

Beschluss des Fernsehrates

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag

**hier: Verfahren für die Genehmigung neuer oder veränderter Angebote
(Drei-Stufen-Test)**

Zur Vorwegumsetzung des Drei-Stufen-Tests beschließt der Fernsehrat die probeweise Einführung des nachstehend beschriebenen Genehmigungsverfahrens für neue oder veränderte Telemedienangebote.

Am 07.12.2007 hat der Fernsehrat einen Beschluss zur Vorwegumsetzung des Drei-Stufen-Tests gefasst, der auf der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 24.04.2007 sowie dem damals bekannten Entwurfsstand des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags fußte. Seitdem ist der Text des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags weiterentwickelt worden. Der letzte bekannte Stand ist der Text vom 22.10.2008, der auch Gegenstand der Beratungen der Ministerpräsidentenkonferenz am 22./23.10.2008 war. Zudem hat es über die Umsetzung der Kommissionsentscheidung und über die Ausgestaltung des Drei-Stufen-Tests durch die Anstalten Gespräche zwischen den Ländern und der EU-Kommission gegeben, an denen Vertreter des ZDF teilweise beteiligt waren. In diesen Gesprächen haben die Beamten der GD Wettbewerb konkrete Erwartungen an die Ausgestaltung des Drei-Stufen-Tests durch den ZDF-F Fernsehrat geäußert.

Das am 07.12.2007 beschlossene Verfahren zur Erarbeitung der Übergangsregelung (Vorwegumsetzung des Drei-Stufen-Tests) soll auf Grundlage der vorstehend beschriebenen Entwicklungen und der Erwartungen und Anregungen der GD Wettbewerb fortgeschrieben werden.

I. Drei-Stufen-Test-Verfahren

Der Drei-Stufen-Test liegt in der Verantwortung des Fernsehrates und wird im Rahmen der vorhandenen pluralen Gremienstrukturen gesteuert. Dabei sieht sich der Fernsehrat einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren in besonderer Weise verpflichtet. Die Unabhängigkeit des Fernsehrates im Drei-Stufen-Test wird durch geeignete Maßnahmen sichergestellt.

1. Gegenstand des Verfahrens sind die Telemedienangebote des ZDF. Dazu zählen auch die Telemedienangebote der gemeinsam mit der ARD veranstalteten Programme wie Phoenix, Kinderkanal und 3sat, wegen seines besonderen deutsch-französischen Status nicht aber die Onlineangebote von ARTE. Der Drei-Stufen-Test ist Ausdruck der Richtlinienkompetenz des Fernsehrates. Das Verfahren lässt die staatsvertraglich bestimmte Programmverantwortung des Intendanten unberührt.

Mit den zuständigen Gremien der ARD ist Einvernehmen darüber hergestellt worden, dass für die Telemedienangebote der Partnerkanäle das Federführungsprinzip Anwendung findet. Der ZDF-F Fernsehrat ist deshalb für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests für Telemedienangebote von Phoenix und 3sat zuständig.

2. Für die Frage, ob ein neues oder geändertes Angebot vorliegt, ist das gemäß § 11 f Abs. 1 RÄStV vom Intendanten zu erstellende Angebotskonzept maßgeblich. In dem Konzept muss für den Bereich der Telemedien der rundfunkstaatsvertraglich allgemein gehaltene öffentliche Auftrag so konkretisiert werden, dass eine Kontrolle der Angebote auf Übereinstimmung mit der Ermächtigungsnorm möglich ist. Die Frage, ob ein neues oder geändertes Angebot vorliegt, ist daher auf Grundlage des bis dahin vom Fernsehrat genehmigten Telemedienkonzepts zu entscheiden. Solange in

der Übergangszeit keine Angebotskonzepte vorliegen, kann für die Frage, ob der Drei-Stufen-Test anzuwenden ist, auf die das jeweilige Angebot betreffenden Berichts- bzw. Beschlussvorlagen des Intendanten an den Fernsehrat zurückgegriffen werden.

Der Fernsehrat legt fest, wann ein neues oder geändertes Angebot vorliegt, für das der Drei-Stufen-Test durchzuführen ist und überwacht die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen. Der Intendant wird in Ausübung seiner Programmverantwortung alle wichtigen Programmvorhaben des Hauses, der bisherigen Übung entsprechend, dem Fernsehrat und/oder seinen Ausschüssen vorlegen. Der Drei-Stufen-Test soll auf gesamtheitlich zusammengestellte Dienste Anwendung finden. Bei den Telemedienangeboten handelt es sich hierbei um eine Gesamtkomposition in der Regel von Texten, Bildern, Bewegtbildern und interaktiven Anwendungen. Für einzelne Sendungen oder Einzelelemente findet der Drei-Stufen-Test keine Anwendung.

3. Ob ein neues oder geändertes Angebot vorliegt, kann nicht anhand eines einzelnen Kriteriums entschieden werden. Es kommt vielmehr – in einem Abgleich mit dem Angebotskonzept der vorbestehenden Dienste (siehe Ziff. 2) – maßgeblich auf eine Abwägung in der Gesamtschau an. Die Änderung muss sich danach auf die Positionierung eines Angebots im publizistischen Wettbewerb und dafür auf die nachstehend aufgeführten konstitutiven Elemente des Angebots beziehen:
 - a) Grundlegende Änderung der inhaltlichen Ausrichtung des Angebots. Es ist eine Änderung des Programm- oder Angebotsprofils, d. h. eine Änderung der thematisch-inhaltlichen Ausrichtung des Gesamtangebots erforderlich, z. B. der Wechsel von einem Unterhaltungs- zu einem allgemeinen Wissensangebot.
 - b) Grundlegende Änderung der intendierten Zielgruppe, soweit diese mit einer thematisch-inhaltlichen Änderung des Angebots einhergeht. z. B. durch einen Wechsel von einem Kinder- zu einem Seniorenprogramm,
 - c) Substantielle Änderung der Angebotsmischung/-bestandteile. Hiervon können erhebliche Änderungen beispielsweise im Verhältnis von Information, Kultur, Bildung, Unterhaltung sowie ihre Platzierung, also eine erhebliche Modifikation der Angebotsstruktur, erfasst werden.
 - d) Wesentliche Steigerung der Kosten der Angebotserstellung, wenn diese im Zusammenhang mit inhaltlichen Änderungen des Gesamtangebots steht.

Folgende Kriterien indizieren, dass der Drei-Stufen-Test **nicht** durchgeführt werden muss:

- a) Veränderung oder Neueinführung einzelner Elemente, Weiterentwicklung einzelner Formate, ohne Auswirkung auf die Grundausrichtung des Angebots,
- b) Veränderungen des Designs ohne direkte Auswirkungen auf die Inhalte des betroffenen Angebots,

- c) technische Weiterentwicklungen bereits bestehender (Verbreitungs-) Plattformen oder die Verbreitung bestehender Angebote auf neuen technischen Verbreitungsplattformen gemäß § 11a RÄStV (Technikneutralität),
 - d) Weiterentwicklung oder Änderung aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen (z. B. Barrierefreiheit),
 - e) Änderungen im Bereich der programmbegleitenden Telemedienangebote, die auf Änderungen des zu begleitenden Fernsehprogramms beruhen,
 - f) Vorliegen einer zeitlichen Beschränkung (z. B. gesetzliche Verweildauer von 7 Tagen bzw. 24 Stunden gemäß § 11d Abs. 3 Nr. 1 und 2 RÄStV)
 - g) Vorliegen eines Testbetriebs (d. h. Angebot an einen beschränkten Benutzerkreis mit räumlicher Begrenzung für einen Zeitraum von maximal 12 Monaten).
4. Der Intendant erstellt für ein neues oder geändertes Angebot für den Fernsehrat eine Vorlage, die eine Projektbeschreibung enthält, die sich in ihrem Aufbau an den Kriterien des Drei-Stufen-Tests orientiert. Es wird dargelegt, ob das geplante Angebot zum öffentlichen Auftrag gehört und damit den demokratischen sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht sowie der Beitrag des Angebots zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht. Dabei sind Umfang und Qualität der vorhandenen, frei zugänglichen Angebote einzubeziehen. Die Projektbeschreibung enthält die Kosten des Angebots sowie eine Einschätzung der marktlichen Bedeutung aus Sicht des ZDF.
 5. Nachdem der Intendant den Fernsehrat über die Eckpunkte des neuen/geänderten Programms oder Angebots informiert hat, wird die Projektbeschreibung im ZDF-Telemedienangebot (Unternehmensseite) veröffentlicht. Der Fernsehratsvorsitzende weist ergänzend mit einer Pressemeldung auf diesen Umstand hin.
 6. Mit Veröffentlichung der Projektbeschreibung gewährt der Fernsehrat Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Frist zur Stellungnahme wird durch den Fernsehrat bestimmt. Sie muss mindestens sechs Wochen betragen.

Die Stellungnahmen sollen per E-Mail übermittelt werden, Dritte haben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse in ihrer Stellungnahme als solche zu kennzeichnen. Adressat ist der Vorsitzende des Fernsehrates. Außerdem werden die eingegangenen Stellungnahmen Dritter den Mitgliedern des Fernsehrats zugänglich gemacht. Soweit Mitglieder im Rahmen des Genehmigungsverfahrens mit Geschäftsgeheimnissen Dritter in Berührung kommen, haben sie zuvor eine darauf bezogene schriftliche Vertraulichkeitsverpflichtung abzugeben.

7. Der Fernsehrat kann für alle entscheidungserheblichen Fragen gutachterliche Beratung durch externe sachverständige Dritte auf Kosten des ZDF in Auftrag geben. Zu den marktlichen Auswirkungen des neuen oder geänderten Angebots hat der Fernsehrat gutachterliche Beratung hinzuzuziehen. Er wählt den/die Gutachter aus und gibt dessen/deren Namen im Internetangebot des ZDF bekannt. Der/Die Gutachter

kann/können weitere Auskünfte und Stellungnahmen einholen. Dem/Den Gutachter(n) sind die Stellungnahmen Dritter vom Fernsehrat zu übermitteln. Dritte können Stellungnahmen auch unmittelbar an den/die Gutachter übersenden. In diesem Fall leitet(n) der/die Gutachter die Stellungnahmen an den Vorsitzenden des Fernsehrates weiter. Im Rahmen des/der Gutachten(s) sind auch die Stellungnahmen Dritter zu berücksichtigen.

8. Die Vorlage des Intendanten wird im Fernsehrat beraten. Die Beratung der Stellungnahmen Dritter durch das Plenum wird im Richtlinien- und Koordinierungsausschuss vorbereitet. Der Fernsehrat kann zu seiner Erörterung und Entscheidung externen Sachverstand dadurch heranziehen, dass er Gutachten einholt oder Dritte oder Experten anhört. Gutachten werden dem Fernsehrat vorgelegt.
9. Auf Grundlage der Projektbeschreibung schreibt der Intendant die Vorlage an den Fernsehrat fort. In dieser Fortschreibung kann er zu Gutachten und zu den Eingaben Dritter Stellung nehmen. Gutachten und Stellungnahmen sind auch dem Intendanten zuzuleiten. Änderungen der Projektbeschreibung sind schriftlich zu dokumentieren.
10. Der Fernsehratsvorsitzende übermittelt dem Fernsehrat die fortgeschriebene Vorlage des Intendanten, eine Zusammenfassung der Stellungnahmen Dritter, vorliegende Gutachten sowie ggf. die Ergebnisse einer Anhörung. Er verbindet dies mit der Beschlussempfehlung und ihrer Begründung gemäß § 11 f) Abs. 5 RÄStV, die er zuvor mit dem Erweiterten Präsidium abgestimmt hat.
11. Die Entscheidung über die Aufnahme eines neuen oder veränderten Angebots trifft der Fernsehrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, mindestens der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder. Die Entscheidung ist zu begründen. Die Entscheidungsgründe müssen unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen und eingeholten Gutachten darlegen, ob das neue oder veränderte Angebot vom Auftrag umfasst ist. Der Fernsehrat gibt das Ergebnis seiner Prüfung einschließlich der eingeholten Gutachten unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen auf der Unternehmensseite des ZDF bekannt.
12. Die vom Fernsehrat genehmigten Projektbeschreibungen über neue bzw. geänderte Telemedienangebote werden durch den Intendanten der Rechtsaufsicht als das maßgebliche Programmkonzept übersandt.
13. Zur Sicherung und Stärkung seiner Unabhängigkeit ist der Fernsehrat für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens mit den erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten. Der Vorsitzende des Fernsehrates übt das Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitern des Gremiensekretariates aus. Eine entsprechende Anpassung der GOFR ist vorzunehmen. Zudem ist im Rahmen der jährlichen Etatplanung und -zuweisung sicherzustellen, dass der Fernsehrat über angemessene eigene, getrennt ausgewiesene Haushaltsmittel zur Deckung der Personal- und Sachkosten für die Durchführung von Genehmigungsverfahren verfügt.

Verfahren bei ARD/ZDF-Gemeinschaftsangeboten

1. Bei ARD/ZDF-Gemeinschaftsangeboten, bei denen die Federführung beim ZDF liegt, wird das Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Angebote federführend vom ZDF durchgeführt, das im Rahmen seines Verfahrens die Intendantinnen und Intendanten der ARD-Landesrundfunkanstalten sowie die Rundfunkräte der ARD-Landesrundfunkanstalten und den Programmbeirat Deutsches Fernsehen, koordiniert durch die GVK, beteiligt.
2. Bei ARD/ZDF-Gemeinschaftsangeboten, bei denen die Federführung bei der ARD liegt, gelten die Bestimmungen über das Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Angebote mit der Maßgabe, dass der ZDF-Intendant entsprechend den Intendantinnen und Intendanten der nicht-federführenden ARD-Landesrundfunkanstalten sowie der ZDF-Fernsehrat entsprechend den Rundfunkräten der nicht-federführenden ARD-Landesrundfunkanstalten, koordiniert durch die GVK, am Verfahren beteiligt werden.

Eine Umsetzung des Verfahrens in Anstaltsrecht soll erst erfolgen, nachdem erste praktische Erfahrungen mit der Durchführung eines Drei-Stufen-Tests vorliegen.

Ruprecht Polenz