenen (kommerziellen) Plattformen grundsätzlich Werbung und Sponsoring stattfindet.

Absatz 7 trifft eine Neuregelung zur Frage der Presseähnlichkeit öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote. Satz 1 verwendet die Definition des § 2 Abs. 2 Nr. 19. Bezugspunkt für die Anforderung des Absatzes 7 ist daher das jeweilige nach § 11 f Abs. 4 genehmigte Telemedienangebot. Insofern erstreckt sich die Regelungswirkung des Absatzes 7 auch auf die in Absatz 4 Satz 2 und in Absatz 6 genannte Verbreitung von Telemedien außerhalb des von den Rundfunkanstalten jeweils eingerichteten eigenen Portals („Social Media“). Nicht ausgeschlossen sind dadurch auf diesem Verbreitungsweg jedoch solche Inhalte, deren wesentlicher Zweck es ist, den Nutzer zu den jeweils eigenen Portalen der Rundfunkanstalten zu lenken („Teaser“). Durch Satz 2 wird Satz 1 dahingehend präzisiert, dass bei der Gestaltung der Telemedienangebote der Schwerpunkt in Bewegtbild oder Ton zu setzen ist. Die Formulierung „Bewegtbild oder Ton“ umfasst sowohl Telemedien, die beide der genannten Gestaltungselemente enthalten, als auch solche, die nur eines der beiden Gestaltungselemente aufweisen. Damit werden alle Telemedien erfasst, die den typischen Sendungen des linearen Rundfunks entsprechen. Mit dem zweiten Halbsatz des Satzes 2 wird zusätzlich verdeutlicht, dass in den Telemedienangeboten das Gestaltungselement Text nicht in den Vordergrund gestellt werden darf. Je deutlicher Bewegtbild oder Ton den gestalterischen Schwerpunkt des jeweiligen Telemedienangebots darstellen, desto weniger ist davon auszugehen, dass Text im Vordergrund steht. Die in Satz 3 genannten Inhalte von Telemedien bleiben unberührt. Das bedeutet, dass eine Gestaltung dieser Inhalte in Form von Text oder Bild bei der Beurteilung der Schwerpunktsetzung nach Satz 2 außer Betracht bleibt. Unter dem Begriff „Schlagzeile“ ist in der Regel eine einzelne Aussage zu verstehen. Bei den Begriffen „unterstützen, begleiten und aktualisieren“ handelt es sich um alternative Tatbestandsmerkmale, von denen zumindest eines vorliegen muss. Die in Satz 4 genannten Telemedien beziehen sich auf Inhalte, bei denen ein inhaltlicher und zeitlicher Bezug zu einer Sendung besteht. Auch bei diesen Telemedien bleibt daher eine Gestaltung dieser Inhalte in Form von Text oder Bild bei der Beurteilung der Schwerpunktsetzung nach Satz 2 außer Betracht. In Bezug auf die in Satz 4 genannten Telemedien wird durch Satz 5 klargestellt, dass eine Einbindung von Bewegtbild oder Ton nach Möglichkeit erfolgen soll. Die Vorschrift unterstützt das Normziel von Satz 2 und stellt damit klar, dass das Vorhandensein von Bewegtbild oder Ton insoweit bei der Beurteilung der Schwerpunktsetzung zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus

werden die Rundfunkanstalten angehalten, auch unter Berücksichtigung der Regelung des Satzes 4 Bewegtbild und Ton in den Telemedien einzubinden, wenn für diese Art der Gestaltung eine Möglichkeit besteht. Dies ist unter journalistisch-redaktionellen Aspekten zu beurteilen (§ 2 Abs. 2 Nr. 19). Satz 6 gibt den Beteiligten eine von ihnen einzurichtende Schlichtungsstelle auf, die autonom zu gestalten ist. Hierdurch sollen Auslegungsfragen zur Regelung des Absatzes 7 geklärt und nach Möglichkeit Rechtsstreitigkeiten vermieden werden, wenn die Auslegung der genannten Vorschriften zu Streitfällen führt.

Zu Nummer 5

Die in § 11 e Abs. 1 Satz 1 erwähnten Satzungen oder Richtlinien sind von den Rundfunkanstalten zur näheren Durchführung des Auftrags sowie für das Verfahren zur Erstellung von Konzepten für Telemedienangebote und darüber hinaus für das Verfahren für neue Telemedienangebote oder deren wesentliche Änderungen zu erlassen. Durch die Neufassung des Satzes 1 erfolgt eine sprachliche Anpassung an die in § 2 Abs. 2 Nr. 19 neu eingefügte Definition. Anstelle des bisherigen Begriffs „Angebotskonzepte“ wird nunmehr von „Konzepten für Telemedienangebote“ gesprochen. Durch die neu eingefügten Worte „oder wesentliche Änderungen“ wird klargestellt, dass nicht jegliche (geringfügige) Abweichung von einem bestehenden Konzept Anlass gibt, ein geändertes Konzept zu erstellen. Angesichts des erheblichen verfahrensmäßigen Aufwands, der für eine Konzepterstellung notwendig ist und angesichts der dynamischen Entwicklung der im Internet angebotenen Telemedienangebote wäre eine solche Anforderung unverhältnismäßig. Die Änderung in Satz 3 sieht vor, dass die Satzungen oder Richtlinien nicht mehr wie bisher in den amtlichen Verkündungsblättern zu veröffentlichen sind, sondern im Internetauftritt der jeweiligen Rundfunkanstalt. Diese Form der Veröffentlichung erfolgt im Interesse größerer Transparenz, denn es ist davon auszugehen, dass eine an den Satzungen oder Richtlinien einer Rundfunkanstalt interessierte Person diese Satzungen oder Richtlinien in erster Linie im Internetauftritt der betreffenden Rundfunkanstalt suchen wird. Darüber hinaus stellt dies eine Entbürokratisierung gegenüber dem bisherigen Verfahren dar.

In Absatz 2 Satz 1 erfolgt durch die Streichung der Datumsangabe eine redaktionelle Anpassung.

Neu angefügt wird in Absatz 3 der Satz 2, der sich auf die Protokollerklärung aller Länder zu § 11 d Abs. 2 bezieht. In dieser setzen sich die Länder erneut dafür ein, dass zwischen den Unternehmen der Film- und Medienproduktionswirtschaft einerseits sowie den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem Zweiten Deutschen Fernsehen andererseits faire Vertragsbedingungen

vereinbart und eingehalten werden. Die inhaltliche Gestaltung der Vertragsbedingungen obliegt weiterhin den vorstehend erwähnten Beteiligten. Indem die in den Protokollerklärungen genannten inhaltlichen Ziele zukünftig ausdrücklich in die Geschäftsberichte einzubeziehen sind, wird generell die Transparenz über den jeweils erreichten Stand der Vertragsbedingungen verbessert. Zudem wird für die Länder eine aktuelle und zuverlässige Kenntnis sichergestellt, inwieweit von den Rundfunkanstalten dem Inhalt der Protokollerklärungen Rechnung getragen wurde (bzgl. der Protokollerklärung aller Länder zu § 11 d Abs. 2 ist auf die Umsetzung durch die Entscheidung der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten vom 25. Juli 2018 zu verweisen).

Zu Nummer 6

Die Überschrift des § 11 f wird redaktionell angepasst durch die Streichung der Wörter „sowie neue oder veränderte Telemedien“.

In Absatz 1 Satz 1 wird zunächst klargestellt, dass sich die Telemedienkonzepte auf die von den Rundfunkanstalten „geplanten Telemedienangebote nach § 11 d“ beziehen. Gegenstand der Telemedienkonzepte ist daher der Regelungsgehalt des § 11 d, und zwar im Stadium der Planung. Unverändert zur bisherigen Rechtslage sind Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer zu beschreiben. Zusätzlicher Gegenstand der Telemedienkonzepte ist die geplante Verwendung der internetspezifischen Gestaltungsmittel, da insoweit eine erhebliche technologische und inhaltliche Bandbreite möglich und daher eine konzeptionelle Konkretisierung erforderlich ist. Durch Satz 2 wird geregelt, dass ungeachtet der Streichung der bisherigen sog. „Sieben-Tage-Regelung“ in § 11 d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 für die Telemedienangebote auch weiterhin ein Konzept für die Verweildauer vorhanden sein muss. Dieses hat angebotsabhängig differenzierte Befristungen für die Verweildauer vorzusehen mit Ausnahme der Archive nach § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, die (wie schon bisher) unbefristet zulässig sind. Es ist Gegenstand der Programmautonomie der Rundfunkanstalten, die für die Befristungen maßgeblichen Kriterien abzuwägen, wobei u. a. das Nutzerinteresse, der Kostenaufwand sowie technologische Bedingungen in Betracht zu ziehen und das Vorhandensein oder die Beschaffungsmöglichkeiten notwendiger Nutzungsrechte zu beachten sind. Satz 3 betrifft den Fall, dass öffentlich-rechtliche Telemedien auch außerhalb des eigenen Portals der jeweiligen Rundfunkanstalt angeboten werden sollen. Das jeweilige Telemedienkonzept muss für diese Angebotsform eine journalistisch-redaktionelle Begründung enthalten (vgl. Neuregelung in § 11 d Abs. 4 Satz 2). Nach Satz 4 sind insoweit darüber hinaus Angaben zu Maßnahmen zu machen, die die Berücksichtigung des Jugendmedienschutzes, des Datenschutzes und die Einhaltung des § 11 d Abs. 6 Satz

1 beschreiben. Die mit diesen Tatbeständen verbundenen Maßnahmen sollen Gegenstand des Telemedienkonzepts sein, da bei einem Angebot öffentlich-rechtlicher Telemedien außerhalb des eigenen Portals rechtliche, technologische und inhaltliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, die maßgeblich von einem anderen (kommerziellen) Anbieter bestimmt werden. Es ist erforderlich, dass solche Rahmenbedingungen in den Telemedienkonzepten dargelegt und die daraus für den Nutzer und das Telemedienangebot zu erwartenden Folgen aufgezeigt und abgewogen werden. Insbesondere gilt dies für die aus Nutzersicht sensiblen Themen des Jugendmedienschutzes und des Datenschutzes. Öffentlich-rechtliche Telemedien können außerhalb des eigenen Portals in einem Umfeld verfügbar werden, das Werbung und Sponsoring aufweist, denn es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Werbung und Sponsoring durch den jeweiligen kommerziellen Plattformanbieter eingesetzt werden. Da jedoch in den öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten Werbung und Sponsoring nicht zulässig sind (§ 11 d Abs. 5 Nr. 1), ist in den Telemedienkonzepten auch darauf einzugehen, in welcher Weise der Einhaltung des § 11 d Abs. 5 Nr. 1 Rechnung getragen wird. Dies erfolgt rechtstechnisch durch den Verweis auf § 11 d Abs. 6 Satz 1.

In Absatz 2 Satz 1 erfolgt eine redaktionelle Anpassung.

Absatz 3 Satz 1 fordert für die Satzungen oder Richtlinien, dass die Rundfunkanstalten übereinstimmende Kriterien festlegen, in welchen Fällen ein neues Telemedienangebot oder eine wesentliche Änderung eines Telemedienangebots vorliegt. Eingefügt wird in diesem Satz das Wort „wesentliche“. Insoweit gilt, wie bereits zur Neuregelung des § 11 e Abs. 1 Satz 1 ausgeführt, dass nicht jede Abweichung von einem bestehenden Konzept Anlass gibt, ein geändertes Konzept zu erstellen. Angesichts des erheblichen Aufwands, der für eine Konzepterstellung notwendig ist, und angesichts der dynamischen Entwicklung der im Internet angebotenen Telemedienangebote wäre eine solche Anforderung unverhältnismäßig. An die Rundfunkanstalten wird die Erwartung gerichtet, dass sie insoweit übereinstimmende Kriterien einhalten. Der bisherige Satzteil „die sie in jedem Einzelfall bei der Entscheidung der Frage anzuwenden haben“, ist entbehrlich und kann gestrichen werden, da die einzelfallbezogene Anforderung sich bereits aus § 11 e Abs. 1 Satz 1 ergibt. Satz 2 erläutert, dass eine wesentliche Änderung insbesondere vorliegt, wenn die inhaltliche Gesamtausrichtung des Telemedienangebots oder die angestrebte Zielgruppe verändert wird. Satz 3 stellt schließlich klar, dass sich das in den nachfolgenden Absätzen 4 bis 7 beschriebene Verfahren zur Erstellung eines Konzepts für ein Telemedienangebot im Falle einer wesentlichen Änderung allein auf die Abweichungen von den bisher veröffentlichten Telemedienkonzepten bezieht. Damit wird der Bestand des jeweiligen Telemedienkonzepts gewahrt. Der hohe

Aufwand eines Verfahrens nach den Absätzen 4 bis 7 beschränkt sich somit auf die wesentliche Änderung. Dies ist nicht nur aus Gründen der Verfahrensökonomie geboten, sondern erhöht auch die Transparenz, da sich die Prüfung zielgerichtet auf einen bestimmten Bearbeitungsgegenstand konzentriert.

Absatz 4 Satz 1 und 2 enthält redaktionelle Anpassungen an die in den vorstehenden Nummern neu eingeführten Begrifflichkeiten „Telemedienangebot“ und „wesentliche Änderung“. Satz 3 erweitert die Betrachtung der von dem geplanten neuen oder dem wesentlich zu ändernden Telemedienangebot ausgehenden marktlichen Auswirkungen „auf alle relevanten Märkte“. Damit wird klargestellt, dass für die Prüfung horizontale und vertikale Märkte einzubeziehen sind, da dies zu einer Gesamtbewertung der marktlichen Auswirkungen erforderlich ist. Gestrichen wird der bisherige Satz 4, der vorsah, dass auch der Zeitraum darzulegen sei, innerhalb dessen das Angebot stattfindet. Diese Regelung hat sich als entbehrlich erwiesen, denn von vornherein befristete Telemedienangebote wurden von den Rundfunkanstalten nicht angeboten.

Absatz 5 Satz 1 und Satz 4 sowie Absatz 6 Satz 1 und 2 enthalten Folgeänderungen redaktioneller Art.

Absatz 7 Satz 2 schreibt weiterhin vor, dass nach Abschluss des nach den Absätzen 5 und 6 durchgeführten Verfahrens eine Prüfung der für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörde erfolgt. Bisher war anschließend eine Veröffentlichung der Beschreibung des neuen oder veränderten Telemedienangebots in den amtlichen Verkündungsblättern vorgesehen. Zukünftig hat die Veröffentlichung der Beschreibung im Internetauftritt der jeweiligen Rundfunkanstalt zu erfolgen. In den amtlichen Verkündungsblättern ist auf die Veröffentlichung hinzuweisen. Dadurch wird weiterhin die amtliche Prüfung zeitlich vor der Veröffentlichung gewährleistet. Die Transparenz wird durch die Neuregelung erhöht, denn es ist davon auszugehen, dass eine an einem Telemedienkonzept einer Rundfunkanstalt interessierte Person dieses in erster Linie im Internetauftritt der betreffenden Rundfunkanstalt aufsuchen wird. Darüber hinaus stellt diese Regelung eine Entbürokratisierung gegenüber dem bisherigen Verfahren dar.

Zu Nummer 7

Die Übergangsbestimmung stellt klar, dass die am Tag des Inkrafttretens des Zweiundzwanzigsten Rundfunkänderungsstaatsvertrags veröffentlichten Telemedienkonzepte unberührt bleiben. Dadurch wird sichergestellt, dass diese bestehenden Telemedienangebote keinem erneuten Verfahren nach § 11 f unterzogen werden müssen. Es ist nach dem Inkrafttreten dieses Staatsvertrages von der

jeweiligen Rundfunkanstalt in eigener Verantwortung zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt sie neue oder wesentlich geänderte Telemedienangebote nach Maßgabe eines neuen oder geänderten Konzepts anbietet.

Zu Nummer 8

In der Anlage erfolgt in den Listennummern 1, 3, 4, und 6 jeweils eine redaktionelle Anpassung an eine zeitgemäße Begrifflichkeit. In der Listennummer 6 wird darüber hinaus der bisherige Begriff „ohne Sendungsbezug“ durch die Neuformulierung „ohne Bezug zu Sendungen“ ersetzt.

In der Listennummer 12 bleibt die Vorschrift bestehen, wonach Verlinkungen ohne redaktionelle Prüfungen unzulässig sind. Verlinkungen, die unmittelbar zu Kaufaufforderungen führen, bleiben ebenfalls unzulässig. Insoweit ausgenommen werden jedoch eigene audiovisuelle Inhalte kommerzieller Tochtergesellschaften. Das bisher ausnahmslose Verbot hatte zur Folge, dass die eigenen audiovisuellen Inhalte kommerzieller Tochtergesellschaften (z.B. ein DVD-Angebot von Fernsehserien) durch den jeweiligen Interessenten nur über die Inanspruchnahme von kommerziellen Drittanbietern zu erreichen war.

In der Listennummer 13 erfolgt eine Änderung bezüglich des Musikdownloads von kommerziellen Fremdproduktionen. Zukünftig ist ein solcher Musikdownload dann möglich, wenn es sich um ein zeitlich befristetes aktionsbezogenes Angebot von Musiktiteln handelt.

In den Listennummern 14, 15 und 17 wird der bisherige Begriff „ohne Sendungsbezug“ durch die Neuformulierung „ohne Bezug zu Sendungen“ ersetzt.

In der Listennummer 16 wird der bisherige Begriff „sendungsbezogene“ durch die Neuformulierung „ohne Bezug zu einer Sendung“ ersetzt.

II.

Begründung zu Artikel 2 Kündigung, Inkrafttreten, Neubekanntmachung

Artikel 2 enthält die Bestimmungen zur Kündigung, über das Inkrafttreten und zur Neubekanntmachung des Staatsvertrags.

In Absatz 1 wird klargestellt, dass der im vorstehenden Artikel 1 geänderte Rundfunkstaatsvertrag nach den dort geltenden Kündigungsbestimmungen gekündigt werden kann. Der Rundfunkstaatsvertrag behält durch diesen Staatsvertrag weiterhin seine Selbstständigkeit. Deshalb ist in Artikel 2 dieses Staatsvertrags eine gesonderte Kündigung nicht vorgesehen.

Absatz 2 Satz 1 bestimmt das Inkrafttreten des Artikels 1 dieses Staatsvertrags zum 1. Mai 2019. Satz 2 ordnet an, dass dieser Staatsvertrag gegenstandslos wird, wenn bis zum 30. April 2019 nicht alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt sind. Der Rundfunkstaatsvertrag behält dann in der bisherigen Fassung seine Gültigkeit.

Absatz 3 bestimmt, dass die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden den Ländern durch die Staatskanzlei des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz mitgeteilt wird.

Absatz 4 gewährt den Staatsvertragsländern die Möglichkeit, den durch diesen Staatsvertrag geänderten Rundfunkstaatsvertrag in den nunmehr gültigen Fassungen bekannt zu machen. Eine Verpflichtung zur Neubekanntmachung besteht nicht.