

GEWERKSCHAFT  
DER JOURNALISTINNEN  
UND JOURNALISTEN



TORSTR. 49  
10119 BERLIN  
TELEFON 0 30-72 62 79 20  
TELEFAX 030-726 27 92 13  
E-MAIL: DJV@DJV.DE  
INTERNET: WWW.DJV.DE

31.10.2019

## **Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V. zu dem Änderungskonzept der Telemedienangebote des ZDF**

### **Vorbemerkung**

Der DJV hat sich nach der Einstellungsentscheidung der Europäischen Kommission vom 24. April 2007<sup>1</sup> zu dem Telemedienkonzept des ZDF im Jahr 2009<sup>2</sup> gegenüber dem Fernsehrat ausführlich geäußert. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland müssen für die Tätigkeit ihrer Telemedien bzw. Online-Dienste einen Auftrag förmlich übertragen bekommen. Es muss zudem der Umfang der neuen Mediendienste näher bestimmt werden<sup>3</sup>. Dabei ist sicherzustellen, dass bei der Bestimmung, inwieweit neue Medienangebote die gleichen demokratischen, sozialen und kulturellen Anforderungen der Gesellschaft erfüllen, Kriterien zugrunde gelegt werden, mit denen der gemeinwirtschaftliche Charakter des in Frage stehenden Angebotes auch unter Berücksichtigung bereits auf dem Markt vorhandener Angebote beurteilt werden kann<sup>4</sup>.

Mit Datum vom 12. August 2019 hat das ZDF ein Änderungskonzept seiner Telemedienangebote vorgelegt und interessierte Parteien zur Stellungnahme aufgefordert. Dem kommt der DJV mit den nachstehenden Anmerkungen gerne nach.

---

1 vgl. E 3/2005, KOM (2007) 1761 endg.

2 Vgl. DJV-Stellungnahme [www.djv.de](http://www.djv.de) unter Info/Medienpolitik/Rundfunkrecht

3 Einstellungsentscheidung, Rz. 313

4 Einstellungsentscheidung, Rz. 310

DJV-Stellungnahme zu dem ZDF-Telemedienänderungskonzept

## 1) Warum nimmt der DJV zu den Telemedienkonzepten Stellung?

Nach seiner Satzung ist es Aufgabe des DJV, alle beruflichen, rechtlichen und sozialen Interessen der hauptberuflich für Presse, Hörfunk, Fernsehen und andere Publikationsmittel tätigen Journalistinnen und Journalisten wahrzunehmen und zu fördern, insbesondere daran mitzuwirken, die Freiheit und Eigenständigkeit von Presse und Rundfunk sowie die geistige Unabhängigkeit der journalistischen Arbeit zu sichern. Der DJV hat sich stets dafür ausgesprochen, die Betätigungsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch mittels Telemedien sicherzustellen, da nur so der Bestands- und Entwicklungsgarantie langfristig genügt werden kann.

Nach der Darstellung des ZDF soll das Telemedienänderungskonzept die vorhandenen Telemedienkonzepte nicht vollständig ersetzen. Deswegen knüpft das Änderungskonzept an das bestehende Telemedienkonzept vom 18.05.2010 an und baut auf diesem auf. Vor allem der Teil D des Änderungskonzeptes enthält die wesentlichen Änderungen an den Telemedienangeboten des ZDF. Hinsichtlich dieser geänderten Teile hat der Fernsehrat zu prüfen, ob sie so wesentlich sind, dass die Durchführung eines Drei-Stufen-Tests durch den Fernsehrat erforderlich ist.

Die Anforderungen an ein Telemedienkonzept sind der Einstellungsentscheidung der EU sowie – in deren Ausgestaltung – dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag zu entnehmen. Nach der Einstellungsentscheidung müssen die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks "den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen und dürfen keine unverhältnismäßigen und bei der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags vermeidbaren Auswirkungen auf den Markt haben."<sup>5</sup> Ein Telemedienkonzept muss danach

- das Vorhandensein ähnlicher redaktioneller Angebote,
- die Marktstruktur,
- die Marktstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten,
- den Grad des Wettbewerbs und
- die potenziellen Auswirkungen auf Initiativen privater Marktteilnehmer beachten.

---

5 Einstellungsentscheidung, Rz. 310

DJV-Stellungnahme zu dem ZDF-Telemedienänderungskonzept

Die Voraussetzungen für die gesetzliche Beauftragung der ZDF-Telemedienangebote sind im vorliegenden Konzept wiedergegeben<sup>6</sup>. Darauf wird verwiesen.

## **2) Stellungnahme zum Änderungskonzept**

a) Nach Auffassung des DJV müssen Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks journalistische Arbeitsweisen berücksichtigen (können). Darauf weist auch § 2 Abs. 2 Nr. 19 des RfStV hin, weil diese Vorschrift für die Zulässigkeit von Telemedien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine journalistisch-redaktionelle Veranlassung und journalistisch-redaktionelle Gestaltung voraussetzen.<sup>7</sup> Der Begriff "journalistisch-redaktionell" verlangt nicht nur eine planvolle Tätigkeit mit dem Ziel der Herstellung eines (journalistischen) Angebots, sondern beinhaltet auch die zeitnahe, also aktuelle Weitergabe dieses Angebots.<sup>8</sup> Aus journalistischer Sicht ist nicht nur der Verbreitungsweg entscheidend. Wesentlich sind vielmehr die Verbreitung des Angebots selbst und die Aktualität der Verbreitung. Beides unter Beachtung der journalistischen Sorgfalt. Die Nachricht, die Meldung, der Bericht, die Meinung, die nicht aktuell und kontextbezogen unter Nutzung des richtigen Stil- und/oder Gestaltungsmittels verbreitet werden kann, genügt schwerlich journalistischen Anforderungen. Sie wird eine Rolle als Faktor der Meinungsbildung nicht spielen können. Die Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen so angelegt und ausgestaltet sein, dass ein Eingriff in die so beschriebene journalistische Arbeit und die damit verbundene Gestaltungsfreiheit nicht in Betracht kommt. Alles andere wäre verfassungsrechtlich nach Auffassung des DJV nicht zulässig. Im Rahmen der Beurteilung der vorgelegten Telemedienkonzepte und des Drei-Stufen-Tests sind diese Anforderungen zu beachten.

b) Hinsichtlich der Beurteilung der vorgelegten Telemedienkonzepte ist nach Auffassung des DJV auch die Programmautonomie des ZDF wie aller anderen Rundfunkanstalten mit in den Blick zu nehmen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist von der Freiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch seine Programmautonomie umfasst. Die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms steht den Rundfunkanstalten zu. Eingeschlossen ist grundsätzlich auch die Entscheidung

---

6 Änderungskonzept, S. 3 bis 7

7 Begründung 12. RfÄndStV, S. 16

8 Begründung, aaO.

DJV-Stellungnahme zu dem ZDF-Telemedienänderungskonzept

über Anzahl und Umfang der erforderlichen Programme, soweit sie der Erfüllung der Funktion des Rundfunks dienen und dafür notwendig sind.<sup>9</sup> Da das BVerfG zugleich darauf hinweist, dass das Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, kann daraus nur der Schluss gezogen werden, dass alle Angebote, auch die Telemedienangebote hinsichtlich vorgesehener Begrenzungen an der Programmautonomie zu messen sind. Denn es ist die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch unter den Bedingungen der fortschreitenden Digitalisierung der Medien<sup>10</sup>, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken<sup>11</sup>. In dieser Funktion soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf allen Ausspielwegen genutzt werden können.

Daher sieht der Rundfunkstaatsvertrag nunmehr in § 11 d konsequent vor, dass die Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeitgemäß zu gestalten sind, um allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen<sup>12</sup>. Soweit dies zur Erreichung der Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist, können die Anstalten Telemedien auch außerhalb des dafür jeweils eingerichteten eigenen Portals anbieten. Schließlich sollen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio ihre Telemedien, die aus journalistisch-redaktionellen Gründen dafür geeignet sind, miteinander vernetzen, insbesondere durch Verlinkung<sup>13</sup>.

Nach Auffassung des DJV gehört in diesem Sinne zur autonomen Befugnis des ZDF z.B. auch die Entscheidung, auf welchen Plattformen und Ausspielwegen die vom ZDF produzierten Inhalte publiziert werden. Ebenso gehört dazu die Entscheidung, wie die im Internet üblichen Verweise und Verlinkungen auf die einzelnen ZDF-Inhalte und zwischen den einzelnen ZDF-Inhalten inhaltlich und formal in den Angeboten geordnet werden oder ob eigene Portale für die jeweiligen Telemedienangebote genutzt werden oder diese in andere Portale integriert werden.

9 BVerfGE 119,181 ff, Rz. 124; BVerfGE 87,181(201); 90,60(91f)

10 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018, - 1 BvR 1675/16 -, Rdn. 79

11 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018, - 1 BvR 1675/16 -, Rdn. 80

12 § 11 d Abs. 3

13 § 11 d Abs. 4

DJV-Stellungnahme zu dem ZDF-Telemedienänderungskonzept

Jedenfalls aber sind inhaltliche Einschränkungen, die die journalistische Arbeit der Redaktionen der ZDF-Telemedien betreffen, nach Auffassung des DJV nicht zulässig.

Deswegen hält der DJV es für zutreffend, dass nach der Planung des ZDF weiterhin die Eignung von Inhalten für möglichst viele Ausspielwege, lineare wie non-lineare, bewertet, darüber hinaus aber verstärkt eigenständige audiovisuelle Inhalte (Online Only) bereitgestellt werden sollen. Allerdings ist es nicht ganz nachvollziehbar, dass das ZDF Online-Only-Angebote trotz ihrer publizistischen Bedeutung nicht zu einem wesentlichen Bestandteil der Angebote machen will<sup>14</sup>.

c) Nach § 11 d Abs. 2 RfStV ist in den Telemedienkonzepten angebotsabhängig eine Befristung für die Verweildauer mancher Angebote vorzunehmen. Die Verweildauerkonzeption hat das ZDF in den vorgelegten Telemedienkonzepten jeweils im Einzelnen in den jeweiligen Telemedienkonzepten, dargelegt<sup>15</sup>. Die Begründung für das Konzept der Verweildauer ist nach Auffassung des DJV gut nachvollziehbar. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass aus programmlich-redaktioneller Sicht festzuhalten sei, dass die zeitliche Begrenzung eine substantielle Beschränkung der Gestaltungsfreiheit der Redaktionen sowie der Zugangsmöglichkeiten der Nutzer bedeutet<sup>16</sup>. Entscheidend ist aus journalistischer Sicht zum einen, dass die Rundfunkanstalten ihren in § 11 Abs. 1 RfStV formulierten Auftrag auch in den Telemedien erfüllen können. Bei den danach wesentlichen Anforderungen an den Auftrag der Rundfunkanstalten wäre eine gesetzliche Regelung, die Verweildauern sehr eng fasst, nicht nachvollziehbar<sup>17</sup>.

Daher ist es sehr zu begrüßen, dass der Gesetzgeber die bisherigen engen Vorschriften zumindest gelockert hat, wenn auch eine Abschaffung journalistischen Interessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besser entsprochen hätte. Eine Rundfunkanstalt hat die Aufgabe, die Vielfalt bestehender Meinungen in bestmöglicher Vollständigkeit darzustellen. Sie hat den Auftrag, Informationen unter zeitgeschichtlichen und gesellschaftlichen Aspekten zu verbreiten, um als Medium und Faktor der Meinungsbildung zu dienen. Sie hat einen Bildungsauftrag zu erfüllen. Damit sind

---

14 Änderungskonzept, S. 26

15 Änderungskonzept, S. 27 ff

16 Änderungskonzept, S. 27

17 ausführlich DJV-Stellungnahme 2009, S. 13 ff

#### DJV-Stellungnahme zu dem ZDF-Telemedienänderungskonzept

Verweildauern, die dazu führen, relevante Bezüge jedenfalls nach einer kurzen Zeitspanne in Telemedienangeboten zu löschen, nicht vereinbar. Dasselbe gilt, wenn der Bildungsauftrag der Rundfunkanstalten mehr sein soll, als die Festlegung auf Papier. Ratgeberfunktionen können nur wahrgenommen werden, wenn die Gründe dargelegt werden dürfen, die zu einem bestimmten Rat führen. Solche Darlegungen können nicht an abstrakte in der Sache nicht begründete Fristen gebunden werden. Dasselbe gilt z.B. auch für die Darstellung geschichtlicher Zusammenhänge, die Vermittlung über Kenntnisse anderer Länder oder die Erklärung ethischer Maßstäbe.

Der DJV unterstützt deswegen grundsätzlich den Ansatz des ZDF in dem Telemedienänderungskonzept, die Verweildauer der Angebote dem Auftrag der Rundfunkanstalten folgend zu systematisieren und zu überarbeiten. Gleichwohl sind nicht alle im Verweildauer-/Archivkonzept enthaltenen Fristvorschläge des ZDF einleuchtend.

Das Konzept des § 11 d Abs. 2 RfStV umfasst nur noch für Sendungen angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind, eine Verweildauerfrist bis zu dreißig Tage nach deren Ausstrahlung. Ferner enthält es eine Frist von sieben Tagen für Sendungen ihrer Programme auf Abruf von Großereignissen gemäß § 4 Abs. 2 RfStV sowie für Spiele der 1. und 2. Fußball-Bundesliga. Daher ist es unter Beachtung journalistischer Gesichtspunkte nicht plausibel, warum z.B. Nachrichten, aktuelle Informationen und Gesprächssendungen, Magazine, Dokumentationen und Reportagen oder Satire grundsätzlich nur bis zu zwei Jahre bereitgehalten werden sollen<sup>18</sup>. Ferner ist es nicht schlüssig, dass (Bildungs-)Inhalte aus den Bereichen Wissenschaft, Technik, Theologie oder Ethik, politische Bildung, Umwelt, Arbeit und Soziales sowie Kulturinhalte, die Kulturleistungen in ihrem gesellschaftlichen Kontext dokumentarisch darstellen, nur für bis zu fünf Jahre zum Abruf bereitgehalten werden sollen<sup>19</sup>.

d) Wie dargelegt, ist für den DJV auch im Hinblick auf die Telemedienkonzepte der Rundfunkanstalten entscheidend, dass die journalistische Arbeit in den Rundfunkanstalten uneingeschränkt erledigt werden kann. Nichts anderes würde der

---

<sup>18</sup> Änderungskonzept, S. 32

<sup>19</sup> Änderungskonzept, S. 33

#### DJV-Stellungnahme zu dem ZDF-Telemedienänderungskonzept

DJV vertreten, käme jemand auf die Idee, Online-Angebote von Tageszeitungen oder Zeitschriften oder privaten Rundfunkunternehmen zeitlich oder auf andere Weise beschränken zu wollen. Zur journalistischen Arbeit gehört es, dass unter publizistischen Gesichtspunkten entschieden wird, welche Information, welcher Beitrag, welche Sendung wie lange online gestellt wird. Eine Rundfunkanstalt oder Redaktion, die gezwungen ist, aus nicht publizistischen Gründen und entgegen dem, was journalistisch erforderlich wäre, ein Online-Angebot zu löschen, kann mindestens mittelfristig in publizistischem Wettbewerb nicht mehr bestehen.

Eine Verweildauerkonzeption oder eine die Abgrenzung von Rundfunk- und Presse-telemedien vorgenommene Gestaltung des Auftrags, die dieses Ziel verfolgte, wäre nach Auffassung des DJV mit der Rundfunkfreiheit nicht vereinbar. Das BVerfG hat mehrfach darauf hingewiesen, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Möglichkeit geben sein muss, in publizistischem Wettbewerb mit anderen mithalten zu können<sup>20</sup>. Grundsätzlich ist es dem Gesetzgeber danach verwehrt, Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten<sup>21</sup>. Das gilt nicht nur für das klassische Rundfunkangebot von Hörfunk und Fernsehen, sondern auch für die Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, weil das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen sein muss<sup>22</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist die Auseinandersetzung des ZDF mit der Frage der Presseähnlichkeit und sind die beschriebenen Maßnahmen mit der Schwerpunktsetzung auf Bewegtbildinhalte<sup>23</sup> aus Sicht des DJV akzeptabel.

e) An verschiedenen Stellen setzt sich das Änderungskonzept mit den bereits absehbaren bzw. den zu erwartenden Kosten der Telemedienkonzeption auseinander. So werden z.B. alle Aufwendungen dargestellt, die den Online- bzw. Videotextangeboten des ZDF zugeordnet werden können. Dabei handelt es nach Aussagen des ZDF um eine Erfassung der anfallenden Personal-, Programm- und

---

20 BVerfGE 90,60(90); 87,181(203)

21 BVerfGE 74,297(332)

22 vgl. BVerfGE 119,181(218); 83,238(299)

23 Änderungskonzept, S. 23

#### DJV-Stellungnahme zu dem ZDF-Telemedienänderungskonzept

Sachaufwendungen sowie der Verbreitungskosten. Auch werden anteilige Kosten im Bereich der Redaktionen, in der IT und in der Programmverbreitung berücksichtigt<sup>24</sup>. Auffällig ist jedoch, dass Kosten der Nutzung der (urheberrechtlich geschützten) Werke kaum angesprochen werden. Lediglich cursorisch wird darauf hingewiesen: „Neue Vereinbarungen mit Urheberverbänden und Produzenten berücksichtigen entsprechend bereits Vergütungen für Online-Nutzungen.“<sup>25</sup> Auch im Übrigen werden evtl. Auswirkungen der Ausweitung der Nutzungen durch das ZDF, z.B. auf Drittplattformen, im Änderungskonzept nicht angesprochen. Das ist schon deshalb verwunderlich, weil andererseits das ZDF der online-Nutzung, aber vor allem auch der Nutzung auf Drittplattformen eine erhebliche Bedeutung beimisst<sup>26</sup>.

Der DJV erinnert in diesem Zusammenhang an die Protokollerklärung aller Länder zu § 6 des RfStV in der Fassung des 12. Änderungsstaatsvertrages:

„Die Länder bekräftigen ihre Auffassung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Bereich Film- und Fernsehproduktionen Unternehmen sowie Urhebern und Leistungsschutzberechtigten ausgewogene Vertragsbedingungen und eine faire Aufteilung der Verwertungsrechte gewähren soll. Sie fordern die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf, dazu in ihren Selbstverpflichtungen nähere Aussagen zu treffen.“

Es wäre daher zu erwarten gewesen, dass das ZDF angesichts der Planung der erheblichen Ausdehnung der Nutzungsmöglichkeiten im Onlinebereich auch darstellt, wie es im Detail seiner in der Protokollerklärung festgehaltenen staatsvertraglichen Verpflichtung nachzukommen gedenkt. Dabei sollte das ZDF nach Meinung des DJV vor allem auch darlegen, dass und wie auch Urheber, also die eigentlich im ZDF schöpferisch tätigen Menschen, von der Änderungskonzeption profitieren können.



Benno H. Pöppelmann

– Justiziar –

---

24 Änderungskonzept, S. 20/21

25 Änderungskonzept, S. 40

26 Änderungskonzept, S. 26 und S. 34