

372. Sitzung des NDR Rundfunkrates am 27. März 2009

Abschließende Beratung und Beschluss über das Angebot der NDR Mediathek

Beschluss

Die NDR Mediathek ist vom gesetzlichen Auftrag des Norddeutschen Rundfunks umfasst. Unter Berücksichtigung aller weiteren Vorgaben des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (RÄStV) stimmt der NDR Rundfunkrat dem Angebot einer NDR Mediathek zu.

Begründung

1. Verfahren

Der NDR Rundfunkrat hat in seiner 370. Sitzung am 28.11.2008 die Beschreibung der NDR Mediathek zur Kenntnis genommen und auf Antrag des Intendanten beschlossen, vor Inkrafttreten des neuen Rundfunkstaatsvertrages (RStV neu) auf freiwilliger Basis einen Drei-Stufen-Test einzuleiten, um festzustellen, ob dieses geplante Angebot vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst ist, ob es zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und welcher finanzielle Aufwand dafür erforderlich ist.

Gemäß § 11f Abs. 5 RStV neu hat der NDR Rundfunkrat dieses Vorhaben am 01.12.2008 im Internet veröffentlicht und zugleich Dritten die Gelegenheit gegeben, dazu innerhalb einer Frist von sechs Wochen Stellung zu nehmen. Parallel zur Veröffentlichung der Presseerklärung am 05.12.2008 wurde die Abgabefrist von Stellungnahmen Dritter bis zum 19.01.2009 verlängert.

Der NDR Rundfunkrat hat gemäß § 11f Abs. 5 RStV neu Herrn Prof. Dr. Hardy Gundlach von der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW) mit der Erstellung eines medienökonomischen Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots einer NDR Mediathek beauftragt. Das Gutachten ist dem NDR Rundfunkrat fristgerecht am 16.02.2009 vorgelegt worden.

Entsprechend der Geschäftsordnung des Rundfunkrates in der Fassung vom 30.01.2009 haben sich der Rechts- und Eingabenausschuss am 26.02.2009, der Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Informationstechnologien am 05.03.2009 und der Programmausschuss am 17.03.2009 im Rahmen des Drei-Stufen-Tests jeweils mit der NDR Mediathek sowie mit den Stellungnahmen Dritter und dem medienökonomischen Gutachten befasst und Empfehlungen für den Rundfunkrat erarbeitet.

Der Rundfunkrat hat auch die formalen Einwände Dritter gegen die Durchführung eines Drei-Stufen-Tests für die NDR Mediathek erörtert. Hinsichtlich der Einwände gegen den Beginn und die Dauer der Frist zur Stellungnahme stellt der Rundfunkrat fest, dass Dritten ausreichend Zeit zur Stellungnahme eingeräumt worden ist. Für künftige Verfahren spricht sich das Gremium dafür aus, parallel zu der Einleitung eines Drei-Stufen-Tests eine Pressemitteilung herauszugeben und damit die 6-Wochen-Frist beginnen zu lassen. Bei der Festlegung der Frist für die Stellungnahmen Dritter werden Feiertage nur dann berücksichtigt, wenn Fristbeginn oder Fristende auf einen Feiertag fallen. Dabei werden alle in den Staatsvertragsländern des NDR geltenden Feiertage berücksichtigt.

2. Die NDR Mediathek entspricht den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft

Die NDR Mediathek leistet einen positiven Beitrag für die Demokratie, Gesellschaft und Kultur und erfüllt damit ein kommunikatives Bedürfnis der Gesellschaft, das marktlich bisher in dieser Form nicht erbracht wird, aber erwünscht ist. Die Vielfalt der audiovisuellen Inhalte von publizistisch relevanten Inhalten der NDR-Programme wird durch die NDR Mediathek orts- und zeitunabhängig zugänglich gestaltet. Dadurch werden Beiträge zu aktuellen politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Themen, mithin die klassischen Rundfunkangebote des NDR, an die sich wandelnden Bedürfnisse der Mediennutzung und Nutzererwartungen angepasst, um weiterhin der gesamten Bevölkerung ein umfassendes Programmangebot zur Verfügung zu stellen.

Der NDR-Staatsvertrag verpflichtet den NDR, den RundfunkteilnehmerInnen einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und länderbezogene Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Diesen Auftrag erfüllt die NDR Mediathek im Internet unter den dortigen Spezifika, wie etwa Bündelungs- und Suchfunktionen. Das Angebot ist erforderlich, um die genannte bisherige Funktion des NDR unter verändertem medialen Verhalten erfüllen zu können.

Eine Individualisierung der Angebote des NDR in der Mediathek im Sinne einer Verletzung des Integrationsauftrages tritt dadurch nicht ein. Vielmehr ermöglicht die NDR Mediathek eine gesteigerte Teilhabe am gesellschaftlichen Diskurs, womit die Erfüllung des Integrationsauftrages verbessert wird. Denn die heutige und zukünftige Bedeutung des Internets ist unbestritten: Fast 70 Prozent der Bevölkerung im NDR-Gebiet nutzen das Internet, wie die Daten aus dem NDR Online Trend 2008 zeigen. Für das Bundesgebiet ergibt sich eine sehr ähnliche Größenordnung, wie die Zahlen der jüngsten ARD/ZDF-Onlinestudie 2008, aber auch der TNS Emnid (N) Onliner Atlas 2008 oder der Bericht zur Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien des Statistischen Bundesamtes belegen. Die Nutzungstendenz ist übereinstimmend steigend, insbesondere auch bei älteren Menschen. Diesem Bedeutungszuwachs des Internets entspricht die NDR Mediathek, indem sie die Inhalte des klassischen Rundfunks aufnimmt.

3. Die NDR Mediathek trägt in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem 5. Rundfunkurteil von 1987 (Baden-Württemberg-Beschluss) festgestellt, dass der publizistische Wettbewerb nicht durch den Gesetzgeber eingeschränkt werden darf, auch und gerade nicht mit Blick auf die Veranstaltung regionaler und lokaler Rundfunkangebote, um die es in der damaligen Entscheidung ging. Die Konkurrenz verschiedener publizistischer Angebote um die Aufmerksamkeit der NutzerInnen stellt das wesentliche Merkmal des publizistischen Wettbewerbs dar. Gerade durch den publizistischen Wettbewerb wird die politische und gesellschaftliche Vielfalt hergestellt.

Die NDR Mediathek bietet eine redaktionelle Auswahl an journalistischen Beiträgen zu aktuellen politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Themen. Dabei handelt es sich nicht um ein neues Programmangebot, sondern um die Fortführung von Radio- und Fernsehangeboten im Internet. Die in einer Reihe von Stellungnahmen Dritter kritisierten vermeintlichen „Themenportale“ wird es in der NDR Mediathek nicht geben. Der NDR wird grundsätzlich auch keine kommerziellen Musik-Downloads einzelner Songs ermöglichen. Auch wird der NDR die Mediathek nicht anderen Plattformbetreibern zur Verfügung stellen.

Öffentlich-rechtliche Telemedienangebote – wie die NDR Mediathek – schaffen positive dynamische Marktwirkungen, weil sie den NutzerInnen Möglichkeiten des Qualitätsvergleichs und der Orientierung bieten. Zudem können neue öffentlich-rechtliche Angebote Qualitätsverbesserungen und Innovationen im Qualitätswettbewerb durchsetzen. Gerade dadurch wird das Qualitätsniveau auf dem Markt aufrecht erhalten und gesteigert. Darüber hinaus fördern sie die Akzeptanz für bildungs-, demokratie- und meinungsrelevante Inhalte. Das Angebot für eine NDR Mediathek ist deshalb zielgruppengerecht.

Die NDR Mediathek leistet einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb, indem sie vorhandene Inhalte multimedial zusammenführt. Es handelt sich dabei um ein modernes, übersichtlich strukturiertes und nutzerorientiertes Internetangebot, das zudem werbe- und barrierefrei gestaltet wird. Dieser Beitrag überwiegt die marktlichen Auswirkungen des Angebots, zumal insgesamt keine erheblichen negativen Auswirkungen für kommerzielle Unternehmen und deren Angebote zu erwarten sind. Dies ist das wesentliche Ergebnis des medienökonomischen Gutachtens, dem sich der Rundfunkrat anschließt.

16 private Anbieter von kommerziellen Angeboten haben sich zur NDR Mediathek mittels Stellungnahmen geäußert und vielfach geltend gemacht, durch die marktlichen Auswirkungen der NDR Mediathek negativ betroffen zu werden. Überwiegend wird darauf verwiesen, dass durch die direkte Konkurrenz der Inhalte privater Angebote und der NDR Mediathek sogar eine erhebliche negative Marktwirkung für die kommerziellen Anbieter zu befürchten sei.

Die Stellungnahmen stammen vorwiegend von Zeitschriftenverlagen und deren Interessenverbänden sowie privaten Rundfunkanbietern. So verweist RTL etwa auf die Seite www.RTLregional.de und der VNZV auf Onlineangebote von Zeitungsverlegern, wie beispielsweise www.newsclick.de. Der BDZV gibt an, dass eine Reihe von Märkten negativ durch die NDR Mediathek betroffen werden, und führt dazu Regional- und Lokalzeitungen sowie die Angebote privater Rundfunkanbieter insgesamt an.

Zudem sei der Markt für DVDs und kommerzielle Online-Videotheken tangiert (so auch ProSiebenSat.1 unter Hinweis auf das Video-on-Demand-Portal „Maxdome“ und sämtliche Fernsehprogramme der Sendergruppe), da das Internet als Vertriebsweg für regionale Reportagen diene. Die Angebote Privater sowie die NDR Mediathek würden eine Reihe von Schnittmengen aufweisen (Kulturtipps, Verbraucher- und Ratgebersendungen), so dass insbesondere Seiten wie www.abendblatt.de, www.welt.de, www.bild.de, und alle Online-Auftritte des Verlagshauses Burda betroffen seien. Marktliche Auswirkungen würden durch die NDR Mediathek auf sämtlichen vor- und nachgelagerten Märkten entstehen.

Die NDR Mediathek ist ein werbefreies Telemedienangebot mit überwiegend regionalem Bezug. Es bietet eine umfassende regionale Berichterstattung mit audiovisuellen Beiträgen. Zwar bietet auch www.abendblatt.de Audios und Videos an, die Bandbreite von Angeboten mit norddeutscher Schwerpunktsetzung ist jedoch vergleichsweise klein. Die NDR Mediathek wird daher auch gegenüber den regionalen Anbietern eine Bereicherung darstellen.

Ausweislich des Sachverständigengutachtens sind die medienökonomischen Auswirkungen insgesamt nicht erheblich. Das Gutachten hat alle wesentlichen Märkte, die möglicherweise von der NDR Mediathek betroffen sein könnten, ausgewertet und festgestellt, dass der relevante Markt der NDR Mediathek lediglich der orts- und zeitsouveränen Nutzung von Radio- und Fernsehprogrammen ist.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Nutzungsformen Lesen, Fernsehen und Radiohören „aus Rezipientensicht weder ähnlich noch gleichwertig“ sind. Insoweit ist eine Austauschbarkeit der Angebote der Mediathek mit Online-Portalen von Presseunternehmen für die NutzerInnen nicht gegeben. Die Auswirkungen werden gering sein, weshalb die Befürchtungen der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger hinsichtlich ihrer erheblichen marktlichen Betroffenheit keine Bestätigung findet.

Befürchtungen kommerzieller Anbieter, denen zu Folge die NDR Mediathek privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle im Bereich entgeltpflichtiger Video-on-Demand-Angebote gefährde, entkräftet das Gutachten. Es kommt zu dem Ergebnis, dass die Entwicklungen der Online-Märkte aktuell sehr unübersichtlich sind und Prognosen zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit von entgeltpflichtigen Video-on-Demand-Angeboten nicht gemacht werden können. Deshalb sind gegenwärtig gravierende Marktauswirkungen der Mediathek nicht zu prognostizieren.

Das Gutachten hält marktliche Auswirkungen der NDR Mediathek auf werbe-finanzierte Video-on-Demand-Dienste für möglich. Diese seien umso größer, je zahlreicher die inhaltlichen Überschneidungen sind. Daher kann die NDR Mediathek zu einem Verlust an Nutzern und Werbeeinnahmen entsprechender privater Angebote führen. Die Angebote der kommerziellen Konkurrenz müssen aber keinesfalls eingestellt werden, sie werden auch nicht in erheblichem Maß durch einen Einnahmeverlust am Werbemarkt eingeschränkt. Der Verzicht auf die Mediathek käme jedoch einem Verzicht auf Standards und Qualität im Markt gleich und hätte negative Auswirkungen auf die Konsumentenwohlfahrt.

Das private Lokal- und Regionalfernsehen ist laut Gutachten von den Kernkompetenzen des NDR potenziell am stärksten betroffen. Im Markt für zeitsouveräne Fernsehnutzung könnten vor allem die Marktchancen von Videoportalen lokaler und regionaler Fernsehanbieter beeinträchtigt werden. Trotzdem ist zu erwarten, dass der NDR Mediathek angesichts der engen wirtschaftlichen Bedingungen für privates Regionalfernsehen und der entsprechend geringen Marktgröße eher eine Ergänzungsfunktion kommerzieller Angebote zukommen wird. Daher dürfte die NDR Mediathek vorhandene Angebotslücken kommerzieller Anbieter schließen und Qualitätsdefizite ausgleichen.

Ein Vergleich der Situation ohne Einführung der NDR Mediathek mit der Situation der angebotenen NDR Mediathek ergibt daher auf der Grundlage des Gutachtens folgendes Bild: Mit der NDR Mediathek erhöht sich die Konsumentenwohlfahrt insgesamt, Qualitätsdefizite werden in Videoportalen des Lokal- und Regionalfernsehens ergänzt. Die Online-Auftritte von Zeitungen und Zeitschriften werden insgesamt nicht gefährdet, allerdings sind negative Auswirkungen auf dem Werbemarkt bei Video-on-Demand-Diensten zu erwarten. Das Ausmaß dieser Auswirkungen wird aber nicht dazu führen, dass kommerzielle Angebote bedroht oder sogar eingestellt werden müssten.

Die Verlegerverbände, der VPRT und die Mediengruppe RTL kritisieren in ihren Stellungnahmen, dass das Verweildauerkonzept der NDR Mediathek eine Umkehrung des vermeintlich vom Rundfunkstaatsvertrag vorgegebenen Regel-Ausnahme-Verhältnisses darstelle. Dieser Auffassung kann sich der Rundfunkrat nicht anschließen, weil ein solches Regel-Ausnahme-Verhältnis dem Staatsvertrag nicht zu entnehmen ist – vielmehr beschreibt dieser verschiedene Optionen zeitlicher Beschränkungen von Telemedienangeboten. Die Stellungnahme der ProSiebenSat.1 Media AG

bezeichnet die vom NDR vorgenommene abgestufte Verweildauer der einzelnen Programmgenres als rechtlich nicht problematisch, sondern begrüßt diese sogar grundsätzlich.

Der Rundfunkrat sieht die vom Gutachter vorgeschlagene Ergänzung ökonomischer Kriterien zur Bestimmung der Verweildauer öffentlich-rechtlicher Angebote in der NDR Mediathek als wenig geeignet an. Das gilt sowohl für das vorgeschlagene Kriterium der Zahlungsbereitschaft der NutzerInnen, als auch vor allem für das Abstellen auf die Relevanz der Inhalte für junge, werberelevante Zielgruppen. Der NDR würde seinen Auftrag verfehlen, wenn er die Interessen jüngerer NutzerInnen in seinen Programmen und Telemedienangeboten nicht angemessen berücksichtigt. Das Verweildauerkonzept ist in der Angebotsvorlage journalistisch-redaktionell und damit publizistisch begründet und orientiert sich an der Nachfrage der NutzerInnen.

In diesem Zusammenhang weist der NDR darauf hin, dass etwaige Kriterien bereits im Verweildauerkonzept der Rundfunkratsvorlage für die NDR Mediathek berücksichtigt seien. Insbesondere die vom Gutachter genannten Kriterien des Informationsgehalts und des Beitrags zur politischen Bildung seien in das Konzept eingeflossen. Dies zeige sich an der Einordnung von ausgewählten Beiträgen zu bedeutsamen Ereignissen und Entwicklungen aus Magazinsendungen sowie von Wissensformaten und Dokumentationen in die Verweildauerstufe von 12 Monaten. Ebenso belegt die Einordnung von nachhaltigen Informationsbeiträgen mit dokumentarischem Charakter in das zeitlich unbefristete Archiv, dass der Informationsgehalt von Sendungen für den NDR ein zentrales Kriterium zur Bestimmung der Verweildauer ist.

Das medienökonomische Gutachten bestätigt zwar die generelle Einschätzung der Stellungnahmen Dritter, dass eine geringere Verweildauer auch geringere Wettbewerbsbeeinträchtigungen nach sich ziehen kann. Die Abwägung des publizistischen Mehrwerts mit den zu erwartenden marktlichen Auswirkungen kommt aber zu dem Ergebnis, dass die NDR Mediathek mit den geplanten Verweildauern in den Markt treten kann, da die Auswirkungen auf dem Werbemarkt nur gering sind und durch Zuwachs von Standards und Qualität die Konsumentenwohlfahrt erhöht wird.

4. Die NDR Mediathek erhöht den publizistischen Mehrwert

In einer Reihe von Stellungnahmen Dritter wird grundsätzlich bezweifelt, dass die NDR Mediathek einen publizistischen Mehrwert leistet. Der VPRT etwa warnt vor dem Aufbau einer „3. Säule“ im Internet, da es auf Grund der Angebotsvielfalt von publizistischen Angeboten im Netz keinen Bedarf an weiteren öffentlich-rechtlichen Angeboten gebe. Der Rundfunkrat stimmt dieser Auffassung nicht zu. Sowohl verfassungsrechtliche als auch medienökonomische Analysen zeigen, dass eine Ergänzung des Marktes im Online-Bereich zur gesellschaftlich und publizistisch wünschenswerten Vielfalt- und Qualitätssicherung erforderlich ist. Diese Auffassung vertritt auch das Bundesverfassungsgericht. In seinem Urteil vom 11. September 2007 stellt das Gericht fest, dass der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Bereich der Telemedien umfasst.

Die NDR Mediathek erhöht die Konsumentenwohlfahrt und gleicht Qualitätsdefizite von Angeboten Privater aus, indem sie die audiovisuellen Angebote des NDR mittels redaktioneller Vielfalt und journalistischer Schwerpunktsetzung sowie multimedial nutzerfreundlicher Zusammenführung gesellschaftlich relevante regionale, politische, kulturelle und wirtschaftliche Themen internetspezifisch und nichtlinear präsentiert. Die Inhalte entsprechen dem Charakter des NDR als öffentlich-rechtlichem, gebührenfinanzierten Rundfunk, d. h. das Angebot ist journalistisch seriös, verlässlich, relevant, vielfältig, informativ und unterhaltsam.

Anders als die Mediengruppe RTL, der VPRT und der VDZ sieht der Rundfunkrat einen erheblichen publizistischen Mehrwert in der NDR Mediathek. Vor allem in der Bündelung und Verknüpfung von

Audio- und Video-Beiträgen, die zudem mit einer Recherchefunktion gefiltert werden können, wird das bestehende Angebot nicht bloß auf eine andere Oberfläche kopiert. Der Rundfunkrat geht davon aus, dass auch die ort- und zeitunabhängige Nutzungsmöglichkeit von Radiobeiträgen – insbesondere die vielfältigen Wortbeiträge – in der NDR Mediathek den NutzerInnen einen beträchtlichen Mehrwert bietet.

Ein weiterer Beitrag zum publizistischen Mehrwert wird durch die Erhöhung und Verbesserung der Zugriffsmöglichkeiten für die NutzerInnen geschaffen. Auch zu anderen nichtkommerziellen Angeboten schafft die NDR Mediathek einen Mehrwert, da auch die bestehenden Mediatheken anderer Rundfunkanstalten (etwa des WDR) ihren Schwerpunkt im regionalen Geschehen der jeweiligen Bundesländer haben.

5. Der geprüfte finanzielle Aufwand für die NDR Mediathek ist erforderlich

Die Stellungnahmen Dritter lassen erkennen, dass eine Reihe von Anmerkungen darauf zurück zu führen ist, dass detaillierte Unterlagen im Veröffentlichungsverfahren nicht zur Verfügung standen. Fest steht, dass dem Rundfunkrat alle Daten zugänglich waren und eine Entscheidung auch auf der Basis aller Daten getroffen wird.

Auch eine geforderte Vollkostenberechnung ist entbehrlich und hat zu unterbleiben, da sie zu falschen Schlüssen führen würde. Diese Vollkostenrechnung führte zwangsläufig dazu, dass Kostenbestandteile (z.B. anteilige Gemeinkosten) berücksichtigt würden, obwohl sie durch das neue Telemedienangebot in keiner Weise beeinflusst sind.

Durch die NDR Mediathek sollen unterschiedliche Beiträge redaktionell gebündelt und bereit gestellt werden. Dabei ist 2009 nicht die Produktion von Sendungen mit neuen Themen und Inhalten beabsichtigt.

Schließlich haben auch die Erfahrungen anderer Rundfunkanstalten, die eine Mediathek schon seit geraumer Zeit unterhalten, erkennen lassen, dass es keine gravierenden Verwerfungen in finanzieller Hinsicht gab, die eine Fortführung ihrer Mediatheken in Frage gestellt hätten. Insgesamt hat die Prüfung ergeben, dass der finanzielle Aufwand für die NDR Mediathek erforderlich und auskömmlich ist.

6. Die NDR Mediathek ist vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst

Die verfassungsrechtlich verankerte Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umschreibt das Bundesverfassungsgericht mit den Worten:

„Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist (...), darf der öffentlichrechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.“

Dieser Feststellung folgt auch der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (vgl. § 11a Abs. 1 Satz 1 RStV neu), der festlegt, dass Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neben Rundfunkprogrammen auch Telemedien umfassen. Die Rundfunkanstalten erfahren also eine entsprechende Beauftragung. Daher entbehren die vorgebrachten generellen Bedenken gegen die Betätigung des NDR im Online-Bereich einer gesetzlichen Grundlage. Vielmehr ist dem NDR das Angebot der Telemediendienste europarechtlich zugestanden, gesetzlich bestätigt und verfassungsrechtlich abgesichert.

Das Angebot für eine NDR Mediathek erfüllt nach Auffassung des Rundfunkrates den Programmauftrag, wie er im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag definiert wurde. Darin heißt es, dass es 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“. Die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben dabei „der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten.“