

Beschluss

zu dem fernsehgebundenen Inhalt

ARD Portal/iTV und EPG

**in der überarbeiteten Fassung des Telemedienkonzepts
vom 15. Juni 2010**

**Rundfunkrat des Rundfunk Berlin-Brandenburg
Masurenallee 8 - 14, 14057 Berlin**

Berlin, 24. Juni 2010

INHALTSVERZEICHNIS

Änderungen des Telemedienkonzepts	1
Entscheidung	3
BEGRÜNDUNG	4
Aufbau der Entscheidungsbegründung	4
Zusammenfassung	4
Aktuelle Fassung des Telemedienkonzepts	4
Rechtlicher Rahmen	5
I. Dreistufentest (Bestands-) Verfahren nach dem RStV	5
II. Gegenstand des Dreistufentest-Verfahrens	5
DIE BEGRÜNDUNG IM EINZELNEN	6
A) Prüfungsgegenstand	6
I. Zielgruppe	6
II. Inhalt und Ausrichtung	6
III. Angebotsformen/Darstellung	6
IV. Angebotsbestandteile	7
V. Verweildauer	8
VI. Relaunch	8
B) Verfahren	9
I. Verfahrensablauf	9
II. Verfahrensrügen	11
1. Fristen	11
a) Stellungnahmen Dritter	11
b) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	11
c) Entscheidung des Rundfunkrates	12
2. Veröffentlichung von Gutachten	12
a) Stellungnahmen Dritter	12
b) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	13
c) Entscheidung des Rundfunkrates	13
3. Hinreichend konkrete Angebotsbeschreibung	14
a) Stellungnahmen Dritter	14
b) Ausführungen der Intendantin	15
c) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	16
d) Entscheidung des Rundfunkrates	17
aa) Detaillierungsgrad	17
bb) Aussagen zu marktlichen Auswirkungen	19
cc) Angaben zu § 11f Abs. 4 S. 4 RStV	20

C) Materielle Prüfung	21
Erste Stufe: Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse	21
I. Allgemeine Anforderungen, § 11 RStV	21
1. Stellungnahmen Dritter	22
2. Ausführungen der Intendantin	25
3. Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	26
4. Entscheidung des Rundfunkrates	26
II. Telemedienspezifische Anforderungen, § 11d Abs. 3 RStV	28
1. Stellungnahmen Dritter	28
2. Ausführungen der Intendantin	29
3. Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	30
4. Entscheidung des Rundfunkrates	31
III. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote	33
1. Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung	33
a) Stellungnahmen Dritter	33
b) Ausführungen der Intendantin	34
c) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	35
d) Entscheidung des Rundfunkrates	35
2. Verweildauer	36
a) Stellungnahmen Dritter zum Sendungsbezug	37
b) Stellungnahmen Dritter zur Verweildauer	38
c) Ausführungen der Intendantin	39
aa) Sendungsbezug	39
bb) Verweildauer	40
d) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	40
aa) Sendungsbezug	40
bb) Verweildauer	41
e) Entscheidung des Rundfunkrates	41
aa) Sendungsbezug	41
bb) Verweildauer	42
3. Kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot	43
a) Stellungnahmen Dritter	43
b) Ausführungen der Intendantin	43
c) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	44
d) Entscheidung des Rundfunkrates	44
4. Keine Werbung, kein Sponsoring, kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien, keine flächendeckende lokale Berichterstattung	45
5. Kein Verstoß gegen die Negativliste	45
a) Stellungnahmen Dritter	45
b) Ausführungen der Intendantin	46

c)	Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	46
d)	Entscheidung des Rundfunkrates	47
aa)	Ratgeberportale ohne Sendungsbezug	47
bb)	Spiele ohne Sendungsbezug	47
cc)	Verlinkungen	48
dd)	Foren und Chats	49
Zweite Stufe: Beitrag zum publizistischen Wettbewerb		50
I.	Marktliche Auswirkungen	50
1.	Stellungnahmen Dritter	50
2.	Entscheidung des Rundfunkrates	51
3.	Gutachten	51
a)	Methodik	52
b)	Sonderfall ARD Portal/iTV und EPG	53
c)	Darstellung der Ergebnisse	53
aa)	Relevante Marktabgrenzung	54
bb)	Simulation Nachfragemarkt	54
cc)	Simulation Werbemarkt	54
dd)	Gesamtbewertung	54
d)	Ausführungen der Intendantin	54
e)	Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	55
4.	Entscheidung des Rundfunkrates	56
II.	Publizistischer Beitrag	57
1.	Alleinstellungsmerkmale und Qualitätsmerkmale des Angebots	57
a)	Stellungnahmen Dritter	57
b)	Ausführungen der Intendantin	59
c)	Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	60
d)	Entscheidung des Rundfunkrates	61
2.	Publizistische Bestimmung/Begründung Verweildauer	62
a)	Stellungnahmen Dritter	62
b)	Ausführungen der Intendantin	63
c)	Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	63
d)	Entscheidung des Rundfunkrates	63
III.	Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägung)	64
1.	Grad der marktlichen Auswirkungen	64
2.	Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs, Vergleich	65
a)	Stellungnahmen Dritter	65
b)	Ausführungen der Intendantin	66
c)	Ausführungen der Gutachter	67
d)	Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	68
e)	Entscheidung des Rundfunkrates	68
3.	Meinungsbildende Funktion	71
4.	Publizistischer Beitrag - Gesamtergebnis	72

Dritte Stufe: Der finanzielle Aufwand	73
I. Stellungnahmen Dritter	73
II. Ausführungen der Intendantin	73
III. Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	74
IV. Entscheidung des Rundfunkrates	74
D. Gesamtergebnis	77

**Beschluss des rbb-Rundfunkrates zu dem fernsehgebundenen Inhalt
ARD Portal/iTV und EPG
in der überarbeiteten Fassung des Telemedienkonzepts
vom 15. Juni 2010**

Berlin, 24. Juni 2010

**ÄNDERUNGEN DES TELEMEDIENKONZEPTS WÄHREND DES LAUFENDEN
VERFAHRENS**

1. Der **rbb**-Rundfunkrat forderte die Intendantin im Laufe seiner Beratungen auf, das Telemedienkonzept zu ARD Portal/iTV und EPG um Angaben zu der Barrierefreiheit zu ergänzen. Dieser Aufforderung kam die Intendantin nach und ergänzte das Telemedienkonzept auf Seite 48 (alt: Seite 205¹) in Kapitel 2.2 unter der Überschrift „Angebotsformen/Darstellungen“ sowie unter der Überschrift „Electronic Program Guide (ARD EPG) im Internet“ um nähere Erläuterungen zur leichten Zugänglichkeit und einfachen Nutzbarkeit des Angebots (vgl. Seite 30 der Entscheidungsbegründung). Gleichzeitig teilte die Intendantin mit, es werde kontinuierlich daran gearbeitet, den Grad der Barrierefreiheit zu erhöhen.
2. Zudem nahm die Intendantin nach entsprechender Empfehlung auf Seite 48 (alt: Seite 205) einen Hinweis und eine Fußnote auf. Diese erklärt vor dem Hintergrund des Relaunches zum 1. September 2009, dass alle auf ARD-Digital.de vorhandenen Inhalte auch weiterhin existieren und auf zwei URL (programm.ARD.de und ARD-Digital.de) verlagert wurden (vgl. Seite 30 der Entscheidungsbegründung).
3. Die Rundfunkräte aller Landesrundfunkanstalten forderten die Intendantinnen und Intendanten zudem auf, in dem für alle Telemedienkonzepte geltenden Allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD Änderungen und Ergänzungen im Bereich der Medienkompetenz und der Barrierefreiheit vorzunehmen sowie das (nicht für ARD Portal/iTV und EPG geltende) Verweildauerkonzept hinsichtlich fiktionaler Inhalte zu ändern. Die Intendantin ergänzte daraufhin Ausführungen zur Medienkompetenz in Kapitel 1.2, Seite 18 f. (alt: Seite 24) und zur Barrierefreiheit in Kapitel 3.2, Seite 25 (alt: Seite 31). In Kapitel 3.3.4, Seite 31 (alt: Seite 37) änderte sie das Verweildauerkonzept. Der so geänderte Allgemeine Teil als integraler Bestandteil des Telemedienkonzepts ist ebenfalls Grundlage vorliegender Entscheidungsbegründung. Die Änderungen im Wortlaut ergeben sich

¹ In dem aktuellen Telemedienkonzept für fernsehgebundene Inhalte – ARD Text / ARD Portal/iTV und EPG – sind die Kapitel I „Einführung“ und II „Konzept des elektronischen Portals ARD Online“ (= Allgemeiner Teil) der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD integriert. Es fehlen jedoch die spezifischen Telemedienkonzepte zu den übrigen ARD-Gemeinschaftsangeboten, die das ursprüngliche ARD-Telemedienkonzept noch enthielt. Hieraus ergibt sich die Verschiebung der Seitenzahlen.

insbesondere aus dem „Änderungsblatt Telemedienkonzept für fernsehgebundene Inhalte - ARD Text / ARD Portal/iTV und EPG“.

Das geänderte Telemedienkonzept einschließlich des Allgemeinen Teils übergab die Intendantin am 15. Juni 2010. Die Änderungen und Ergänzungen erachtete der **rbb**-Rundfunkrat für ausreichend. Grundlage dieser Entscheidungsbegründung ist somit das geänderte Telemedienkonzept.

ENTSCHEIDUNG

Der **rbb**-Rundfunkrat stellt fest, dass ARD Portal/iTV und EPG in der überarbeiteten Fassung des Telemedienkonzepts vom 15. Juni 2010 den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV entspricht und daher vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist. Der **rbb** hat jedoch zu berücksichtigen, dass

1. der **rbb**-Rundfunkrat insbesondere über die Entwicklung und Planung neuer Technologien sowie neuer und optimierter Verbreitungswege frühzeitig zu informieren ist, damit er anhand der Aufgreifkriterien entscheiden kann, ob ein neues Dreistufentest-Verfahren einzuleiten ist;

(Die Intendantin hat auf diese Forderung des **rbb**-Rundfunkrates hin mit Schreiben vom 2. Juni 2010 eine entsprechende Unterrichtung bereits zugesagt.)

2. der konkrete Sendungsbezug, soweit erforderlich, deutlich herauszustellen und auszuweisen ist;
3. mit Blick auf die in dem Telemedienkonzept angekündigten moderierten Diskussionsplattformen diese bzw. Chats und Foren sendungsbezogen sein und redaktionell begleitet werden müssen;
4. etwaige Doppelungen von Programm- und Sendeeinformationen - insbesondere im Bereich der Hörfunkprogramme - zu den übrigen programmbegleitenden Angeboten der ARD auszuschließen sind;
5. für den Fall, dass der im Telemedienkonzept ausgewiesene Aufwand preisbereinigt² um 10 Prozent überschritten wird, die Intendantin dem **rbb**-Rundfunkrat eine Erläuterung vorzulegen hat. Der **rbb**-Rundfunkrat wird auf Grundlage dieser Erläuterung prüfen, ob die Aufgreifkriterien für ein neues Dreistufentest-Verfahren gemäß ARD-Verfahrensregeln erfüllt sind.

Darüber hinaus wird der **rbb**-Rundfunkrat in Erfüllung seiner nach § 13 **rbb**-Staatsvertrag übernommenen Aufgaben die Übereinstimmung des Angebots mit dem Telemedienkonzept im Rahmen der ihm obliegenden Programmkontrolle weiter überwachen.

² Für die Bestimmung der 10-Prozent-Grenze erfolgt eine Bereinigung um die rundfunkspezifische Teuerungsrate, welche im Bericht der KEF für ARD und ZDF veröffentlicht wird.

BEGRÜNDUNG

AUFBAU DER ENTSCHEIDUNGSBEGRÜNDUNG

Der Entscheidungsbegründung vorangestellt sind eine Zusammenfassung des gefundenen Ergebnisses, ein Hinweis auf die maßgebliche Fassung des dieser Entscheidung zugrunde liegenden Telemedienkonzepts sowie Erläuterungen zu dem rechtlichen Prüfungsrahmen des Dreistufentest-Verfahrens. Im Rahmen der sich anschließenden Entscheidungsbegründung erläutert der **rbb**-Rundfunkrat unter lit. A) den Prüfungsgegenstand, unter lit. B) das Verfahren und unter lit. C) die materielle Prüfung der drei Stufen und damit die Voraussetzungen des § 11 f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag (im folgenden: RStV). Soweit vorhanden, werden jedem Prüfungspunkt die entsprechenden Stellungnahmen Dritter, die Ausführungen des Programmbeirates Erstes Deutsches Fernsehen (im folgenden: ARD-Programmbeirat), der Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD (im folgenden: GVK) und der mitberatenden Gremien sowie die Ausführungen der Intendantin und des Gutachters zugeordnet. Daran anschließend folgt jeweils die Bewertung durch den **rbb**-Rundfunkrat. Unter lit. D) findet sich eine abschließende Zusammenfassung des Gesamtergebnisses des **rbb**-Rundfunkrates.

ZUSAMMENFASSUNG

Der **rbb**-Rundfunkrat ist unter Berücksichtigung der Stellungnahmen Dritter, des marktlichen Gutachtens, der Kommentierungen der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter und zu dem marktlichen Gutachten und der zusätzlichen Ausführungen der Intendantin sowie der Empfehlungen der Rundfunkräte der mitberatenden ARD-Landesrundfunkanstalten und der hierauf basierenden Beschlussempfehlung der GVK und der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates zu der Überzeugung gelangt, dass ARD Portal/iTV und EPG in der überarbeiteten Fassung des Telemedienkonzepts vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist. Der überwiegende Teil der Stellungnehmenden ist derselben Auffassung. Kritisch äußerten sich insbesondere die Interessenverbände der privaten Medien - VPRT, BDZV und BITKOM. Der **rbb**-Rundfunkrat hat sich mit den kritischen Stimmen in besonderem Maße auseinandergesetzt. Die rege Beteiligung ermöglichte ihm eine umfassende Sicht und trug somit wesentlich zu seiner Entscheidungsfindung bei.

AKTUELLE FASSUNG DES TELE MEDIENKONZEPTS

Der Entscheidung zugrunde liegt das Telemedienkonzept in seiner zum Zeitpunkt der Entscheidung vorliegenden Fassung. Hiervon umfasst ist auch der Allgemeine Teil, der allen Telemedienkonzepten der gemeinschaftlichen Angebote der ARD zugrunde liegt. Das aktuelle Telemedienkonzept berücksichtigt Änderungen bzw. Ergänzungen, mit denen der **rbb** auf Forderungen des **rbb**-Rundfunkrates reagierte, die dieser im Laufe des Verfahrens erhoben hatte.

RECHTLICHER RAHMEN

I. Dreistufentest (Bestands-) Verfahren nach dem Rundfunkstaatsvertrag

Gemäß § 11f Abs. 4 RStV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (im folgenden: RÄStV) hat die Rundfunkanstalt auch bei bestehenden Telemedienangeboten gegenüber dem Rundfunkrat darzulegen, dass das Angebot vom Auftrag umfasst ist. Dabei sind Aussagen darüber zu treffen,

1. inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht,
2. in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird und
3. welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist.

Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen. Darzulegen ist auch der voraussichtliche Zeitraum, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll.

II. Gegenstand des Dreistufentest-Verfahrens

Gegenstand des (Bestands-) Verfahrens ist nicht jeder einzelne Inhalt des derzeitigen Angebots, sondern das vom **rbb** zur Fortsetzung des Bestandes nach dem 31. August 2010 vorgelegte Telemedienkonzept in seiner zum Zeitpunkt der Entscheidung geltenden Fassung. Die Überprüfung der Übereinstimmung bzw. ggf. Anpassung des derzeitigen tatsächlichen Angebots an das genehmigte Telemedienkonzept bzw. der Einhaltung der Grenzen in der Zukunft ist Aufgabe der nachlaufenden Programmkontrolle durch den **rbb**-Rundfunkrat.

DIE BEGRÜNDUNG IM EINZELNEN

A) Prüfungsgegenstand³

I. Zielgruppe

ARD Portal/iTV mit dem ARD EPG richtet sich an alle Zuschauer, insbesondere an diejenigen, die sich für die Programme der digitalen Programmfamilie der ARD interessieren und sich über Programmabläufe, einzelne Sendungen und deren Inhalte informieren möchten.

II. Inhalt und Ausrichtung

ARD Portal/iTV mit dem EPG im Zentrum ist das Informationsangebot zu allen Fernseh- und Hörfunkprogrammen der ARD. Die Sendungen aller ARD-Programme werden inhaltlich und nach redaktionellen Vorgaben gebündelt und vernetzt aufgelistet. Zudem werden aktuelle Informationen zu einzelnen Sendungen angeboten. Die Zuschauer erhalten so einen erleichterten Zugang zu allen ARD-Programmen. Die Programm- und Sendedaten werden vom ARD Play-Out-Center in Potsdam (POC) gesammelt, vereinheitlicht, kontinuierlich aktualisiert, redaktionell weiterverarbeitet und mit einer einfach zu handhabenden Navigation aufbereitet. Eingebunden sind Nachrichten in Textform und die im Bouquet verfügbaren iTV-Applikationen.

III. Angebotsformen/Darstellung

ARD EPG basiert auf DVB-SI-Daten⁴ der digitalen Programmfamilie der ARD. Die Daten werden vom ARD Play-Out-Center in Potsdam (POC) in Zusammenarbeit mit den Landesrundfunkanstalten generiert und für die verschiedenen Plattformen und Ausspielwege aufbereitet und bereitgestellt. Die Nachrichtentexte werden aus dem ARD Text und von www.tagesschau.de übernommen und für die Darstellung auf dem TV-Bildschirm optimiert. Für das Programmbouquet ARD Digital einschließlich der programm- und sendungsbegleitenden Dienste/iTV bezieht das POC die von der Redaktion radio.ARD.de aufbereiteten Hörfunkprogrammdateien. Die Programminformationen bietet das POC gleichzeitig auch Dritten zur Weiternutzung an. Über ARD Portal/iTV sind zudem (interaktive) Zusatzangebote aufrufbar.

ARD EPG wird mit einer 7- bis 14tägigen Vorschau zu allen Sendern und Sendungen angeboten. Der Zugang erfolgt nach Sendern und Sendetag oder über Genre-Sortierung, redaktionelle Bündelungen von Highlights nach thematische Aspekten und besonderen Schwerpunkten (wie Bündelungen und Übersichten von Sendungen zu Wahlen, sportlichen Großereignissen oder zu ARD-Themenwochen). Je nach Leistungsfähigkeit der Plattform können Detailinformationen auch mit Bildmaterial abgebildet werden.

³ vgl. Telemedienkonzept, S. 204 ff.

⁴ DVB-SI = Digital Video Broadcast Service Information: Daten, die zur Identifizierung des Senders und der Sendung im Sendesignal mitgeführt werden müssen

Programmdaten sind untereinander inhaltlich und nach redaktionellen Vorgaben vernetzt. So können thematisch sortierte Listen von Sendungen abgerufen werden. Die Bedienführung von ARD Portal/iTV ist auf die typische Fernsehnutzungssituation ausgerichtet und optimiert. Möglich sind somit der übliche Kanalwechsel und das „Soft-Zapping“ (Anzeige der Information von parallel laufenden Programmen), aber auch das Vormerken von Sendungen. Funktionen zur Sendungsaufzeichnung sind ebenfalls vorgesehen. ARD Portal/iTV kann auf allen digitalen Decodern empfangen werden, die die jeweils genutzte technische Digitalplattform unterstützen (zum Beispiel CE-HTML).

In reduziertem Umfang und mit vereinfachter Navigation sind die Programminformationen des ARD EPG auch mobil verfügbar.

IV. Angebotsbestandteile

ARD Portal

ARD Portal/iTV bietet verschiedene Möglichkeiten zur Personalisierung wie die Veränderbarkeit von Schriftgrößen und das Zusammenstellen vorgemerakter Sendungen. Je nach Leistungsfähigkeit können neben Texten auch Bild, Grafik und Animation eingesetzt werden (Trailereinsatz).

ARD EPG im Internet

ARD EPG (Electronic Programme Guide) im Internet (programm-ard.de unter ard-digital.de) bietet den Nutzern⁵ ebenfalls einen zentralen Zugang zu den Programminformationen aller Fernseh- und Hörfunkprogramme der ARD. Die Onlinevariante basiert auf dem ARD EPG, bietet jedoch weitere Informationen und Funktionen. Hierzu zählen Favoritenlisten, Newsletter und weitere Optionen, die das schnelle Auffinden von Sendungen ermöglichen. Für weitergehende Informationen zu Sendungen verweist der Online-EPG auf sendungsbegleitende Online-Angebote der einzelnen Landesrundfunkanstalten und der ARD-Gemeinschaftseinrichtungen. Gestaltungselemente sind Text, Bild, Grafik, Animation, Audio und Video. Zur Senderankündigung können Trailer als On-Demand-Stream angeboten werden.

Auf ard-digital.de finden die Zuschauer zudem Informationen zu den Digitalisierungsanstrengungen der ARD (technische Daten, Pressemeldungen, FAQ etc.). Interaktive Begleitungen (iTV) werden mit Promo-Videos, Terminen, technischen Hinweisen etc. bekannt gemacht. Der Zugang ist barrierefrei. Zeitweise können auch redaktionell moderierte Diskussionsplattformen eingesetzt werden. Verlinkungen erfolgen ausschließlich nach redaktionellen Kriterien.

Weitere iTV-Applikationen

Zum ARD Portal/iTV gehören weitere iTV-Applikationen wie dauerhaft oder zeitweise verfügbare Angebote. Diese Applikationen sind entweder speziell auf

⁵ „Nutzer“ steht im folgenden sowohl für die weibliche als auch für die männliche Form
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des rbb-Rundfunkrates zu ARD Portal/iTV und EPG

einen Kanal ausgerichtet (interaktive Nachrichtenticker von EinsExtra) oder werden parallel zu einzelnen Sendungen oder Schwerpunkten angeboten (interaktive Sendungsbegleitungen).

Interaktive kanalgebundene (iTV-) Nachrichtenticker enthalten aktuelle Meldungen, die von tagesschau.de und ARD Text eingespeist werden. Die Zuschauer entscheiden, ob und wann sie das zusätzliche Angebot nutzen möchten. Der Nachrichtenticker ist individuell einstellbar, wobei die Kopplung mit dem laufenden TV-Bild jederzeit erhalten bleibt.

Interaktive Sendungsbegleitungen sind ebenfalls an den Ablauf der jeweiligen Sendung gekoppelt und laufen somit parallel zum laufenden TV-Bild (zum Beispiel zu „Sportschau“ oder zu den „Festen der Volksmusik“). Sie unterstützen den jeweiligen Charakter der Sendung und binden den Zuschauer noch stärker an die Sendung. Diese Applikationen kann der Zuschauer jederzeit aus- oder einblenden. Sendungsbegleitungen werden zum Beispiel durch Votings (Presseclub) und Mitspielvarianten (Verstehen Sie Spaß, Das Quiz mit Jörg Pilawa, Kopfball, Spur & Partner) ergänzt. Auch Sendungsnachbereitungen finden statt, zum Beispiel die Erstellung von Hintergrundinformationen (ARD-Ratgeber).

V. Verweildauer

Die Informationen zu Programmen und Sendungen werden als Vorankündigung bzw. zur Orientierung während der laufenden Sendung angeboten. Die Verweildauer der weiteren Inhalte ist nicht auf eine längerfristige Verweildauer ausgelegt. Meldungen werden mehrmals täglich erneuert. Eine Sieben-Tage-Frist ist jedoch nicht für alle Inhalte ausreichend, zum Beispiel für sendungsbegleitende Informationen, die einen monatlichen Ausspielrhythmus haben. Für solche Inhalte ist eine Frist von sechs Monaten vorgesehen. Allgemeine Informationen zu Programmen, Sendern und Adressen werden ohne zeitliche Beschränkung angeboten. Sendungsinformationen bleiben maximal sechs Wochen auf ard-digital.de verfügbar. Programminformationen des ARD EPG werden unbegrenzt vorgehalten.

VI. Relaunch

Zum 1. September 2009 erfolgte ein Relaunch des Angebots unter ard-digital.de. Der Online-EPG war bis zu diesem Zeitpunkt auf ard-digital.de unter dem Reiter „Programmorschau“ zu finden. Seit dem Relaunch ist der Online-EPG nunmehr unter programm.ard.de erreichbar. Die Inhalte haben sich nicht geändert. ard-digital.de bleibt bestehen und informiert ausschließlich über das Projekt ARD Digital (vgl. Ziffer 2, Seite 1 der Entscheidungsbegründung).

B) Verfahren

I. Verfahrensablauf

Verantwortlich für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens ist gemäß § 11 f Abs. 4 und 5 RStV in Verbindung mit Ziffer II der ARD-Verfahrensregeln der **rbb**-Rundfunkrat. Hierfür hat der **rbb**-Rundfunkrat am 26. März 2009 einen Dreistufentest-Ausschuss gebildet. Zum Vorsitzenden des Ausschusses wurde Hans Helmut Prinzler gewählt. In Abstimmung mit der Intendantin und mit der GVK erstellte der Ausschuss zunächst einen Ablaufplan für das Verfahren (Ziff. II 1 der ARD-Verfahrensregeln).

Am 8. Mai 2009 startete ein nichtförmliches Interessenbekundungsverfahren, das am 29. Mai 2009 endete und mit dem der **rbb**-Rundfunkrat Unternehmen bzw. Institute suchte für die Erstellung eines Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen von ARD Portal/iTV und EPG. Insgesamt gingen sieben Bewerbungen ein. Der **rbb**-Rundfunkrat entschied sich am 9. Juli 2009 nach einer Anhörung der Bewerber im Dreistufentest-Ausschuss am 24. Juni 2009 für die Gutachter der Goldmedia GmbH. Den Namen des Gutachters gab er auf der Unternehmensseite des **rbb** unter www.rbb-online.de bzw. rbb-rundfunkrat.de bekannt.

Am 29. Mai 2009 legte die Intendantin dem **rbb**-Rundfunkrat die Angebotsbeschreibung für ARD Portal/iTV und EPG vor. Daraufhin leitete der **rbb**-Rundfunkrat das Dreistufentest-Verfahren am 3. Juni 2009 ein.

Der **rbb**-Rundfunkrat veröffentlichte die Angebotsbeschreibung gemäß § 11 Abs. 5 RStV in Verbindung mit Ziffer II (2) der ARD-Verfahrensregeln am 3. Juni 2009 für acht Wochen bis zum 29. Juli 2009 auf den Internetseiten des **rbb**-Rundfunkrates (www.rbb-rundfunkrat.de) und forderte Dritte zur Stellungnahme auf. Ergänzend wies er hierauf mit einer Pressemitteilung hin. Insgesamt (einschließlich der Stellungnahmen zu den parallel laufenden Bestandsverfahren zu **rbbonline** und **rbbtext** sowie zu ARD Text) erreichten den **rbb**-Rundfunkrat 30 Stellungnahmen.

Drei Stellungnehmende setzen sich neben angebotsübergreifenden Ausführungen auch detailliert mit ARD Portal/iTV und EPG auseinander: Der VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V.), der DJV (Deutscher Journalisten-Verband) und der BDZV (Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger). 24 Stellungnahmen enthalten allgemeine angebotsübergreifende Äußerungen, die auch das hier zu prüfende Angebot betreffen und die der **rbb**-Rundfunkrat daher ebenfalls berücksichtigte.

Eine (von zwei) umfangreichen Stellungnahmen des VPRT sowie die Stellungnahme des (sich allgemein äßernden) Deutschen Musikers gingen nach Ablauf der Frist ein und waren daher verfristet. Der **rbb**-Rundfunkrat hat diese Stellungnahmen dennoch in seine Prüfung einbezogen.

Alle Mitglieder des **rbb**-Rundfunkrates gaben gemäß Ziffer II (3) der ARD-Verfahrensregeln eine schriftliche Vertraulichkeitserklärung ab, mit der sie sich zur

unbedingten Vertraulichkeit und Verschwiegenheit bezüglich etwaiger Geschäftsgeheimnisse Dritter verpflichteten.

Gemäß Ziffer II (5) der ARD-Verfahrensregeln leitete der **rbb**-Rundfunkrat die Stellungnahmen an die Gutachter weiter. Das Gutachten in seiner Endfassung legten die Gutachter fristgemäß am 30. September 2009 vor.

Mit Schreiben vom 6. Oktober 2009 bat der **rbb**-Rundfunkrat die Intendantin, die in dem Telemedienkonzept als finanzieller Aufwand dargelegten Gesamtsummen entsprechend dem zugrunde gelegten KEF-Leitfaden näher zu erläutern und aufzuschlüsseln. Die Intendantin kam dieser Bitte mit Schreiben vom 23. Oktober 2009 nach.

Die Stellungnahmen Dritter und das marktliche Gutachten leitete der **rbb**-Rundfunkrat unverzüglich nach Erhalt an die Intendantin zur Kommentierung weiter. Am 28. Oktober 2009 übergab diese ihre Kommentierung zu den Stellungnahmen Dritter an den **rbb**-Rundfunkrat. Am 30. Oktober 2009 übergab die Intendantin die Kommentierung zu dem marktlichen Gutachten.

Im Rahmen der für die ARD-Gemeinschaftsangebote vorgesehenen Mitberatung, die von der Geschäftsstelle der GVK aus koordiniert wurde, stellte der Rundfunkratesvorsitzende alle für die Befassung erforderlichen Unterlagen (Stellungnahmen Dritter, Kommentierungen der Intendantin, marktliches Gutachten) den beteiligten Gremien der anderen ARD-Landesrundfunkanstalten zentral zur Verfügung (Ziffer II (6) der ARD-Verfahrensregeln). Am 10. Dezember 2009 beschloss der **rbb**-Rundfunkrat die Mitberatungsvorlage für die Befassung der übrigen Gremien mit ARD Portal/iTV und EPG. Die Gremien nahmen auf der Basis der Erhebungen des **rbb**-Rundfunkrates eine eigene Bewertung vor und übermittelten diese dem **rbb**-Rundfunkrat. Auf der Grundlage der Beratungsergebnisse aus den Gremien der Landesrundfunkanstalten gab die GVK eine Beschlussempfehlung an den Rundfunkratesvorsitzenden des **rbb**-Rundfunkrates ab (Ziffer II (8) der ARD-Verfahrensregeln), die dieser am 19. April 2010 erhielt. Parallel beriet gemäß Ziffer II (10) der ARD-Verfahrensregeln der ARD-Programmbeirat über das Angebot. Dessen Stellungnahme erreichte den **rbb**-Rundfunkrat am 3. März 2010.

Mit Beschluss vom 10. Mai 2010 forderte der Dreistufentest-Ausschuss die Intendantin auf, das Telemedienangebot um Ausführungen zu der Barrierefreiheit zu ergänzen. Dieser Aufforderung kam die Intendantin nach. Am 15. Juni 2010 übergab sie dem **rbb**-Rundfunkrat ein geändertes bzw. ergänztes Telemedienkonzept. Die Ergänzungen finden sich im Wortlaut auf Seite 30 der Entscheidungsbegründung.

Während des Verfahrens erbat der Dreistufentest-Ausschuss zudem weitere Erläuterungen. Die Intendantin antwortete mit ihren Schreiben vom 2. Juni und 15. Juni 2010. Der **rbb**-Rundfunkrat berücksichtigte diese Erläuterungen in seiner Entscheidungsfindung.

Der Dreistufentest-Ausschuss befasste sich insbesondere in seinen Sitzungen am 10. Mai 2010 und 8. Juni 2010 mit den Stellungnahmen Dritter, mit dem marktlichen Gutachten, mit den Kommentierungen der Intendantin und deren weiteren Ausführungen sowie mit der Beschlussempfehlung der GVK, den Mitberatungsergebnissen der anderen Landesrundfunkanstalten und mit der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates. Die Ergebnisse des marktlichen Gutachtens beriet der Ausschuss gesondert anlässlich der Zwischenpräsentation durch Herrn Dr. André Wiegand von der Goldmedia GmbH am 20. August 2009 sowie im Rahmen der Abschlusspräsentation am 17. September 2009. Während des Verfahrens informierten sich die Mitglieder des Ausschusses auf dem nur für sie zugänglichen **rbb**-Sharepoint, über den sie Zugriff auf sämtliche Unterlagen hatten.

Insgesamt beriet der Dreistufentest-Ausschuss in elf Sitzungen über die von dem **rbb**-Rundfunkrat zu betreuenden Telemedienangebote: Am 12. März 2009, 23. April 2009, 25. Mai 2009, 24. Juni 2009, 20. August 2009, 24. November 2009, 10. Dezember 2009, 4. März 2010, 15. April 2010, 10. Mai 2010 und 8. Juni 2010.

Am 15. Juni 2010 übergab die Intendantin das dieser Entscheidungsbegründung zugrunde liegende Telemedienkonzept einschließlich des für alle ARD-Telemedienkonzepte geltenden Allgemeinen Teils, das die Änderungsforderungen des **rbb**-Rundfunkrates bereits berücksichtigt.

II. Verfahrensrügen Dritter

1. Fristen

Gemäß § 11f Abs. 5 RStV und Ziffer II (2) der ARD-Verfahrensregeln muss die Frist zur Stellungnahme Dritter mindestens sechs Wochen betragen.

a) Stellungnahmen Dritter

Einige Stellungnehmende halten die achtwöchige Frist für zu kurz angesichts des Gesamtumfanges der gleichzeitig vorgelegten Vielzahl von Telemedienkonzepten, der in die Zeit der Sommerferien fallenden Stellungnahmefrist und des langen Zeitraumes für die Bestandsverfahren bis Ende August 2010.⁶

b) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Die gesetzlich vorgesehene Sechs-Wochen-Frist sei um zwei Wochen verlängert worden, weswegen Kritik hinsichtlich einer zu kurzen Stellungnahmefrist unangebracht sei. Angesichts der ordnungsgemäß durchzuführenden Mitberatung habe es keinen Spielraum für eine weitere Verlängerung der Fristen gegeben.⁷

⁶ BITKOM, S. 9; VPRT, S. 5, 12; Deutscher Musikrat, S. 2; BDZV, S. 14

⁷ ARD-Programmbeirat, S. 8

Auch der Rundfunkrat des NDR hält die staatsvertraglichen Vorgaben für zutreffend umgesetzt.⁸ Weitere Anmerkungen im Rahmen der Mitberatung erreichten den **rbb**-Rundfunkrat nicht.

c) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Die Stellungnahmefrist betrug acht Wochen und ging damit über die gesetzlich geforderten sechs Wochen deutlich hinaus. Solange die gesetzliche Frist eingehalten wird, besteht kein Anlass für die Annahme eines Verfahrensmangels.⁹ Nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates haben Dritte auch keinen Anspruch auf Fristverlängerung. Vielmehr steht es ausschließlich im Ermessen des Rundfunkrates, die Frist zu verlängern, denn die Einbeziehung der Stellungnahmen Dritter dient der Information der Gremienmitglieder.¹⁰ Von diesem Ermessen hat der **rbb**-Rundfunkrat Gebrauch gemacht und die Frist auf acht Wochen ausgedehnt. Die Fristverlängerung hielt er angesichts der Komplexität des Verfahrens und des zu prüfenden Angebots für erforderlich und angemessen. Einer weiteren Verlängerung stand der straffe Zeitplan entgegen, denn gemäß Art. 7 Abs. 1 des 12. RÄStV müssen sämtliche Bestandsverfahren zu den ARD-Gemeinschaftsangeboten und zu den eigenen Angeboten der Landesrundfunkanstalten bis zum 31. August 2010 abgeschlossen werden. Die Verfahren zu den ARD-Gemeinschaftsangeboten sahen unter anderem die zeit- und arbeitsintensive Mitberatung der Rundfunkräte aller Landesrundfunkanstalten vor. Eine zeitliche Verzögerung gefährdete den fristgemäßen Abschluss aller Dreistufentest-Verfahren.

Eine Stellungnahme des VPRT sowie die Stellungnahme des Deutschen Musikrats gingen erst am 30. Juli 2009 und damit verspätet ein. Der **rbb**-Rundfunkrat hat diese Stellungnahmen dennoch in seine Überlegungen mit einbezogen. Eine Pflicht hierzu besteht nach dem Gesetz jedoch nicht.

2. Veröffentlichung von Gutachten während des laufenden Verfahrens/Beteiligungsrechte Dritter/Ungleichbehandlung

§ 11f Abs. 6 Satz 4 RStV, Ziffer II (11) letzter Satz der ARD-Verfahrensregeln bestimmt, dass der **rbb** das Ergebnis der Prüfung einschließlich der eingeholten Gutachten unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen in gleicher Weise wie die Veröffentlichung des Vorhabens und damit auf der Unternehmensseite des **rbb** unter www.rbb-online.de bekannt zu geben hat.

Ziffer II (6) der ARD-Verfahrensregeln bestimmt, dass der Vorsitzende des Rundfunkrates die Stellungnahmen Dritter sowie das Gutachten an die Intendantin unverzüglich nach Eingang zur Kommentierung weiterleitet.

a) Stellungnahmen Dritter

⁸ Mitberatungsvorlage NDR, S. 2

⁹ so auch Knothe, Matthias (Jurist im Medienreferat der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein) in epd Medien 60/2009, S. 5, 6 „Zum Gutachten Dörr in Sachen Drei-Stufen-Test“

¹⁰ wie vor; Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote – Was dürfen die Rundfunkanstalten im Netz?, 1. Aufl. 2010, Rn. 407; amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11f Abs. 5

Der VPRT fordert ebenso wie BITKOM und BDZV die Veröffentlichung des marktlichen Gutachtens zeitlich vor der Entscheidung des Rundfunkrates. Das Gesetz bestimme nicht, wann die Veröffentlichung des Gutachtens zu erfolgen habe. Somit könnte es auch erst nach der Entscheidung veröffentlicht werden, wohingegen nach Ziffer II (7) der ARD-Satzung die Intendantin das Gutachten unverzüglich nach Eingang erhalte. Dritte hätten damit keine weitere Äußerungsmöglichkeit. Die Intendantin hingegen könne die Ergebnisse des marktlichen Gutachtens bereits in ihre Kommentierung einfließen lassen. Dies sei eine unangemessene Ungleichbehandlung - insbesondere mit Blick auf die Pflicht der Gremien zur Unabhängigkeit.¹¹

b) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der ARD-Programmbeirat verweist auf den RStV, der nur eine einmalige Möglichkeit zur Stellungnahme Dritter vorsehe. Eine Ausweitung des Verfahrens würde zudem die Einhaltung des Zeitplans gefährden. Der Vorwurf der Ungleichbehandlung gehe ins Leere, da der **rbb** die Vorgaben zur Durchführung des Dreistufentest-Verfahrens strikt eingehalten habe. Die Kommentierung der Intendantin diene nur der Erläuterung offener Fragen seitens der Gremien.¹² Auch der Rundfunkrat des NDR hält die staatsvertraglichen Vorgaben für zutreffend umgesetzt.¹³ Weitere Anmerkungen im Rahmen der Mitberatung erreichten den **rbb**-Rundfunkrat nicht.

c) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Während des laufenden Verfahrens ist nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates das marktliche Gutachten nicht zu veröffentlichen. Dies stellt auch keine Ungleichbehandlung dar zwischen stellungnehmenden Dritten und der Intendantin.

§ 11f Abs. 6 letzter Satz RStV in Verbindung mit Ziffer II (11) letzter Satz der ARD-Verfahrensregeln bestimmt, dass die federführende Landesrundfunkanstalt das Ergebnis ihrer Prüfung einschließlich der eingeholten Gutachten unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen in gleicher Weise wie die Veröffentlichung des Vorhabens bekanntzugeben hat. Weitere Pflichten zur Veröffentlichung oder Beteiligungsrechte Dritter sehen weder das Gesetz noch die Beihilfeentscheidung der EU-Kommission vom 24. April 2007 vor. Auch Knothe hält eine nochmalige Befassung Dritter auf der Grundlage der Gutachten für nicht notwendig, zumal auch der Gutachter im Rahmen der Gutachtenerstellung weitere Auskünfte und Stellungnahmen einholen kann. Eine nochmalige Möglichkeit zur Stellungnahme verzögere den Entscheidungsprozess daher grundlos.¹⁴

¹¹ VPRT, S. 13; BITKOM, S. 4; BDZV, S. 15

¹² ARD-Programmbeirat, S. 9

¹³ NDR-RR, S. 2

¹⁴ Knothe, a.a.O., S. 6

Dem schließt sich der **rbb**-Rundfunkrat an. Der Gesetzeswortlaut spricht dafür, dass das Gutachten erst zusammen mit der Entscheidungsbegründung zu veröffentlichen ist. Hier zeigt sich einmal mehr, dass es vorrangig um die Information des Rundfunkrates geht. Hinzu kommt, dass Dritte die Möglichkeit hatten, auf die Entscheidung des Gutachters einzuwirken. Von der in § 11 f Abs. 5 letzter Satz RStV gewährten Möglichkeit, Stellungnahmen unmittelbar an den Gutachter zu senden, hat keiner der Stellungnehmenden Gebrauch gemacht.

Ebenso wenig liegt eine Ungleichbehandlung vor. Ziffer II (6) der ARD-Verfahrensregeln regelt, dass die Stellungnahmen Dritter und die Gutachten zur Kommentierung an die Intendantin weiterzuleiten sind. Eine nochmalige Stellungnahme Dritter ist hingegen nicht vorgesehen. Die EU-Kommission hat die ARD-Verfahrensregeln akzeptiert. An der Rechtmäßigkeit dieser Verfahrensvorschriften bestehen daher für den Rundfunkrat keine Zweifel. Subjektive Rechte Dritter werden nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht begründet.¹⁵ Um das Verfahren nicht zu gefährden, wird der Rundfunkrat die verfahrensrechtlichen Vorgaben einhalten.

3. Hinreichend konkrete Angebotsbeschreibung

§ 11 f Abs. 1 RStV, Ziffer II (1) a) der ARD-Verfahrensregeln bestimmt, dass die Landesrundfunkanstalt die inhaltliche Ausrichtung ihrer Telemedien nach § 11 d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4 RStV jeweils in Telemedienkonzepten konkretisiert, die Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer der geplanten Angebote näher beschreiben. § 11 f Abs. 4 RStV, der über Art. 7 Abs. 1 des 12. RÄStV auch für Bestandsangebote gilt, sowie Ziffer II (1) b) der Verfahrensregeln bestimmen darüber hinaus, dass auch Aussagen über die drei Stufen zu treffen sind und dass dabei Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion zu berücksichtigen sind. Darzulegen ist ebenfalls der voraussichtliche Zeitraum, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll.

a) Stellungnahmen Dritter

BDZV und VPRT fordern angebotsübergreifend eine möglichst detaillierte Beschreibung in den Telemedienkonzepten, was diese jedoch nicht böten. Die grobe Sortierung von Inhalten in Portalen und Rubriken und die allgemeine Beschreibung einer darunter befindlichen diffusen Vielzahl von Inhalten reiche nicht aus. Es müssten die einzelnen Segmente der Portale vollständig und zutreffend beschrieben werden, damit alle publizistischen Teilfunktionen und betroffenen Marktsegmente klar identifiziert werden könnten. Eine beispielhafte Aufzählung reiche gerade nicht. Auch weil der Rundfunkrat Teilgenehmigungen aussprechen könne, bedürfe es einer detaillierten Beschreibung der Einzelteile. Die sehr allgemein gehaltene Beschreibung verhindere eine spätere Abgrenzung von veränderten oder neuen Angeboten.¹⁶

¹⁵ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11 f Abs. 5

¹⁶ BDZV, S. 11 f. bzw. S. 124 i.V.m. S. 11 f.; VPRT, S. 15 ff.

Der VPRT rügt zudem, dass zu den marktlichen Auswirkungen in der Angebotsbeschreibung keine Aussagen getroffen worden sind. Dies verhindere eine Stellungnahme Dritter bereits während des Verfahrens.¹⁷

BITKOM ist ebenso angebotsübergreifend der Ansicht, die Skizzierung etwaiger weiterer Entwicklungen dürfe nicht neue Dreistufentest-Verfahren ausschließen. Die Ankündigung von Entwicklungen ändere nichts an der Neuheit oder Veränderung entsprechender Angebote.¹⁸ Auch der BDZV befürchtet insoweit enorme Spielräume für zukünftige Erweiterungen, da diese nicht abschließend in den Konzepten beschrieben seien.¹⁹ Der VPRT meint angebotsübergreifend, die unter „zukünftige Entwicklung“ beschriebenen Entwicklungen dürften nicht mit dem Konzept als genehmigt gelten.²⁰

In diesem Sinne kritisiert er auch das hier zu prüfende Telemedienkonzept. Dieses informiere nicht darüber, in welchem Umfang iTV-Applikationen und interaktive Sendungsbegleitungen sowie „nicht mehr unmittelbar sendungsbegleitende“ Applikationen heute oder künftig angeboten würden.²¹ Ob der VPRT auch die mobile Ausspielung kritisiert, geht aus seinen Ausführungen nicht hervor. Er weist lediglich darauf hin, dass „alle Informationen auch auf mobilen Endgeräten verfügbar“ seien.²² Der **rbb**-Rundfunkrat nimmt vorsorglich auch hierzu Stellung.

b) Ausführungen der Intendantin

Die Angebotsbeschreibung nenne beispielhaft iTV-Applikationen, die aktuell angeboten würden. Die Branche befinde sich in der Erprobungsphase. Für die Grundtypen (Zusatzinformationen, Voting, Mitraten/Mitspielen) habe das POC unter verschiedenen Betriebssystemen Prototypen entwickelt, die die ARD getestet habe. Zum Beispiel seien bereits Nachrichtenticker für EinsExtra, MDR-Fernsehen, WDR-Fernsehen und Bayerisches Fernsehen praktisch erprobt. Die Applikationen/iTV und die betrieblichen Erfahrungen seien auf andere ARD-Fernsehkanäle jederzeit übertragbar.

Abhängig von der journalistisch-redaktionellen Entscheidung zu einzelnen Programmen und Sendungen würden künftig iTV-Applikationen eingesetzt. Derzeit gebe es Voting-Applikationen für „Presseclub“ und interaktive Angebote zum Mitspielen zum Beispiel zu den Sendungen „Das Quiz mit Jörg Pilawa“, „Verstehen Sie Spaß?“, „Kopfball“, „Spur & Partner“. Zusatzinformationen könne der Nutzer bei „Fakt“, der „Sportschau“, mehreren ARD-Ratgeber-Sendungen sowie den „Festen der Volksmusik“ aufrufen.²³

Im allgemeinen Teil der Kommentierung zu den Stellungnahmen Dritter teilen die Intendantinnen und Intendanten mit, die Telemedienkonzepte beschrieben

¹⁷ VPRT, S. 48

¹⁸ BITKOM, S. 3, 16

¹⁹ BDZV, S. 12

²⁰ VPRT, S. 19 ff., 54

²¹ VPRT, S. 90

²² VPRT, S. 90

²³ Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 4

inhaltlich sinnvoll gegliedert das Gesamtangebot der ARD-Telemedienangebote und würden den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Die Beschreibung der Angebote müsse aber ausreichend flexibel sein, damit die Rundfunkanstalten ihre journalistisch-redaktionellen Aufgaben weiterhin erfüllen könnten.²⁴

Auch bestehe keine Verpflichtung, sich bereits in der Angebotsbeschreibung mit den marktlichen Auswirkungen zu befassen. Die ARD wolle die marktökonomischen Gutachten nicht mit eigenen Aussagen präjudizieren. Die nachträgliche Stellungnahme diene der Genauigkeit, um alle Aspekte berücksichtigen zu können.²⁵

c) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der ARD-Programmbeirat und die GVK sowie die mitberatenden Gremien sehen die Anforderungen, die das Gesetz vorgibt, als erfüllt an. Zu den iTV-Applikationen würden jeweils verschiedene Beispiele genannt, aus denen sich das Angebot für die Zukunft ableiten lasse. Es müsse auch berücksichtigt werden, dass es sich um in der Probe befindliche neuartige Dienste handele. Den Rundfunkanstalten müsse ein Entwicklungskorridor zugestanden werden, damit sie auf journalistische Herausforderungen wie tagesaktuelle Berichterstattung und zukünftige technische Neuerungen reagieren könnten. Das Angebot dürfe nicht eingefroren werden. Eine weitergehende Detaillierung stehe der Programmautonomie entgegen. Eine kleinteilige Aufspaltung liefe zudem auf eine Vielzahl von Dreistufentest-Verfahren hinaus, die mit den damit verbundenen Verwaltungsschritten den Funktionsauftrag und die verfassungsrechtliche Entwicklungsgarantie gefährdeten. Ob ein neuer Dreistufentest erforderlich wird, bemesse sich nach den Aufgreifkriterien. Auch seien marktliche Auswirkungen zu kleiner Angebotssegmente nicht messbar.²⁶

Die GVK weist zudem darauf hin, dass der Rundfunkrat ein neues Dreistufentest-Verfahren verlangen kann, wenn er entgegen der Auffassung der Intendantin meine, es handele sich nach den Aufgreifkriterien um ein neues bzw. verändertes Angebot. Bei den vorliegenden Bestandsverfahren komme es darauf an, ob in der Gesamtbetrachtung gegenüber dem Bestand von einem neuen Angebot auszugehen ist oder ob es sich um eine punktuelle Fortentwicklung oder zum Beispiel die technische Optimierung eines bestehenden Telemedien-Angebotes handele. Die Gremien seien insoweit frühzeitig über entsprechende Vorhaben zu informieren.

Die Verbreitung eines Angebots auf unterschiedlichen Plattformen hält die GVK nach der Maxime der Technikneutralität, die die EU-Kommission ausdrücklich anerkannt habe, für grundsätzlich zulässig, fordert jedoch auch hier eine rechtzeitige Information an die Gremien. Solange auf den Drittplattformen oder dem Endgerät nur Inhalte abrufbar seien, die auch als Telemedienangebot auf den

²⁴ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 12 ff.

²⁵ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 90 f.

²⁶ ARD-Programmbeirat, S. 11; allgemeine Beschlussempfehlung GVK, Ziff. II, S. 3 f.; SR-RR, S. 1; NDR-RR, S. 2; SWR-RR, S. 1

Internetseiten der ARD-Gemeinschaftsangebote vorhanden seien, sei der neue Verbreitungsweg nicht als neues Angebot zu werten. Angesichts der Mediennutzungsveränderung hält die GVK die Multiverfügbarkeit der ARD-Online-Angebote für wichtig, um alle Bevölkerungsgruppen erreichen zu können. Es dürften jedoch keine Zusatzkosten entstehen, der Datenschutz müsse gewahrt bleiben und freier Zugang für alle Nutzer bestehen.²⁷

d) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

aa) Detaillierungsgrad

Nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates ist das vorgelegte Telemedienkonzept hinreichend konkret. Welcher Detaillierungsgrad für die Angebotsbeschreibung erforderlich ist, ist durch Auslegung der Formulierung „näher beschreiben“ zu ermitteln. Einen Anhaltspunkt liefert die amtliche Begründung zu § 11f RStV. „Aus dem Text muss sich ablesen lassen, wer angesprochen werden soll, was vorrangig angeboten wird und wie das Angebot sich ausrichtet. In jedem Falle muss die Obergrenze für die zeitliche Verfügbarkeit angegeben werden. Archivangebote, die für unbegrenzte Zeit zulässig sind, müssen als solche benannt werden.“²⁸

Gemeint ist damit ein mittleres Abstraktionsniveau. Es liegt nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates in der Natur der Sache, dass ein „Konzept“ als formuliertes Gedankengerüst, als erste Fassung einer Schrift bzw. als stichwortartiger Entwurf²⁹ für ein bestimmtes Vorhaben nicht bereits auch kleinste Details nennen kann. Zu diesem Ergebnis kommt auch Peters³⁰ und führt aus, dass es unmöglich sei, das Angebot im einzelnen zu beschreiben. Einerseits müsse das Telemedienkonzept deutlich konkreter als die Gesetzesvorgabe sein; andererseits brauche es nicht das Angebot in allen Einzelheiten zu umfassen, wie etwa einzelne Unterseiten oder Einzelthemen. Peters hält es daher für zweckmäßig, charakteristische Beispiele expressis verbis anzuführen und sodann „vergleichbare Fälle“ einzubeziehen.

Eben dies leistet das Telemedienkonzept, das die Zielgruppe, den Inhalt und die publizistische Ausrichtung sowie die Verweildauer beschreibt und damit die gesetzlichen Vorgaben erfüllt. Darüber hinaus erläutert das Konzept die Angebotsformen und die Darstellungsmöglichkeiten sowie unter Nennung verschiedener Beispiele die einzelnen Angebotsbestandteile und zeigt auf, in welche Richtung sich das Angebot mit der zunehmenden Digitalisierung bewegt. Auch zu den drei Stufen finden sich die erforderlichen Angaben in dem Telemedienkonzept.

Insbesondere zukünftige Entwicklungen können nicht im einzelnen beschrieben werden, denn den Rundfunkanstalten muss ein ausreichender Entwicklungskorridor

²⁷ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 5 f.

²⁸ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11f Abs. 1, S. 21

²⁹ Duden, Das Fremdwörterbuch, 25. Aufl. 2009, Stichwort „Konzept“

³⁰ Peters, a.a.O., Rn. 345

zugestanden werden, innerhalb dessen die tägliche Arbeit unter journalistischen Grundsätzen stattfinden kann. Zur adäquaten Auftragserfüllung, insbesondere hinsichtlich der telemedienspezifischen Anforderungen des § 11d Abs. 3 RStV, muss der **rbb** zeitnah und flexibel auf technische Entwicklungen reagieren können. Das Telemedienkonzept informiert über die von dem VPRT kritisierten iTV-Applikationen und interaktiven Sendungsbegleitungen anschaulich durch Nennung verschiedener Beispiele, die die Intendantin in ihrer Kommentierung noch erweitert - dies, obwohl sich diese Elemente teilweise noch in der Erprobungsphase befinden. Der **rbb**-Rundfunkrat ist daher der Ansicht, dass das Telemedienkonzept sogar in besonders konkreter Weise die zukünftige Entwicklung beschreibt. Die aktuelle Verwendung dieser Elemente veranschaulicht, wie diese auch in Zukunft verwendet werden. Darauf weist die Intendantin noch einmal explizit in ihrer Kommentierung hin.

Entgegen der Befürchtung einiger Stellungnehmenden werden durch die Ankündigung des Einsatzes interaktiver Elemente und sonstiger Weiterentwicklungen auch nicht neue Dreistufentests verhindert. Maßgeblich für die Einleitung eines neuen Verfahrens sind ausschließlich die Aufgreifkriterien in § 11f Abs. 3 Satz 2 RStV. Danach liegt ein neues bzw. verändertes Angebot insbesondere dann vor, wenn die inhaltliche Gesamtausrichtung des Angebots oder die angestrebte Zielgruppe verändert wird. Konkretisiert werden diese Voraussetzungen in Ziffer I (2) a) und b) der ARD-Verfahrensregeln. Lit. b) der Verfahrensregeln bestimmt über eine Negativabgrenzung, dass kein neues oder verändertes Angebot insbesondere bei der Veränderung oder Neueinführung einzelner Elemente oder der Weiterentwicklung einzelner Formate ohne Auswirkung auf die Grundausrichtung des Angebots (Nr. 1), bei der Weiterentwicklung im Zuge der technischen Entwicklung auf bereits bestehenden Plattformen (Nr. 4) sowie bei der Verbreitung bereits bestehender Telemedien auf neuen technischen Verbreitungsplattformen (Nr. 3 Technikneutralität) vorliegt. Dies verdeutlicht den einzuräumenden Entwicklungskorridor, der zwangsläufig aus dem hochdynamisch funktionierenden Internet folgt und dem Umstand, dass die analoge Ausstrahlung von der digitalen überholt wird.

Gestalterische und technische Weiterentwicklungen in dieser Richtung stellen somit grundsätzlich kein neues oder verändertes Angebot dar. Deren Ankündigung verhindert folglich auch nicht neue Dreistufentests, zumal der Rundfunkrat bei der Entscheidung, ob es sich um ein neues oder verändertes Angebot handelt, ohnehin frei agiert und notfalls die Durchführung des Dreistufentest-Verfahrens verlangen kann und wird.

Die mobile Ausspielung von ARD Portal/iTV und EPG verhindert ebenso wenig neue Dreistufentest-Verfahren. Sie stellt einen alternativen Verbreitungsweg dar. Dies folgt aus Ziffer I (2) b) Nr. 3 der ARD-Verfahrensregeln, wonach bei Verbreitung bereits bestehender Telemedien auf neuen technischen Verbreitungsplattformen (sog. Technikneutralität) gerade kein neues oder verändertes Angebot vorliegt. Dem liegt zugrunde, dass die EU-Kommission die Technikneutralität des öffentlich-rechtlichen Angebots ausdrücklich anerkannt (unter anderem in dem Beihilfekompromiss vom 24. April 2007) und festgestellt hat, dass die Bestands-

und Entwicklungsgarantie auch für „neue Verbreitungsformen“ gilt.³¹ Der deutsche Gesetzgeber hat im Blick, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung der Verbreitungsformen und Verbreitungswege ermöglichen und der 12. RÄStV die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter stärken soll.³² Solange der **rbb** daher lediglich bereits vorhandene, geeignete Inhalte auch für die Nutzung auf mobilen Endgeräten oder auf anderen Verbreitungswegen bereithält, verhindert dies keine neuen Dreistufentests. Die Intendantin teilt in ihrem Telemedienkonzept insoweit mit, dass ARD Portal/iTV und EPG lediglich in reduziertem vereinfachtem Umfang mobil verfügbar ist.

Aber auch inhaltliche Änderungen stellen erst dann ein neues oder verändertes Angebot dar, wenn eine grundlegende Änderung der thematisch-inhaltlichen Ausrichtung des Gesamtangebots, eine substantielle Änderung der Angebotsmischung oder eine Veränderung der Zielgruppe erfolgt oder der Kostenaufwand wesentlich steigt (vgl. Ziffer I (2) a) der ARD-Verfahrensregeln). Anhaltspunkte für eine derartige inhaltliche Änderung ergeben sich aus dem Telemedienkonzept nicht.

Kops/Sokoll/Bensinger sind in ihrem Gutachten insoweit der Auffassung, dass es nicht Sinn und Zweck eines zeit- und ressourcenaufwändigen Prüfverfahrens wie des Dreistufentests sein kann, dass jede kleinere Angebotsänderung ein neues Testverfahren auslöst.³³

Vorsorglich hat der **rbb**-Rundfunkrat die Intendantin um Bestätigung gebeten, dass er möglichst frühzeitig insbesondere über die Entwicklung und Planung neuer Technologien sowie neuer und optimierter Verbreitungswege informiert wird. Dieser Aufforderung kam der **rbb** mit Schreiben vom 2. Juni 2010 nach. Zudem hat der **rbb**-Rundfunkrat einen entsprechenden Hinweis in den Tenor seiner Entscheidungsbegründung aufgenommen (vgl. Ziffer 1, Seite 3; zum HbbTV-Standard vgl. C I 4, Seite 27 f.).

Dessen ungeachtet wird der **rbb**-Rundfunkrat ARD Portal/iTV und EPG im Rahmen nachlaufender Programmkontrolle beobachten und bei entsprechender Veranlassung ein neues Dreistufentest-Verfahren verlangen.

bb) Ausführungen der Intendantin zu den marktlichen Auswirkungen

Ausführungen der Intendantin zu den marktlichen Auswirkungen finden sich nicht bereits in dem Telemedienkonzept, sondern erst in der Kommentierung. § 11f Abs. 1 und 4 RStV lässt nicht eindeutig erkennen, ob Angaben zu den drei Stufen bereits in der Angebotsbeschreibung enthalten sein müssen. Ziffer II (1) b) 2 der ARD-Verfahrensregeln bestimmt, dass in dem Telemedienkonzept darzulegen ist, in welchem Umfang das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Beitrag beiträgt und dass dabei unter anderem auch „marktrelevante Auswirkungen...zu berücksichtigen sind“.

³¹ BVerfGE 119, 182, 218 („12. Rundfunkentscheidung“)

³² amtliche Begründung zum 12. RÄStV, Abschnitt A und Abschnitt B, Ziff. I.B, zu Nummer 11, S. 2 ff., 11

³³ Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, März 2009, S. 123
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Portal/iTV und EPG

Nach Ansicht des Rundfunkrates besteht die Darlegungspflicht gemäß § 11f Abs. 4 Satz 1 RStV gegenüber dem „zuständigen Gremium“. Dies korreliert mit der bereits dargelegten Intention des Gesetzgebers, dass die Einholung von Stellungnahmen Dritter, der Kommentierungen der Intendantin und der Gutachten der Information des Rundfunkrates dient. Wann genau er welche Information erhält, ist dabei nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates irrelevant. Wichtig ist einzig, dass er rechtzeitig vor seiner Entscheidungsfindung umfassend informiert ist. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass § 11f Abs. 6 RStV die Veröffentlichung des Gutachtens erst zusammen mit der Veröffentlichung der Entscheidungsbegründung fordert. Maßgeblich ist also, dass dem Rundfunkrat zum Zeitpunkt seiner Entscheidung alle Informationen vorliegen. Dies ist hier der Fall. Fehlende Ausführungen zu den marktlichen Auswirkungen im Telemedienkonzept stellen somit keinen Verfahrensfehler dar.

Dafür, dass die Intendantin in der Angebotsbeschreibung aufgrund ihrer Sachnähe „in Vorleistung“ nur zu den publizistischen Fragestellungen Aussagen treffen muss, spricht auch die amtliche Begründung zu § 11f RÄStV. Dort heißt es: „Im Telemedienkonzept sind drei Bereiche auszuführen: Erstens ist schriftlich darzulegen, in welcher Weise für die Demokratie, die Gesellschaft oder die Kultur ein Beitrag geleistet wird. Zweitens ist der Beitrag zum publizistischen Wettbewerb zu bestimmen. Drittens ist der finanzielle Aufwand für das Angebot festzustellen.“³⁴ Der Rundfunkrat ist insoweit der Überzeugung, dass der Inhalt des Telemedienkonzepts vorrangig auf die Begründung der publizistischen Relevanz ausgerichtet sein muss.

Auch nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist dies der richtige Weg. Würde der Rundfunkrat bereits im Zeitpunkt der Erstellung und Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung fundierte Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen verlangen, müsste die Rundfunkanstalt ebenfalls ein Gutachten hierzu einholen. Es käme zu einer doppelten Auftragsvergabe für ein und dieselbe Fragestellung, denn der Rundfunkrat muss gemäß § 11f Abs. 5 RStV in jedem Fall gutachterliche Beratung hinzuziehen. Der Kostenaufwand für zwei Gutachten wäre unverhältnismäßig hoch. Dies kann der Gesetzgeber nicht gewollt haben.

cc) Angaben zu § 11f Abs. 4 S. 4 RStV

§ 11f Abs. 4 S. 4 RStV bestimmt, dass der voraussichtliche Zeitraum, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll, in der Angebotsbeschreibung darzulegen ist. Einen ausdrücklichen Hinweis hierzu enthält die spezifische Angebotsbeschreibung zu ARD Portal/iTV und EPG nicht. Der **rbb**-Rundfunkrat ist der Auffassung, dass es einer ausdrücklichen Angabe nicht bedarf, solange er den voraussichtlichen Zeitraum auch konkludent der Angebotsbeschreibung entnehmen kann.

Die gesamte Angebotsbeschreibung lässt konkludent erkennen, dass das Angebot auf Dauer ohne zeitliche Beschränkung stattfinden soll. Die Intendantin beantragt insoweit die *Fortführung* des Angebots. Nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates

³⁴ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, Zu § 11f Abs. 4

Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Portal/iTV und EPG

meint dies die dauerhafte Fortführung. Dafür spricht auch, dass es sich um ein bereits bestehendes Angebot handelt, das ursprünglich - vor der Einführung des Dreistufentest-Verfahrens - ohnehin unbegrenzt vorgehalten werden sollte. Hierfür spricht zudem das Verweildauerkonzept, das auch zeitlich unbegrenzte Inhalte vorsieht wie allgemeine Informationen zu Programm, Sender und Adressen.

In dem für alle Telemedienkonzepte geltenden Allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD teilen die Intendantinnen und Intendanten zudem mit, sie wollten die Bestandsangebote mit Blick auf § 11f Abs. 4 S. 4 RStV „auf Dauer“ fortführen.³⁵

³⁵ Allgemeiner Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 12
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Portal/iTV und EPG

C) Materielle Prüfung

Erste Stufe: ARD Portal/iTV und EPG entspricht den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft als Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrages.

Auf der ersten Stufe prüft der **rbb**-Rundfunkrat gemäß § 11 f Abs. 4 S. 2 Nr. 1 RStV, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Dies bemisst sich danach, ob ARD Portal/iTV und EPG den allgemeinen und telemedienspezifischen Anforderungen im Rahmen der Auftragserfüllung entspricht. Zudem darf das Angebot nicht gegen gesetzliche Ge- und Verbote verstoßen.

I. Allgemeine Anforderungen nach § 11 RStV

§ 11 Abs. 1 RStV bestimmt den allgemeinen Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Danach haben diese 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 öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben und sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung und insbesondere der Kultur zu dienen. Nach § 11 Abs. 2 RStV sollen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten objektiv, unparteilich und ausgewogen berichten unter Wahrung der Meinungsvielfalt.

Diese Auftragsdefinition stellt eine Ausgestaltung der in Art. 5 Abs. 2 GG verankerten Rundfunkfreiheit dar und wurde durch mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) weiter konkretisiert. So obliegt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Grundversorgungsauftrag und damit die Aufgabe, der Gesamtheit der Bevölkerung Programme anzubieten, die umfassend und in voller Breite des klassischen Rundfunkauftrages informieren unter Sicherung der Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise.³⁶ Dennoch ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf die Grundversorgungsleistung beschränkt. Der Gesetzgeber darf insoweit auch jenseits der Grundversorgung die Veranstaltung dieser Dienste und Programme nicht ausschließlich privaten Veranstaltern überlassen.³⁷ Zudem spricht das BVerfG dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Bestands- und Entwicklungsgarantie zu, die ihm die Verbreitung seiner Inhalte auch durch neue Dienste mittels neuer Technologien ermöglicht.³⁸

³⁶ BVerfGE 74, 297, 325

³⁷ BVerfGE 74, 297, 332; 87, 181, 203; 73, 118 ff.

³⁸ BVerfGE 83, 238 ff.

1. Stellungnahmen Dritter

Den **rbb**-Rundfunkrat erreichten zahlreiche positive allgemeine bzw. angebotsübergreifende Stellungnahmen, die den öffentlich-rechtlichen Angeboten eine hohe Auftragsrelevanz bescheinigen. Viele Stellungnehmende verfolgen mit Sorge die Beschränkungen, die der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nach ihrer Ansicht aufhebe.³⁹ So fordern zwölf Privatpersonen, die ihre Stellungnahmen über www.netzpolitik.org abgaben, dass möglichst viele Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter Creative Commons Lizenzen⁴⁰ veröffentlicht und offene Formate eingesetzt werden und dass die Inhalte länger als sieben Tage verfügbar bzw. ohne zeitliche Befristung und auch Inhalte ohne Sendungsbezug zulässig sind. Bertram führt in diesem Zusammenhang aus, Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei sicherzustellen, dass die hohen GEZ-Gebühren im Sinne der Allgemeinheit eingesetzt würden. Lorenz und Baganz fordern insoweit die Erweiterung der ihrer Auffassung nach nicht mehr zeitgemäßen Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Maurach setzt auf die Verbindung von Inhalten der Sendeanstalten und von Hörern erstellten Formaten und damit auf deren interaktive Einbindung.

Für den Deutschen Musikrat ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Spiegelbild und Seismograph für die kulturelle Vielfalt. Angesichts des verändernden Nutzerverhaltens sei es folgerichtig, dass nun auch Telemedienangebote zum originären Aufgabenreich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehörten. Dieser sei im Gegensatz zu den privaten Anbietern auf einem guten Weg, die Voraussetzungen zur Umsetzung der UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt zu erfüllen. Für mehrere Stellungnehmende ist es somit elementare Aufgabe bzw. unbedingter Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, alle Bevölkerungsgruppen und damit auch Jüngere zu erreichen, die hauptsächlich über Online-Angebote erreichbar seien.⁴¹ Insoweit habe sich das Mediennutzungsverhalten verändert. Die Zahl der Online-Nutzer steige kontinuierlich, insbesondere unter den Jüngeren, aber auch in der Altersgruppe der Älteren.⁴² Es würde dem öffentlich-rechtlichen Auftrag widersprechen, einen immer größer werdenden Teil der Gesellschaft in seinem gewandelten Mediennutzungsverhalten zu ignorieren.⁴³

Es sei daher auch notwendig, Angebote im Sinne der Bewusstseinsbildung für den Wert der Kreativität auszubauen und weiterzuentwickeln.⁴⁴ Wer das Internet als Leitmedium der Zukunft nicht in seinen Geschäfts-, Programmentwicklungs- oder Bildungsprozessen berücksichtige, werde seinen Entwicklungsauftrag verfehlen und

³⁹ so zum Beispiel Weltverband der Bibliotheken (IFLA), S. 1; Zwölf Privatpersonen über www.netzpolitik.org

⁴⁰ Creative Commons (CC) ist eine Non-Profit-Organisation, die in Form vorgefertigter Lizenzverträge (über sechs verschiedene Vertragstypen) die Veröffentlichung und Verbreitung digitaler Medieninhalte vereinfacht. CC-Lizenzen richten sich als „Jedermannlizenz“ an alle Betrachter der Inhalte und geben über die Beschränkungen des Urheberrechts hinaus zusätzliche Freiheiten. Der Umfang der Nutzungsrechte richtet sich nach dem jeweiligen CC-Lizenzvertrag.

⁴¹ Deutscher Musikrat, Akademie der Künste, Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), Deutscher Familienverband

⁴² Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv)

⁴³ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 1

⁴⁴ Deutscher Musikrat

seiner gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht.⁴⁵ Die öffentlich-rechtlichen Telemedien seien aufgrund ihrer Unabhängigkeit, ihrer journalistischen Kompetenz und ihrer Vielfalt in besonderem Maße geeignet, allen Bevölkerungsgruppen den Weg in die Wissens- und Informationsgesellschaft zu ebnet. Insbesondere für Kinder sei das Internetangebot der ARD „sicheres Terrain“.⁴⁶ Die öffentlich-rechtlichen Telemedien ermöglichen die individuelle und kollektive Meinungs- und Wertebildung.⁴⁷

Ver.di ist der Auffassung, die Telemedienkonzepte der ARD-Anstalten erfüllten den öffentlich-rechtlichen Auftrag. Das Bereitstellen von Bildern, Videos, Texten und interaktiven Elementen sowie Livestreams und Video-on-demand entspreche den Nutzererwartungen im Internet.⁴⁸ Zudem setze der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch seine hochwertige und moderne Ausbildung Standards im Qualitätsjournalismus, biete hierfür zahlreiche Arbeitsplätze und integriere dabei unterschiedlichste gesellschaftliche Gruppen.⁴⁹

Das Internet spiele insbesondere als Informationsquelle für Lernende in der Erwachsenenbildung eine immer größere Rolle. Die Telemedienangebote der ARD böten hierfür sowohl für die Lernenden als auch für die Lehrer eine gute Grundlage, da sie am Nutzer orientiert und von fachlich qualifiziertem Personal seriös recherchiert und aufbereitet seien.⁵⁰

Für den Weltverband der Bibliotheken (IFLA) ist die digitale Medienwelt für die Bildungsarbeit der Bibliotheken zu einer wichtigen Ressource geworden. Dieser Wissensspeicher dürfe nicht verkürzt werden durch kurze Verweildauerregelungen. Wichtig seien insbesondere auch Hintergrundinformationen, in denen wichtige Informationsressourcen gebündelt und dauerhaft im Internet verfügbar seien. Nur so seien die Vielfalt der Meinungen und die Informationsfreiheit gesichert.⁵¹

Der Deutsche Familienverband fordert, dass Internetangebote nicht nur nach kommerziellen Gesichtspunkten gestaltet werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages verpflichtet, unabhängig von werbewirtschaftlichen und politischen Zwängen den gesellschaftlichen Diskussionsprozess im Internet umfassend zu begleiten. Eine Einschränkung der Berichterstattung würde auch das familienpolitische Grundverständnis negativ verändern.⁵²

Insgesamt seien Internetangebote eine wichtige Plattform der Recherche und der Berichtsdocumentation. Den Telemedienangeboten der ARD komme wegen des am öffentlichen Interesse orientierten Anspruchs und damit nicht am kommerziell geprägten Anspruch privater Sender eine große Bedeutung zu. Der Dreistufentest dürfe diese Informationsbasis nicht zunichte machen. Insbesondere der

⁴⁵ Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv), Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)

⁴⁶ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 2

⁴⁷ wie vor, S. 4

⁴⁸ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

⁴⁹ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

⁵⁰ Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv)

⁵¹ Weltverband der Bibliotheken (IFLA), S. 2

⁵² Deutscher Familienverband, S. 2

Rettungssport sei noch immer eine Rand- bzw. Exotensportart, weswegen er den öffentlich-rechtlichen Rundfunk brauche, denn nur dieser bzw. die Dritten Programme der ARD würden über ihn berichten.⁵³

Der DJV ist unter Verweis auf die Programmautonomie angebotsübergreifend der Ansicht, die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrages als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms und dessen Anzahl und Umfang stehe den Rundfunkanstalten zu. Dies gelte auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen.⁵⁴

Speziell zu ARD Portal/iTV und EPG meint der DJV, das Angebot sei als das Fernsehprogramm der ARD-Anstalten ergänzender Dienst notwendig.⁵⁵

Kritisch, jedoch angebotsübergreifend äußert sich BITKOM. Seiner Ansicht nach bestehe angesichts der vielfältigen professionellen publizistischen Landschaft im Internet ein wesentlich höheres Legitimationsbedürfnis für gebührenfinanzierte Angebote.⁵⁶ BDZV und VPRT meinen - ebenso angebotsübergreifend -, die Nutzererwartung, mit der in dem Telemedienkonzept argumentiert werde, ersetze nicht die Interessen der Allgemeinheit. Die Befriedigung individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse gehöre nicht zum originären Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁵⁷ Die Nutzersicht könne insbesondere kein Nachweis für den publizistischen Mehrwert sein, auf den es jedoch ankomme. Fraglich sei auch, ob angesichts des in Deutschland bestehenden vielfältigen Pressemarktes im Internet ein gesellschaftlicher Bedarf gebührenfinanzierter Inhalte überhaupt bestehe. Für problematisch hält der BDZV auch die Aussage, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk alle für den Nutzer relevanten Inhalte abdecken müsse. Auch das Erreichen junger Zielgruppen erfordere einen Mehrwert. Insbesondere Chats, Communities etc. seien nicht vom Grundversorgungsauftrag umfasst, was die Negativliste beweise. Ob man über diesen Weg junge Nutzer mit Nachrichtenangeboten erreiche, sei mehr als fraglich. Diejenigen Jugendlichen, die ohnehin nicht mehr nachrichteninteressiert seien, erreiche man auch nicht über das Internet. Es könne jedenfalls nicht Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sein, jungen Zielgruppen reine Unterhaltungsangebote ohne besonderen Mehrwert zu bieten. Internetauftritte öffentlich-rechtlicher Jugendradios gänzlich ohne Nachrichteninhalte seien somit problematisch.⁵⁸

Nach Ansicht des VPRT sei es zudem nicht statthaft, den Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008 - wie in der Angebotsbeschreibung erfolgt - als Grundlage für den öffentlich-rechtlichen Auftrag heranzuziehen. Insbesondere hält er die Schlussfolgerung, die Digitalisierung und das Internet führten zu einer Ökonomisierung und damit zu

⁵³ Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)

⁵⁴ DJV, S. 11

⁵⁵ DJV, S. 23

⁵⁶ BITKOM, S. 2

⁵⁷ VPRT, S. 38 ff.

⁵⁸ BDZV, S. 18 ff.

einer zunehmenden Uniformierung und Verflachung der Inhalte in Richtung Unterhaltung und Mainstream, für nicht haltbar.⁵⁹

Der BDZV hat nur wenige Anmerkungen zu ARD Portal/iTV und EPG. Er ist entgegen seiner Kritik hinsichtlich ARD Text der Auffassung, ARD Portal/iTV und EPG ergänze und erkläre das betreffende Angebot im digitalen Fernsehen. Es könne daher „als Vorbild für alle öffentlich-rechtlichen Onlinedienste gelten“, da die Inhalte auf die Sendungen bezogen seien und das Onlineportal auf umfassende Textdienste verzichte.⁶⁰

Der VPRT führt angebotsbezogen lediglich aus, alle Informationen seien auch auf mobilen Endgeräten verfügbar.⁶¹ Ob er die mobile Ausspielung kritisiert, geht hieraus nicht hervor. Vorsorglich nimmt der **rbb**-Rundfunkrat hierzu Stellung.

2. Ausführungen der Intendantin

Die Digitalisierung der Fernsehhaushalte in Deutschland schreite kontinuierlich voran. 46,7 Prozent der Haushalte verfügte in 2008 über einen digitalen Fernsehzugang. Die Terrestrik sei nahezu vollständig digitalisiert. Die Satellitenebene sei mehrheitlich auf Digitalempfang umgestellt. Über Kabel hingegen, das etwas mehr als die Hälfte aller Haushalte abdecke, empfangen bislang nur ca. ein Fünftel der Haushalte digital. Die zunehmende Digitalisierung führe auch zu einer nahezu explosionsartigen Vermehrung der Fernsehprogramme. Derzeit empfangen jeder Fernsehhaushalt durchschnittlich 71 Programme. Aus diesem Grunde bedürfe es für die Zuschauer mit digitalem Empfang der Orientierung und der Information. Ebenso wichtig sei es für die Rundfunkveranstalter, geeignete Instrumente einzusetzen, um ihre Programme in der digitalen Vielfalt zugänglich zu machen. EPGs seien von künftig weiter wachsender Bedeutung.⁶²

In dem allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte der ARD-Gemeinschaftsangebote legen die Intendantinnen und Intendanten unter Bezugnahme auf aktuelle Marktforschungsergebnisse und ausgehend von dem Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008 das gewandelte Nutzungsbedürfnis dar. Um ihrem Auftrag gerecht zu werden, müssten die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in allen Generationen und Bevölkerungsschichten relevant und von Interesse sein, um alle Nutzer zu erreichen. Mit den digitalen Medien und dem Verbreitungsweg Internet habe sich die öffentliche Kommunikation verändert. Die zunehmende Verbreitung von digitalen Endgeräten und Produktinnovationen im Bereich des mobilen Internetempfangs lasse zudem einen weiteren Anstieg der Internetnutzung erwarten.⁶³ In dem allgemeinen Teil ihrer Kommentierung der Stellungnahmen Dritter führen die Intendantinnen und Intendanten aus, die Existenz öffentlich-rechtlicher Telemedien sei kein Eingriff in den publizistischen Wettbewerb, sondern bereichere diesen und entspreche der verfassungsrechtlichen

⁵⁹ VPRT, S. 37

⁶⁰ BDZV, S. 124

⁶¹ VPRT, S. 90

⁶² Telemedienkonzept, S. 203

⁶³ Allgemeiner Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 18, 22
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Portal/iTV und EPG

Entwicklungsgarantie. Die ARD stelle individuelle kommunikative Bedürfnisse nicht mit gesellschaftlichen gleich. Vielmehr entspreche die ARD kommunikativen Bedürfnissen in der Gesellschaft.⁶⁴

3. Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der ARD-Programmbeirat stellt fest, dass keiner der Stellungnehmenden die Erfüllung der in § 11 RStV formulierten Anforderungen bezweifelt. Angesichts der Fülle der Angebote sei ARD Portal/iTV und EPG als Orientierungshilfe notwendig. Das Angebot schaffe einen wichtigen Zugang zur Grundversorgung im digitalen Zeitalter über einen sich noch entwickelnden Verbreitungsweg.⁶⁵ Die Rundfunkräte der anderen Landesrundfunkanstalten sind derselben Auffassung.⁶⁶ Der SWR-Rundfunkrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Angebot derzeit zwar nur über Settop-Boxen nutzbar sei, die auf dem MHP-Standard aufsetzten, der sich in Deutschland nicht durchgesetzt habe. Im Bereich hybrider Fernsehempfangsgeräte werde das Angebot jedoch an Bedeutung gewinnen.⁶⁷ Hinsichtlich des MHP-Standards rät die GVK zu weiterer Informationseinholung.⁶⁸

Die GVK weist zudem darauf hin, dass sich der Auftrag zum Angebot eines elektronischen Programmführers unmittelbar aus § 11d Abs. 4 RStV ergebe. Für den im Fernsehen aufrufbaren EPG bedürfe es daher keines Dreistufentest-Verfahrens.⁶⁹ Das Online-Angebot ard-digital.de samt dem dort enthaltenen Online-EPG sei vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst.

4. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Auf der ersten Stufe prüft der **rbb**-Rundfunkrat, ob das Angebot gemäß § 11 RStV geeignet ist, als Medium und Faktor freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.

Dafür, dass ARD Portal/iTV und EPG die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllt, spricht zum einen, dass nahezu die Hälfte der Fernsehhaushalte inzwischen über einen Zugang zum digitalen Fernsehen verfügen. Die Fülle der Fernsehprogramme erfordert entsprechende Orientierungshilfe, die ARD Portal/iTV und EPG leistet. Zum anderen bietet es zum Beispiel über Nachrichtenticker aktuelle Meldungen und damit Informationen über das tagesaktuelle politische und gesellschaftliche Geschehen in Deutschland und der Welt. So trägt es auch zur Meinungsbildung bei. Über interaktive Elemente wie Votings und Mitspielmöglichkeiten unterhält es und bietet zusätzliche Informationen. Durch zu Applikationen zusammengestellten

⁶⁴ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 19 ff.

⁶⁵ ARD-Programmbeirat, S. 14

⁶⁶ MDR-RR, S. 1; SR-RR, S. 1, RB-RR, S. 1; NDR-RR, S. 2; WDR-RR, S. 1

⁶⁷ SWR-RR, S. 1

⁶⁸ Beschlussempfehlung der GVK, S. 1

⁶⁹ Beschlussempfehlung der GVK, S. 1, 3

Hintergrundinformationen zum Beispiel zu ARD-Ratgeber-Sendungen kommt es seinem Beratungsauftrag nach.

Zutreffend weist die GVK darüber hinaus darauf hin, dass sich die Beauftragung eines elektronischen Programmführers im Fernsehen unmittelbar aus dem Gesetz ergibt. § 11d Abs. 4 RStV bestimmt, dass die ARD ihre Programme unter elektronischen Programmführern zusammenfassen müsse. Dieser Vorgabe kommt die ARD mit dem hier zu prüfenden Angebot und insbesondere mit dem EPG nach. Eines Dreistufentest-Verfahrens für den über den Fernseher aufrufbaren EPG bedarf es daher im Grunde nicht.

Auch der Umstand fehlender Kritik spricht für die Auftragserfüllung. Der DJV hält das Angebot ebenso wie der **rbb**-Rundfunkrat als Orientierungshilfe für notwendig. Für den ansonsten kritischen BDZV ist ARD Portal/iTV und EPG als ergänzendes und erklärendes und insbesondere sendungsbezogenes Angebot gar Vorbild für alle öffentlich-rechtlichen Onlinedienste. Auch der VPRT äußert keine Kritik.

Nur ob der VPRT die mobile Ausstrahlung für auftragsrelevant erachtet, geht nicht eindeutig aus seiner angebotsspezifischen Stellungnahme hervor. Vorsorglich teilt der **rbb**-Rundfunkrat hierzu mit, dass er die Mobilausstrahlung ebenfalls für beauftragt hält. Das Mediennutzungsverhalten hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert. Für den Nutzer ist der zeitsouveräne Zugang zu den Inhalten inzwischen selbstverständlich geworden, wie die zahlreichen Stellungnahmen zeigen. Laut aktueller Studie der AGOF⁷⁰ erreicht insbesondere das Internet fast 70 Prozent der deutschen Bevölkerung.⁷¹ Der Deutsche Volkshochschulverband stellt insoweit zutreffend fest, dass das Internet das Leitmedium der Zukunft ist und diejenigen, die dieses Medium in ihren Programm- und Bildungsprozessen unbeachtet lassen, ihren Auftrag verfehlen und ihrer gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht werden.⁷² Zu Recht spricht der Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008 (der nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates als Bezugsquelle geeignet ist) davon, dass das Internet die Welt stärker verändert als jede andere Technologie in der heutigen Zeit und es zur Lebensader der modernen Medien- und Informationsgesellschaft geworden ist.⁷³ Gleiches gilt für die Mobil-Auspielung. Sowohl der RStV als auch die Verfahrensregeln von ARD und **rbb** gehen insoweit von der sogenannten Technologieneutralität aus, die die EU-Kommission ausdrücklich anerkannt und festgestellt hat, dass die Bestands- und Entwicklungsgarantie auch für „neue Verbreitungsformen“ gilt.⁷⁴ Die Mobil-Ausstrahlung stellt somit einen alternativen Verbreitungsweg dar, den der **rbb**-Rundfunkrat nicht nur für unbedenklich, sondern darüber hinaus für erforderlich hält zur Auftragserfüllung.

⁷⁰ Arbeitsgemeinschaft Online Forschung e.V.

⁷¹ AGOF in epd Medien v. 20.03.2010, Nr. 21, S. 11

⁷² Deutscher Volkshochschulverband (dvv)

⁷³ Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, S. 31

⁷⁴ BVerfGE 119, 182, 218 („12. Rundfunkentscheidung“)

Letztlich spricht der Umstand, dass die Verbreitung des Angebots teilweise in technischer Hinsicht auf dem MHP⁷⁵-Standard basiert(e), nicht gegen die ohnehin bereits aus dem Gesetz folgende Beauftragung. Zwar hat sich der MHP-Standard nicht durchgesetzt, weshalb die Verbreitung über diesen Standard zum 30. April 2010 eingestellt wurde. Inzwischen wird das ARD Portal/iTV mit seinem EPG jedoch auf dem HbbTV-Standard bereit gestellt. Die Intendantin teilte hierzu in ihrem Schreiben vom 2. Juni 2010 mit, dass mit dem HbbTV⁷⁶-Standard ein Nachfolgestandard zur Abbildung fernsehgebundener Telemedien geschaffen sei, der sich derzeit in der Weiterentwicklung befinde. In Deutschland seien alle relevanten Programmanbieter (ARD, ZDF, RTL-Gruppe, Pro7/Sat1-Gruppe), Hersteller von Settop-Boxen und Fernsehgeräten sowie Softwareentwicklungs-Unternehmen aktuell mit der Entwicklung befasst. Die ARD konzentrierte ihre Entwicklungsarbeit daher auf den HbbTV-Standard.

Nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates ist der Entwicklungsschritt notwendig, damit die ARD den Anschluss an den technischen Fortschritt nicht verliert und auch in Zukunft ihren Auftrag erfüllen kann. Es handelt sich hierbei auch nicht um ein neues Angebot, sondern lediglich um eine andere technische Plattform (vgl. Ziffer I b) der ARD-Verfahrensregeln). Den Rundfunkanstalten muss - wie bereits erläutert - ein Entwicklungskorridor zugestanden werden.

Da das Telemedienkonzept im Übrigen von der „jeweils genutzten technischen Digitalplattform“ ausgeht und MHP (neben CE-HTML) als bloßes Beispiel aufzählt, ist auch eine Änderung des Konzepts nicht erforderlich. Dies gilt vor allem aber auch deshalb, weil die technische Basis für Hybrid-TV-Anwendungen eben die in dem Konzept ebenfalls als Beispiel aufgeführte Programmiersprache CE-HTML ist.⁷⁷

II. Telemedienspezifische Anforderungen, § 11d Abs. 3 RStV

Gemäß § 11d Abs. 3 S. 1 RStV soll allen Bevölkerungsgruppen durch die Telemedienangebote die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden. Die Erfüllung dieser Aufgaben wird in der amtlichen Begründung als wesentliches Abgrenzungskriterium zu den kommerziellen Angeboten dargestellt.⁷⁸

1. Stellungnahmen Dritter

Eine explizite Befassung der Stellungnehmenden mit den besonderen telemedienspezifischen Anforderungen liegt - bis auf die Ausführungen des DJV - nicht vor. Die durchweg positiven angebotsübergreifenden Stellungnahmen heben jedoch die Kostenfreiheit, Unabhängigkeit, Vielfalt und journalistische Kompetenz

⁷⁵ Multimedia-Home-Plattform (wurde vom internationalen DVB-Projekt als Standard verabschiedet und spezifiziert die Übertragung und Darstellung interaktiver Elemente im digitalen Fernsehen)

⁷⁶ Hybrid Broadband Broadcast Television

⁷⁷ Goldmedia, Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen der Telemedienangebote ARD Text und ARD Portal/iTV inkl. EPG, S. 179, Telemedienkonzept, S. 205

⁷⁸ amtliche Begründung, zu § 11d Absatz 3

öffentlich-rechtlicher Medien hervor und halten diese Merkmale für geeignet, allen Bevölkerungsgruppen den Weg in die Wissens- und Informationsgesellschaft zu ebnet und den Kindern ein „sicheres Terrain“ zu bieten.⁷⁹ Ver.di lobt die Integration unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen durch eine hochwertige und moderne Ausbildung und entsprechende Arbeitsplätze.⁸⁰ Auch trügen die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote zu Erwerb und Ausbau von Medienkompetenz bei.⁸¹ Mehrfach wurde vor dem Hintergrund der Nutzung des Internets insbesondere durch junge Nutzer das Erfordernis hervorgehoben, diesen eine Orientierung bei der Nutzung zu bieten.⁸²

Angebotsspezifisch ist der DJV der Auffassung, ARD Portal/iTV und EPG biete die nach § 11d Abs. 3 RStV von den Rundfunkanstalten geforderte Orientierungshilfe.⁸³

2. Ausführungen der Intendantin

Angesichts der zunehmenden Digitalisierung und der nahezu explosionsartigen Vermehrung von Fernsehprogrammen - derzeit gebe es ca. 71 Programme - (vgl. auch die Ausführungen der Intendantin unter Ziffer I 2, Seite 25) bedarf es für die Fernsehzuschauer mit digitalen Empfangsgeräten der Orientierung und Information. Wichtig sei auch, geeignete Instrumente vorzuhalten, um die Programme in der digitalen Vielfalt zugänglich zu machen. Trotz der wachsenden Bedeutung von EPGs sei seitens der Programmveranstalter, des Handels, der Industrie und der Netzbetreiber bisher nur unzureichend über elektronische Programmführer informiert worden. Bislang gebe es lediglich punktuell Daten zur Bekanntheit und Nutzung von EPGs. ARD und ZDF berücksichtigten in ihrer Onlinestudie 2006 die Bekanntheit und Nutzung von EPGs unter der Hypothese, dass sich die Such- und Nutzungsstrategien aus dem Internet auf das Fernsehen übertragen ließen. Danach nutzten 30 Prozent der Onliner einen EPG, wobei der Schwerpunkt bei den 30- bis 49jährigen liege. In dieser Altersgruppe griffen 45 Prozent auf einen EPG zurück. 29 Prozent der Onlinenutzer kannten einen EPG dem Namen nach, 41 Prozent nicht. In etwas mehr als der Hälfte der digitalen Haushalte sei EPG bekannt, obwohl drei Viertel der Empfangsgeräte damit ausgestattet seien. 3,05 Mio. Haushalte nutzten einen EPG. Für drei Viertel der im Rahmen einer Nutzerstudie im Jahre 2008 Befragten sei EPG sehr oder eher wichtig.⁸⁴

In ihrer Kommentierung teilt die Intendantin mit, ARD Portal/iTV und EPG diene der klaren Orientierung und Information über das digitale Programmangebot der ARD. Die Inhalte bezögen sich ausschließlich auf die Sendungen der Fernseh- und Hörfunkkanäle und informierten über Dauer, Titel, Untertitel, Mitwirkende, Inhaltsangaben etc. für einen Zeitraum vom sieben bis 14 Tagen. Die Fülle der Programmdateien würden durch spezielle Rubriken strukturiert und somit für den

⁷⁹ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 2

⁸⁰ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

⁸¹ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 2

⁸² Akademie der Künste, S. 1; ver.di, S. 1; Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)

⁸³ DJV, S. 23

⁸⁴ Telemedienkonzept, S. 203

Nutzer leicht zugänglich. Über „Tipps“ bekäme der Nutzer eine schnelle Übersicht. Zudem würden dem Nutzer Möglichkeiten zur individuellen, personalisierten Programminformation angeboten.⁸⁵

ard-digital.de sei weitgehend barrierefrei gestaltet. Es werde weiterhin daran gearbeitet, die Inhalte der Webseite Menschen mit Behinderungen leicht zugänglich zu machen.⁸⁶ Nachdem der **rbb**-Rundfunkrat gemäß Beschluss des Dreistufentest-Ausschusses vom 10. Mai 2010 weitere Ausführungen zur Barrierefreiheit in dem Telemedienkonzept gefordert hatte, ergänzte die Intendantin dieses wie folgt:

Auf Seite 48 in Kapitel 2.2 unter „Angebotsformen / Darstellungen“, bevor der Abschnitt „Angebotsbestandteile“ beginnt:

„Die Website programm.ARD.de und die iTV-Applikationen sind so gestaltet, dass sie leicht zugänglich und einfach zu nutzen sind. Es wird kontinuierlich daran gearbeitet, den Grad der Barrierefreiheit zu erhöhen und neue Anforderungen ARD-konform umzusetzen.

Die Website programm.ARD.de hat das POC nach BITV-Kriterien entwickelt. Alle Seiten sind im Schriftbild frei skalierbar, Screenreader können die Inhalte lesen. Inhalte und Design-Informationen sind entsprechend voneinander getrennt. Userinnen und User können die Programminformationen von programm.ARD.de durch das Einbinden von RSS-Feeds auch unabhängig von der Website nutzen.

Die iTV-Applikationen sind klar strukturiert und mit einer einheitlichen, auf die Gegebenheiten des TV-Bildschirms ausgerichteten Navigation ausgestattet. Der ARD EPG bietet zugleich spezielle Optionen zur Personalisierung, die das Lesen der Informationen erleichtern. Darunter fällt zum Beispiel eine Lupenfunktionen, mit der die Schrift vergrößert werden kann. Dort wo möglich, können die Zuschauerinnen und Zuschauer bestimmte Elemente auch frei auf dem Bildschirm positionieren. Zugleich wird derzeit evaluiert, inwieweit die neuen technischen Möglichkeiten (zum Beispiel im hybriden Fernsehen) im Sinne der Barrierefreiheit genutzt werden können.“

Auf Seite 48 im ersten Satz unter dem Kapitel „Electronic Programme Guide (ARD EPG) im Internet“:

„Auch die Online-Variante des ARD EPG auf programm.ARD.de (...)“*

* Zur näheren Erläuterung formulierte sie eine Fußnote:

„Alle auf ARD-Digital.de mit der Veröffentlichung des Telemedienkonzepts vorhandenen Inhalte existieren weiterhin und sind mit dem Relaunch der Seite zum 1. September 2009 auf zwei URL verlagert worden. Der ARD EPG im Internet ist seither auf programm.ARD.de zu erreichen. Diese Inhalte waren zuvor unter dem Reiter „Programmorschau“ auf ARD-Digital.de vorhanden. Die URL ARD-Digital.de

⁸⁵ Kommentierung zu den Stellungnahmen Dritter, S. 3

⁸⁶ Telemedienkonzept, S. 206

bleibt bestehen und informiert ausschließlich über das Projekt ARD Digital (bisheriger Reiter: „Über ARD Digital“).“

3. Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der ARD-Programmbeirat und die GVK sowie die mitberatenden Rundfunkräte halten ARD Portal/iTV und EPG für notwendig, da es angesichts der Fülle an medialen Angeboten Orientierung biete.⁸⁷ Die GVK sieht die Auftragserfüllung ebenso insbesondere in der Leistung von Orientierungshilfe und in der Vermittlung technischer Medienkompetenz. Auf ard-digital.de erhalte der Nutzer umfangreiche Informationen über neue Techniken der Rundfunkübertragung und Zugangsmöglichkeiten. Diese Informationen seien nicht ard-spezifisch, sondern vermittelten allgemeine Kenntnisse. Das Angebot sei daher geeignet, technische Medienkompetenz zu fördern. Der Online-EPG gebe einen schnellen Überblick und leiste Orientierungshilfe. Die GVK begrüßt in diesem Zusammenhang, dass sich das Angebot auf wesentliche Informationen zu einer Sendung beschränke, was der Übersichtlichkeit diene. Sie empfiehlt jedoch, auf der Startseite auch einen sichtbaren Einstieg in das Hörfunkprogramm aufzunehmen. Zudem solle der **rbb**-Rundfunkrat die Auffindbarkeit des Programmführers insgesamt in seinen Beratungen thematisieren.⁸⁸ Der BR-Rundfunkrat regt ebenso an, den Online-EPG leichter auffindbar zu gestalten. Zudem sollte im Telemedienkonzept darauf hingewiesen werden, dass sich der Online-EPG seit dem Relaunch am 1. September 2009 nicht mehr unter ard-digital.de, sondern unter programm.ard.de befinde.⁸⁹

4. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat ist der Auffassung, dass ARD Portal/iTV und EPG auch den telemedienspezifischen Auftrag erfüllt.

Die Teilhabe an der Informationsgesellschaft wird allen Bevölkerungsgruppen durch ein barrierearmes und einfach zu bedienendes Angebot ermöglicht. Barrierefrei sind bauliche Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.⁹⁰

Laut Telemedienkonzept ist ARD Portal/iTV und EPG so gestaltet, dass der fernsehgewohnte Zuschauer einen unkomplizierten Zugang findet, indem es auf die typische Fernsehnutzungssituation hin konzipiert, ausgerichtet und optimiert ist. ard-digital.de sei weitgehend barrierefrei gestaltet. Der **rbb**-Rundfunkrat forderte hierzu weitere Erläuterungen, um die Barrierearmut besser einschätzen zu können.

⁸⁷ ARD-Programmbeirat, S. 14; Beschlussempfehlung der GVK, S. 1; MDR-RR, S. 1; SR-RR, S. 1; RB-RR, S. 1; NDR-RR, S. 2; SWR-RR, S. 1 f.

⁸⁸ Beschlussempfehlung der GVK, S. 3 f.

⁸⁹ BR-RR, S. 1

⁹⁰ § 4 BGG (Behindertengleichstellungsgesetz) sowie § 4a LGBG (Landesgleichberechtigungsgesetz Berlin)
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Portal/iTV und EPG

Die Intendantin teilte daraufhin in ihrem Schreiben vom 2. Juni 2010 unter anderem mit, das Angebot biete einen leichten Zugang und sei nach den BITV-Kriterien und damit nach den Vorschriften der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz entwickelt. Die Seiten seien im Schriftbild frei skalierbar, Screenreader könnten die Inhalte lesen. Inhalte und Designinformationen seien voneinander getrennt. Der ARD EPG biete eine spezielle Option zur Personalisierung, die das Lesen von Informationen erleichtere, wie zum Beispiel eine Lupenfunktion. Teilweise könnten die Nutzer Elemente frei auf dem Bildschirm positionieren. Zugleich würden weitere Möglichkeiten auch mit Blick auf hybrides Fernsehen geprüft. Aufgrund dieser Ausführungen ist der **rbb**-Rundfunkrat der Ansicht, dass das Angebot die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht. Die Intendantin ergänzte auf die Forderung des Rundfunkrates das Telemedienkonzept entsprechend (vgl. vorstehende Ziffer 2). Daneben ergänzte die Intendantin auch den für alle Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD geltenden Allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte um weitere Ausführungen zur Barrierefreiheit. Der **rbb**-Rundfunkrat erachtet die Ergänzungen für ausreichend. Er begrüßt zudem die Ankündigung der Intendantin, die Barrierearmut stetig ausbauen zu wollen. Um alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen, hält der **rbb**-Rundfunkrat den Abbau etwaiger Barrieren für besonders wichtig.

ARD Portal/iTV und EPG bietet auch Orientierungshilfe durch entsprechende Strukturen und verlässliche Informationen. Beides ist angesichts zunehmender Informations- und Angebotsdichte im Internet notwendig. Zutreffend führt der Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008 aus, dass aufgrund des quantitativen Wachstums der Medienangebote und des damit steigenden Medienkonsums die Medien ihren Einfluss auf das Denken und Handeln der Menschen signifikant gesteigert haben. Die Anforderungen an das Individuum hinsichtlich der Fähigkeit zur Selektion von Informationen und zur Meinungsbildung sind enorm gestiegen. Damit wächst der Orientierungsbedarf des Individuums und der Gesellschaft.⁹¹ ARD Portal/iTV und EPG informiert umfassend über das gesamte Fernseh- und Hörfunkangebot der ARD. Angesichts der inzwischen unüberschaubaren Flut von Programmen hält es der **rbb**-Rundfunkrat für auftragsrelevant, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk als sicherer Navigator auftritt und dem Nutzer leicht zugängliche und verständliche Orientierungshilfe bietet. Eben dies leistet ARD Portal/iTV und EPG, indem es zuverlässig und vollständig über das gesamte digitale ARD-Programmangebot informiert. Selbst Kritiker wie der BDZV stellen insoweit fest, dass ARD Portal/iTV und EPG das betreffende Angebot im digitalen Fernsehen ergänzt und erklärt und daher „als Vorbild für alle öffentlich-rechtlichen Onlinedienste gelten“ könne.

Der **rbb**-Rundfunkrat begrüßt zudem, dass die Intendantin ausweislich ihres Schreibens vom 2. Juni 2010 die Anregung des BR-Rundfunkrates aufgriff und eine erklärende Fußnote bei der Erstnennung der URL ard-digital.de in das Telemedienkonzept aufnahm. Weiter teilte die Intendantin mit, zu dem Thema der besseren Auffindbarkeit fänden Gespräche innerhalb der ARD statt, unter anderem zur Überarbeitung der Masternavigation. Die Empfehlung der GVK, zwecks

⁹¹ Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, S. 9
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Portal/iTV und EPG

leichteren Zugangs einen sichtbaren Einstieg für das Hörfunkprogramm auf die Startseite zu integrieren, nimmt die Intendantin ebenfalls auf. Der **rbb**-Rundfunkrat wird die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen zur leichteren Auffindbarkeit über die nachlaufende Programmkontrolle intensiv verfolgen. Dessen ungeachtet ist er im Rahmen der Beratung insbesondere im Dreistufentest-Ausschuss der Auffassung, dass der Einstieg über die Fußzeile des ARD-Onlineauftritts (ard.de) über „ARD Digital“ bereits jetzt einen leichten und schnell auffindbaren Zugang jedenfalls zum Fernsehprogramm der ARD bietet. Dies gilt auch für den Online-EPG, der über „ARD Digital“ sodann unter dem sichtbaren Link programm.ard.de erreichbar ist. Jede weitere Erleichterung begrüßt er dennoch.

ARD Portal/iTV und EPG vermittelt technische Medienkompetenz durch die Ausspielung über verschiedene Verbreitungswege (Fernsehen, Internet, mobil) sowie durch die Möglichkeit der Nutzung interaktiver Elemente wie iTV-Nachrichtenticker oder Votings. Über den Link „ARD Digital“ (auf ard-digital.de) erhält der Nutzer zudem Informationen sowohl zu den technischen Standards der ARD als auch allgemeine Erklärungen zu „Der digitalen Welt von A - Z“. Dies versetzt ihn in die Lage, selbstbestimmt mit dem Angebot umzugehen.

ARD Portal/iTV und EPG vermittelt auch inhaltliche Medienkompetenz, indem es den Nutzer befähigt, qualitativ zu unterscheiden. Hierbei helfen ihm zum Beispiel bei dem Online-EPG verschiedene Filterfunktionen und gestaffelte Navigationen, die spezifische Informationsbedürfnisse befriedigen. Favoritenlisten und weitere Einstelloptionen unterstützen das Auffinden bevorzugter Sendungen. Über den „Hilfe“-Link auf ard.digital.de findet der Nutzer zudem Informationen zu erforderlicher Software bzw. Abspielprogrammen. Im Impressum kann sich der Nutzer über den Datenschutz hinreichend informieren. Insbesondere wird im Umgang mit personenbezogenen Daten auf mögliche Gefahren im Internet hingewiesen. Hinzu kommen die weiteren Erläuterungen, die die Intendantin in den Allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte aufgenommen hat und mit denen sie darauf hinweist, dass die ARD großen Wert auf datenschutzkonforme Gestaltung legt, was sich unter anderem in einem von den Datenschutzbeauftragten von ARD, ZDF und Deutschland im April 2009 verabschiedeten Leitfaden zeige. Als überwiegend „bloßer“ Programmführer sieht der **rbb**-Rundfunkrat insoweit für die Nutzung von ARD Portal/iTV und EPG jedoch ohnehin wenig Gefahr für den Nutzer.

Der **rbb**-Rundfunkrat wird auch nach Abschluss des Dreistufentest-Verfahrens die Entwicklung und den Ausbau im Bereich der Barrierearmut und der Medienkompetenz weiter verfolgen, da er den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insoweit in einer besonderen Verantwortung sieht.

III. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote

1. Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung des Angebots, § 11d Abs. 1 RStV

Gemäß § 11d Abs. 1 RStV müssen die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angebotenen Telemedien journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sein.

a) Stellungnahmen Dritter

Den **rbb**-Rundfunkrat erreichten hierzu ausschließlich angebotsübergreifende allgemeine Stellungnahmen. Der Deutsche Musikrat lobt die Kombination von journalistisch abgesicherter Qualitätsarbeit und demokratisch strukturierter Programmbegleitung als weltweit einzigartiges Konstrukt bildungskultureller Informationsvermittlung und Unterhaltung.⁹² Der Deutsche Volkshochschul-Verband (dvv) hebt hervor, dass die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote von fachlich qualifiziertem Personal seriös recherchiert und aufbereitet seien.⁹³

Der BDZV hingegen meint - jedoch lediglich angebotsübergreifend -, entgegen der Auskunft in den Telemedienkonzepten wiesen keineswegs alle Inhalte der ARD-Gemeinschaftsangebote dieses Kriterium auf. Oft handele es sich um die bloße Weitergabe uneditierter Informationen, wie zum Beispiel die Übernahme von Daten zur Verkehrslage, die datenbankbasierte Veröffentlichung von Wetterdaten, Aktienkursen, Sportergebnissen und Ligatabelle sowie die Veröffentlichung von Webcam-Bildern und -Streams. Da es hier zahlreiche kommerzielle Angebote gebe, seien Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entbehrlich. Auch bedürfe es eines Aktualitätsbezuges im weiteren Sinne, da der journalistisch-redaktionelle Charakter mit dem Ziel der zeitnahen Weitergabe eines Angebots verknüpft sei. Es gehöre im Umkehrschluss nicht zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, zeitlose Inhalte ohne aktuell-journalistische Relevanz zu erstellen.⁹⁴ Auch der VPRT meint, die pauschale Behauptung in dem Telemedienkonzept, alle Inhalte in den Telemedienangeboten der ARD seien journalistisch veranlasst und durch Redakteure recherchiert, reiche nicht.⁹⁵

Zu ARD Portal/iTV und EPG liegen keine konkreten Stellungnahmen vor. Der BDZV stellt lediglich fest, dass das Onlineportal auf umfassende Textdienste verzichte und lobt - wie bereits erläutert - das Angebot als Vorbild für andere öffentlich-rechtliche Angebote.⁹⁶

b) Ausführungen der Intendantin

Die Programmdateien seien untereinander inhaltlich und nach redaktionellen Vorgaben vernetzt, so dass thematisch sortierte Listen von Sendungen abgerufen werden könnten. Zu den einzelnen Sendungen seien beschreibende Texte und ggf. weiterführende Hinweise verfügbar. Für weitergehende Informationen zu Sendungen verweise der ARD EPG im Internet auf die Onlineangebote der einzelnen Landesrundfunkanstalten und der ARD-Gemeinschaftseinrichtungen. Zur aktiven Benutzereinbindung könnten auch redaktionell moderierte Diskussionsplattformen eingesetzt werden. Zudem gebe es weitere iTV-Applikationen, die auf ARD

⁹² Deutscher Musikrat, S. 1

⁹³ Deutscher Volkshochschul-Verband e.V. (dvv), S. 2

⁹⁴ BDZV, S. 10 f.

⁹⁵ VPRT, S. 40

⁹⁶ BDZV, S. 124

Portal/iTV gebündelt und abrufbar seien, wie zum Beispiel ein Nachrichtenticker, der Meldungen von tagesschau.de und ARD Text enthalte.⁹⁷

Angebotsübergreifend teilen die Intendantinnen und Intendanten im allgemeinen Teil der ARD-Telemedienkonzepte mit, alle Inhalte in den Telemedienangeboten der ARD seien journalistisch veranlasst und würden durch Redakteure recherchiert, erstellt und gepflegt. Alle Onlineredakteure verfügten über eine entsprechende journalistische und medienspezifische Ausbildung. Die journalistischen Grundsätze würden umfänglich beachtet.⁹⁸ In dem allgemeinen Teil der Kommentierung zu den Stellungnahmen Dritter teilen die Intendantinnen und Intendanten zudem mit, dass die von den Kritikern bemängelten Charts oder Tabellen, Web-Cams und Live-Streams unter journalistischen Gesichtspunkten ausgewählt und in das Angebot integriert werden. Live-Ticker seien eigenständige redaktionelle Leistungen. Eine Erstellung von Inhalten ohne journalistische Strukturierung werde nicht vorgenommen. Das Verbot solcher Angebotelemente für öffentlich-rechtliche Telemedien stellte einen Eingriff in die Programmautonomie dar und verhindere Konkurrenzfähigkeit.⁹⁹

c) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der ARD-Programmbeirat stellt fest, dass in keiner der Stellungnahmen die journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung kritisiert werde. Sowohl er als auch der NDR-Rundfunkrat haben keine Zweifel daran, dass ARD Portal/iTV und EPG journalistisch-redaktionell gestaltet und veranlasst sei.¹⁰⁰ Mangels Kritik erreichten den **rbb**-Rundfunkrat hierzu keine weiteren Stellungnahmen.

d) Entscheidung des Rundfunkrates

ARD Portal/iTV und EPG enthält nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates ausschließlich journalistisch-redaktionell veranlasste und gestaltete Angebote.

Der Begriff „journalistisch-redaktionell“ verlangt nach der amtlichen Begründung eine planvolle Tätigkeit mit dem Ziel der Herstellung und zeitnahen Weitergabe eines Angebots, das den Anforderungen des § 11 RStV als Beitrag zur Meinungsbildung genügt. „Als journalistisch-redaktionelle Tätigkeitsschwerpunkte kommen insbesondere die recherchierende Sammlung, die auswählende und gewichtende Bewertung recherchierter Quellen sowie die systematisierende und strukturierende sprachliche oder sonstige Aufbereitung in Betracht. Eine Veranlassung ist zum Beispiel dann gegeben, wenn der journalistisch-redaktionell bearbeitete Gegenstand öffentliche Relevanz aufweist. Journalistisch-redaktionelle Gestaltung ist gegeben, wenn das für das in Bearbeitung befindliche Angebot ausgewählte Material in eigenständiger Weise in Text, Bild oder Ton geformt wird. Somit sind zufällige Ansammlungen (unredigierte Chats, Messeergebnisse), nicht

⁹⁷ Telemedienkonzept, S. 205 f.

⁹⁸ Allgemeiner Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 27

⁹⁹ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 38 ff.

¹⁰⁰ ARD-Programmbeirat, S. 15; NDR-RR, S. 2

bearbeitete Wiedergaben (Web-Kamera, Foto-Galerie) oder nicht gewichtete Inhalte (aufgelistete Agenturmeldungen) Beispiele für Angebote, die das Merkmal journalistisch-redaktionell nicht erfüllen.“¹⁰¹ In der Literatur wird zusätzlich darauf hingewiesen, dass das Angebot nach journalistischen Gesichtspunkten und Leitlinien zu erfolgen habe. So bedeute „journalistisch“ die Beachtung anerkannter journalistischer Grundsätze wie das Gebot der Unabhängigkeit, Sachlichkeit und des Wahrheitsschutzes, der Trennungsgrundsatz von Programm und Werbung sowie das allgemeine Verbot rechtswidriger Handlungen. Auch müsse verständlich formuliert werden und die Programmgrundsätze wie die Achtung und der Schutz der Würde des Menschen eingehalten werden. „Redaktionell“ bedeute, dass die verantwortliche Redaktion sicherzustellen hat, dass die journalistischen Arbeiten vor der Veröffentlichung kontrolliert werden von dem redaktionell Verantwortlichen.¹⁰²

Nach der Literaturauffassung kommt es dabei nicht auf die Begutachtung des einzelnen Beitrages an. Maßgeblich sei vielmehr eine publizistisch kohärente Gesamtordnung des Nebeneinanders von Beiträgen. Es sei dementsprechend nicht ausgeschlossen, dass einzelne Elemente, die für sich gesehen keine spezifische Formung aufweisen, zulässigerweise im Rahmen eines unter publizistischen Gesichtspunkten kohärenten Nebeneinanders von Beiträgen platziert werden dürfen.¹⁰³

Zwar könnte die Aufzählung von Beispielen in der amtlichen Begründung zum 12. RÄStV für eine Einzelbetrachtung sprechen. Dies schließt nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates jedoch nicht aus, dass auch von Dritten erstellte Beiträge das Kriterium der journalistisch-redaktionellen Veranlassung erfüllen. Entscheidend ist, ob diese Beiträge von der Redaktion im Sinne der in der amtlichen Begründung genannten Tätigkeitsschwerpunkte letztverantwortlich betreut werden. Dies folgt aus den Formulierungen „unredigiert“, „nicht bearbeitet“ und „nicht gewichtet“. Somit ist nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates auch die Übernahme einzelner nicht selbständig erstellter Elemente möglich, sofern sie sich in ein entsprechendes Gesamtangebot sinnvoll einbetten oder dieses ergänzen und von der zuständigen Redaktion letztverantwortlich betreut werden.

Der **rbb**-Rundfunkrat hat keinen Zweifel daran, dass ARD Portal/iTV und EPG journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet ist. Wie der BDZV zutreffend feststellt, verzichtet das Angebot auf umfassende Textdienste. ARD Portal/iTV und EPG fungiert vielmehr als elektronischer Programmführer. Es ist das Informationsangebot zu allen Fernseh- und Hörfunkprogrammen der ARD. Die - naturgemäß sendungsbezogenen - Programmdateien sind nach redaktionellen Vorgaben vernetzt. Auch die iTV-Applikationen sind sendungsbezogen und nach journalistisch-redaktionellen Gesichtspunkten eingebunden. Texte finden sich lediglich zum Beispiel über die Nachrichtenticker, die jedoch von ARD Text und tagesschau.de gespeist werden und damit von Redaktionen, deren journalistisch-redaktionelle Verantwortung Grundlage ihrer Arbeit ist. Auch Bündelungen zum

¹⁰¹ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, Zu §11d, S. 16

¹⁰² Peters, a.a.O., Rn. 229

¹⁰³ Hain, Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄStV, Rechtsgutachten, 2009, S. 86

Beispiel zu Themenschwerpunkten betten sich in das Gesamtangebot ein und werden von der zuständigen Redaktion journalistisch-redaktionell bearbeitet und insbesondere letztverantwortlich betreut. Letztlich spricht der Umstand, dass keiner der Stellungnehmenden entsprechende Kritik übte, für die Erfüllung des Auftrages auch in dieser Hinsicht.

Entgegen der angebotsübergreifenden Auffassung des BDZV bedarf es nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates im Übrigen keines Aktualitätsbezuges im weiteren Sinne. Zum einen fehlt es in § 11d Abs. 1 RStV an einer entsprechenden Vorgabe. Zum anderen spricht die amtliche Begründung zu § 11d Abs. 1 RStV lediglich von einer zeitnahen Weitergabe eines Angebots und damit von einer ohnehin bereits gegebenen Selbstverständlichkeit bei der Arbeit in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Hinzu kommt, dass Sendungsinformationen zwangsläufig rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden - dienen sie doch als Ankündigung des Programms.

2. Einhaltung der gesetzlichen Verweildauerregelung nach § 11d Abs. 2 RStV

Nach § 11d Abs. 2 RStV sind vom Auftrag umfasst Sendungen auf Abruf bis zu sieben Tage nach Ausstrahlung und von Sendungen auf Abruf von Großereignissen bzw. Bundesligaspielen bis zu 24 Stunden danach (Nummer 1), sendungsbezogene Telemedien bis zu sieben Tage danach (Nummer 2), Sendungen und sendungsbezogene Telemedien nach Ablauf dieser Fristen sowie von nichtsendungsbezogenen Telemedien (Nummer 3) und von zeit- und kulturgeschichtlichen Archiven (Nummer 4) nach Durchlaufen eines Dreistufentests.

§ 11d Abs. 3 Satz 2 RStV enthält zudem die Pflicht zur Ausweisung des zeitlichen und inhaltlichen Bezuges zu einer bestimmten Sendung in dem jeweiligen Telemedienangebot, um die Feststellung des Sendungsbezuges ohne Rechercheaufwand zu ermöglichen.¹⁰⁴

a) Stellungnahmen Dritter zum Sendungsbezug

Zur Frage des Sendungsbezuges liegen nahezu ausschließlich angebotsübergreifende allgemeine Stellungnahmen vor. So sieht der Deutsche Musikrat das Kriterium des Sendungsbezuges bzw. der Programmbegleitung als zweitrangig an, wenn die Angebote einen Mehrwert haben. Ver.di erachtet es für notwendig, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auch nichtsendungsbezogene Telemedien anbieten dürfen. Es reiche gerade nicht, wenn Onlineangebote nur Abspielkanal für Hörfunk- und Fernsehhalte seien.¹⁰⁵ Von der Möglichkeit, im Internet sendungsunabhängige Angebote zu schaffen, die in der Hörfunk- und Fernsehprogrammplanung nicht berücksichtigt werden, könne insbesondere die in den herkömmlichen Medien unterpräsenzierte Kulturberichterstattung profitieren (Akademie der Künste). Die Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheks- und Informationsverbände e.V. sieht in dem strengen

¹⁰⁴ amtliche Begründung zu § 11d Abs. 2 Nr. 2, S. 17

¹⁰⁵ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

Sendungsbezug die Gefahr informationeller Einschränkung. Der Gebührenzahler habe auch Anspruch auf sendungsunabhängige Informationen zum Beispiel von Auslandskorrespondenten, die nur über das Internet berichteten, zum Beispiel über die politische Situation im Iran.

Der DJV weist darauf hin, dass der - im Vergleich zu dem bisher geforderten Programmbezug - einengende Bezug auf konkrete Sendungen von der Europäischen Kommission nicht gefordert worden sei. Dies sei bei der Bewertung der Telemedienkonzepte zu berücksichtigen. Auch dass der zeitliche und inhaltliche Bezug zu einer bestimmten Sendung im Telemedienangebot ausgewiesen werden muss, stelle eine Einschränkung dar. Das Kriterium der Aktualität werde dabei außer Acht gelassen. Zudem könne die Darlegung der Quellen das Redaktionsgeheimnis und den Informantenschutz verletzen, insbesondere mit Blick darauf, dass die Quellen dann auch gegenüber der Rechtsaufsicht offengelegt würden. Dies sei journalistisch-ethisch nicht vertretbar und vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach staatlichen Stellen ein solcher Einblick grundsätzlich verwehrt ist, bedenklich.¹⁰⁶ Darüber hinaus ist der DJV der Auffassung, dass die Unterscheidung zwischen den Anwendungsbereichen in § 11 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 RStV nicht trennscharf sei, was eine klare Zuordnung verhindere. Die ARD tue daher gut daran, alle bisherigen Telemedien dem Dreistufentest-Verfahren zu unterziehen.¹⁰⁷

BITKOM hingegen ist ebenso angebotsübergreifend der Ansicht, durch die Gesamtunterwerfung sämtlicher Online-Angebote unter § 11d Abs. 2 Nr. 3 bzw. 4 RStV in Verbindung mit dem vorgelegten Verweildauerkonzept würden die Beschränkungselemente der Zeitgrenzen und des Sendungsbezuges ausgehebelt.¹⁰⁸ Auch BDZV und VPRT meinen angebotsübergreifend, die gesetzlich geforderte klare Abgrenzung zwischen sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Angeboten fehle in den ARD-Telemedienkonzepten. Eine kontinuierliche Überprüfung anhand der Telemedienkonzepte sei somit nicht möglich. Auch die Kennzeichnungspflicht für sendungsbezogene Angebote würde folglich außer Acht gelassen.¹⁰⁹

Auf ARD Portal/iTV und EPG konkret bezogen stellt der BDZV fest, dass das Angebot als Vorbild für alle öffentlich-rechtlichen Onlinedienste gelten könne, da die Inhalte sendungsbezogen seien.¹¹⁰

b) Stellungnahmen Dritter zur Verweildauer

Viele Stellungnehmende fordern - wiederum angebotsübergreifend - eine unbegrenzte Vorhaltung der Angebote. So halten die zwölf Privatpersonen die Sieben-Tage-Regelung des § 11d Abs. 2 Nr. 1 RStV für absurd. Die Akademie der Künste sieht in der Sieben-Tage-Beschränkung einen Eingriff in die Informationsfreiheit. Kulturelle Themen sollten ebenso wie Sportberichterstattung

¹⁰⁶ DJV, S. 7 ff.

¹⁰⁷ DJV, S. 12

¹⁰⁸ BITKOM, S. 3

¹⁰⁹ BDZV, S. 7; VPRT, S. 27

¹¹⁰ BDZV, S. 124

über Mediatheken langfristig abrufbar bleiben (Deutscher Musikrat, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft). Auch die Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheks- und Informationsverbände e.V. und der Weltverband der Bibliotheken (IFLA) sprechen sich für eine über sieben Tage hinausgehende Verweildauer aus, wobei der IFLA Zeitbeschränkungen grundsätzlich ablehnt.¹¹¹ Die Beschränkungen des Rundfunkstaatsvertrages seien insoweit rückwärtsgewandt und nicht mehr zeitgemäß. Die Verweildauer dürfe sich insbesondere nicht primär an den kommerziellen Geschäftsinteressen Dritter orientieren. Audiovisuelle Bildungsinhalte müssten nach Ansicht des Deutschen Volkshochschulverbandes über mehrere Jahre verfügbar sein. Die Online-Angebote der ARD seien das gesellschaftliche Gedächtnis. Es sei nicht einzusehen, dass sie dem Gebühren zahlenden Nutzer bereits nach kurzer Zeit vorenthalten würden.¹¹² Auch die Deutsche-Lebens-Rettungs-Gesellschaft wendet sich gegen die Beschneidung der Internetpräsenz auf sieben Tage. Dies sei ein klarer Wettbewerbsnachteil. Die Regelung sei daher ein „unmöglicher Kompromiss“.¹¹³ Ebenso hält die Evangelische Kirche es für richtig, Inhalte länger als sieben Tage vorzuhalten. Auch andere zeitliche Begrenzungen seien insbesondere für journalistisch wertvolle und seriös recherchierte Inhalte und für Ratgeberangebote nicht einzusehen. Der Charakter des Internets spreche vielmehr für eine unbegrenzte Verweildauer.¹¹⁴ Ver.di hält die Verweildauer für Sendungen in den Bereichen Nachrichten, Magazine, Dokumentationen und Reportagen für deutlich zu kurz. Der originäre Bildungs- und Informationsauftrag dürfe nicht durch enge Fristen ausgehöhlt werden. Im Übrigen plädiert ver.di für einheitliche Verweildauerregelungen. So könne es zum Beispiel nicht sein, dass Sendungen kürzer sind als die sie begleitenden Chats oder Foren.¹¹⁵ Der Deutsche Familienverband fordert ebenso möglichst lange Fristen, denn der Meinungsbildungsprozess bedürfe des Zurückgreifens auf ältere Informations- und Unterhaltungsangebote.¹¹⁶

Der DJV hält angebotsübergreifend die Begründung für das Verweildauerkonzept der ARD für gut nachvollziehbar. Unter Verweis auf den öffentlich-rechtlichen Auftrag erscheint ihm zudem die gesetzliche Sieben-Tage-Frist zu kurz. Die Unterscheidung in die vier Inhaltstypen meine gerade nicht, dass Beiträge und Sendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur noch sieben Tage im Netz stehen dürften.¹¹⁷

BITKOM, BDZV und VPRT meinen indes angebotsübergreifend, die Sieben-Tage-Frist des § 11d Abs. 2 Nr. 1 RStV sei der Regelfall.¹¹⁸ Ein Vorhalten von Beiträgen über Wochen und Monate habe der Gesetzgeber vermeiden wollen. Die Telemedienkonzepte würden die staatsvertragliche Regelfrist umgehen.¹¹⁹

¹¹¹ Weltverband der Bibliotheken (IFLA), S. 1 f.

¹¹² Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv)

¹¹³ Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG), S. 1

¹¹⁴ Evangelische Kirche in Deutschland, S. 2

¹¹⁵ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

¹¹⁶ Deutscher Familienverband, S. 2

¹¹⁷ DJV, S. 7

¹¹⁸ BITKOM, S. 3; BDZV, S. 8; VPRT, S. 28 ff., 88

¹¹⁹ BDZV, S. 8; VPRT, S. 30 ff.

Angebotspezifisch äußert sich nur der VPRT. Seiner Ansicht nach werde eine pauschale Ausdehnung der gesetzlichen Verweildauerfristen auf sechs Monate vorgenommen, ohne dies an gezielten Einzelausnahmen nachvollziehbar zu machen.¹²⁰ Die angebotsübergreifenden weiteren Ausführungen des VPRT beziehen sich überwiegend nicht auf das hiesige Verweildauerkonzept. ARD Portal/iTV und EPG folgt insoweit einem eigenen Verweildauerkonzept.

c) Ausführungen der Intendantin zum Sendungsbezug und zur Verweildauer

aa) Sendungsbezug

In dem allgemeinen Teil der Kommentierung zu den Stellungnahmen Dritter teilen die Intendantinnen und Intendanten mit, die Mehrzahl ihrer Angebote stehe im Zusammenhang mit einer Sendung, auch wenn die Angebote als nichtsendungsbezogen überführt würden. Dieser Sendungsbezug entspreche aber nicht der engen Definition des 12. RÄStV. Der Bestand der ARD-Telemedien sei seit Jahren durch die medientypische Vermischung von sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Inhalten und Elementen charakterisiert. Die Umsetzung des strengen Sendungsbezuges würde stark in die redaktionelle Arbeit eingreifen. Aktualisierungsverbote und verfassungsrechtlich fragwürdige bürokratische Kennzeichnungspflichten wären die Folge. Alle Verbote der Negativliste im Zusammenhang mit dem Sendungsbezug würden von der ARD umgesetzt. Bei Zugrundelegung des faktischen Begriffes des Sendungsbezuges sei klar, dass aus Gründen der Transparenz die Angabe der Quellen und die Herstellung des Bezuges zum linearen Programm in den Telemedienangeboten seit Jahren gängige Praxis sei. Im Übrigen achte die ARD bei der Umsetzung der Telemedienangebote genau darauf, dass nur zulässige Telemedienangeboten würden.¹²¹

Mangels konkreter Kritik führt die Intendantin in ihrer Kommentierung lediglich generell aus, dass ARD Portal/iTV und EPG der Orientierung und Information über das digitale Programm bouquet der ARD diene und sich die Inhalte ausschließlich auf die geplanten Sendungen der Fernseh- und Hörfunkkanäle bezögen.¹²²

bb) Verweildauer

Auf die Kritik des VPRT hinsichtlich einer pauschalen und unbegründeten Ausdehnung der Verweildauer auf sechs Monate teilt sie unter Zitierung des Telemedienkonzepts mit, in dem Telemedienkonzept werde konkret erläutert, aus welchen Gründen die Sieben-Tage-Frist in Einzelfällen nicht genüge. Weiter führt sie aus, die interaktiven Applikationen/iTV würden bestimmungsgemäß als Sendebegleitung angeboten. Daraus ergebe sich eine explizite sendungsbezogene Verweildauer. In den meisten Fällen würden die Inhalte für sieben Tage vorgehalten. Werde eine Sendereihe jedoch im wöchentlichen oder monatlichen Rhythmus ausgestrahlt, könne Folge sein, dass die Aktualisierung der interaktiven Zusatzinformationen ebenfalls nur wöchentlich bzw. monatlich stattfinde. Damit

¹²⁰ VPRT, S. 90

¹²¹ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 28 ff.

¹²² Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 3

werde der inhaltliche Anschluss an die nächste Folge unterstützt. Auch Ausstrahlungsunterbrechungen wie zum Beispiel in der Sommerpause könnten zu einer längeren Verweildauer führen.

Über den allgemeinen Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienangeboten teilt die Intendantin zudem mit, der 12. RÄStV sehe keine Regelverweildauer vor, sondern weise vielmehr in § 11d RStV vier gleichrangige Varianten im Telemedienbereich aus. Im Übrigen sei das Verweildauerkonzept für die Gemeinschaftsangebote aus journalistischer Perspektive erstellt und trage bekannten Nutzergewohnheiten Rechnung. Die Einschätzung der Relevanz der Verweildauer müsse journalistisch-redaktioneller Bewertung zugänglich sein, woraus zugleich folge, dass die Beschreibung der Inhalte und ihrer Vorhaltung abstrakt und beispielhaft erfolgen müsse. Die Fristen seien Obergrenzen.¹²³

d) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

aa) Sendungsbezug

Der ARD-Programmbeirat stellt fest, dass alle Inhalte sendungsbezogen seien.¹²⁴ Weitere Stellungnahmen erreichten den **rbb**-Rundfunkrat hierzu nicht. In ihrer allgemeinen Beschlussempfehlung führt die GVK jedoch aus, der Begriff des Sendungsbezuges sei grundsätzlich so auszulegen, dass ein zeitlicher und inhaltlicher Bezug zu einer konkreten Sendung im Sinne einer bestimmten Folge bestehen muss. Eine generelle Pflicht zur Ausweisung des Sendungsbezuges bestehe wegen der Überführung des Bestandes gemäß § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV nicht. Die Negativliste könne eine Kennzeichnung jedoch notwendig machen. Die GVK empfiehlt den Gremien, auf die Kennzeichnungspflicht hinzuweisen.

bb) Verweildauer

Der ARD-Programmbeirat ist der Auffassung, der gesetzliche enge Zeitrahmen gereiche den privaten Wettbewerbern zum Vorteil. Die Fristen sollten daher ausgeschöpft werden. Die Verweildauerregelungen nach § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV stellten nicht den gesetzlichen Regelfall dar. Dass Informationen zu Sendungen mit monatlichem Turnus länger bereitgestellt würden als sieben Tage, sei sinnvoll. ARD Portal/iTV und EPG verstoße nicht gegen das gesetzliche Verweildauerkonzept.¹²⁵

Die GVK sowie die Gremien haben keine spezifischen Anmerkungen zu ARD Portal/iTV und EPG. In ihrer allgemeinen Beschlussempfehlung teilt die GVK mit, dass sie die Festlegung von Maximaldauerfristen, innerhalb derer die konkrete Verweildauer anhand journalistisch-redaktioneller Kriterien erfolgt, grundsätzlich

¹²³ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 67 ff.

¹²⁴ ARD-Programmbeirat, S. 17

¹²⁵ ARD-Programmbeirat, S. 16

für zulässig und notwendig hält. Darüber hinaus empfiehlt sie Änderungen des Verweildauerkonzepts (insbesondere im fiktionalen Bereich), die auf das Verweildauerkonzept von ARD Portal/iTV und EPG jedoch nicht übertragbar sind. ARD Portal/iTV und EPG folgt einem eigenen Verweildauerkonzept.

e) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

aa) Sendungsbezug

ARD Portal/iTV und EPG wird als nichtsendungsbezogenes Angebot nach § 11d Abs. 2 Nummer 3 RStV überführt. Eine generelle Ausweisung des Sendungsbezuges ist daher nicht erforderlich. Das Gesetz kennt auch keine Pflicht zur Unterscheidung sendungs- und nichtsendungsbezogener Angebote bereits in dem Telemedienkonzept. § 11d Abs. 3 S. 2 RStV fordert lediglich eine Ausweisung für sendungsbezogene Telemedien in dem Telemedienangebot selbst. Explizit vorgeschrieben ist der Sendungsbezug jedoch bei Elementen der Negativliste. Hier sollte der Sendungsbezug auch ausgewiesen werden (vgl. Ziffer III 5 d bb, Seite 48 f.).

Das Bedürfnis nach verfassungskonformer Auslegung des Sendungsbezuges liegt zwar nah (vgl. Ziffer III 5 d bb, Seite 48 f.). Dennoch geht der **rbb**-Rundfunkrat davon aus, dass die Auslegung des Gesetzeswortlautes und der amtlichen Begründung auf ein Verständnis des Sendungsbezuges auf sehr konkreter Ebene im Sinne eines einzelnen Beitrages schließen lassen. Nach § 2 Abs. 2 Nummer 18 RStV sind unter sendungsbezogenen Telemedien jedenfalls solche Angebote zu verstehen, die der Aufbereitung von Inhalten aus einer konkreten Sendung einschließlich Hintergrundinformationen dienen, soweit auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen wird und diese Angebote thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten, ohne jedoch bereits ein eigenständiges neues oder verändertes Angebot zu sein. Die Gutachter des Olswang-Gutachtens schlagen vor, die Bezugnahme auf „für die Sendung genutztes Material“ nicht mit „in der Sendung gezeigtem Material“ gleichzusetzen, da bei sendungsbegleitenden Angeboten verschiedenste Informationen zusätzlich angeboten würden.¹²⁶

Ebenso wie Hain¹²⁷ befürchtet der **rbb**-Rundfunkrat aufgrund des strengen Sendungsbezuges hinsichtlich der Kennzeichnungspflicht nach § 11d Abs. 3. S. 2 RStV eine Beeinträchtigung der Programmautonomie und eine Behinderung in der laufenden redaktionellen Arbeit. Auch befürchtet er einen Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit der Anstalten durch die Verletzung des Quellen- und Informantenschutzes. Hain hält es aus diesem Grund für verfassungsrechtlich tolerabel, die Kennzeichnungspflicht auf einer abstrakteren Ebene anzusiedeln.¹²⁸ Die Frage, ob tatsächlich ein verfassungsrechtlicher Eingriff in die Programmautonomie vorliegt, hat jedoch nicht der **rbb**-Rundfunkrat zu klären. Er hat die Norm anzuwenden, solange sie nicht von dem zuständigen Gericht für unwirksam erklärt wird.

¹²⁶ Sokoll/Bensinger/Olswang, a.a.O., S. 15 f.

¹²⁷ Hain, a.a.O., S. 102

¹²⁸ Hain, a.a.O., S. 103

Die Einhaltung des Sendungsbezuges und der Kennzeichnungspflicht unterliegt der ex post Programmaufsicht der Gremien. Der **rbb**-Rundfunkrat unterstellt ARD Portal/iTV und EPG seiner nachlaufenden Programmbeobachtung. Dessen ungeachtet geht er nicht von einem fehlenden Sendungsbezug aus. Seiner Ansicht nach liegt es in der Natur der Sache, dass ein Programmführer wie das hier zu prüfende Angebot stets sendungsbezogen ist.

bb) Verweildauer

§ 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV stellt nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht den gesetzlichen Regelfall dar, von dem nur im Ausnahmefall abgewichen werden dürfe. Die Auslegung der Kritiker findet weder im Gesetz noch in der amtlichen Begründung zum RStV eine Stütze.¹²⁹ Vielmehr handelt es sich um eine verfahrensrechtliche Privilegierung in der Weise, dass für die dort genannten Inhalte eine unmittelbare gesetzliche Beauftragung besteht ohne Durchlaufen eines Dreistufentests. Eine längere Verweildauer ist jedoch ebenso zulässig, sofern sie die Anforderungen des Dreistufentests erfüllt, § 11 d Abs. 2 Nr. 3 und 4 RStV.

Die vergleichsweise kurzen und überschaubaren Verweildauerregelungen für ARD Portal/iTV und EPG hält der **rbb**-Rundfunkrat für unbedenklich. Die Informationen zu Programmen und Sendungen werden lediglich als Vorankündigung bzw. zur Orientierung während der laufenden Sendung angeboten. Eine längerfristige Vorhaltung ist somit ausgeschlossen. Meldungen (zum Beispiel für den Nachrichtenticker) werden mehrmals täglich aktualisiert. Da der Nachrichtenticker unter anderem von ARD Text versorgt wird, erscheint dies nachvollziehbar, denn ARD Text wird als Teletext mehrmals täglich überschrieben und aktualisiert. Schnelligkeit ist dessen Markenzeichen. ARD Text enthält somit kaum Inhalte, die länger als sieben Tage vorgehalten werden (Der **rbb**-Rundfunkrat prüfte federführend auch ARD Text im Dreistufentest-Verfahren). Auch Inhalte von ARD Portal/iTV und EPG überschreiten diese Frist in der Regel nicht. Wenn eine Sendung jedoch nur wöchentlich oder monatlich ausgestrahlt wird, hält es der **rbb**-Rundfunkrat für sinnvoll, dass Zusatzinformationen zu dieser Sendung ebenfalls in diesem Zeitrhythmus aktualisiert werden. Nur so kann dem Nutzer der Anschluss an die nächste Folge geboten werden. Länger als sechs Monate werden solche Informationen ohnehin nicht vorgehalten. Der **rbb**-Rundfunkrat hält diese Maximaldauerfrist für angemessen. Die Gefahr einer endlosen Vorhaltung wird damit ausgeräumt. Programmabläufe und dazugehörige Sendungsinformationen bleiben im Online-EPG maximal sechs Wochen verfügbar. Der **rbb**-Rundfunkrat hält es auch für nachvollziehbar, dass allgemeine Informationen zu Programm, Sender und Adressen und Programminformationen ohne zeitliche Befristung vorgehalten werden (vgl. zu der weiteren publizistischen Begründung des Verweildauerkonzepts unten Ziffer II 2, Seite 62 f.).

3. Kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot

¹²⁹ so auch Knothe in epd Medien 60/09, S. 6 f.; Hain, a.a.O., S. 95; Kops/Sokoll/Bensinger/OLSWANG, a.a.O., S. 15 f.

Nach § 11d Abs. 2 Nr. 3 letzter Halbsatz RStV sind nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote unzulässig.

a) Stellungnahmen Dritter

Auch hierzu erreichten den **rbb**-Rundfunkrat ausschließlich positive, allgemeine angebotsübergreifende Stellungnahmen. So betrachtet Ver.di das Verbot nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote als unnötige Eingrenzung des öffentlich-rechtlichen Auftrages.¹³⁰ Der Deutsche Familienverband ist der Auffassung, die Nutzer seien es wegen der hohen Glaubwürdigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewohnt, auch presseähnliche Angebote auf dessen Internetseiten abzurufen.¹³¹

Der zu diesem Thema ansonsten hinsichtlich der anderen ARD-Telemedienangebote sehr kritische BDZV ist der Auffassung, ARD Portal/iTV und EPG könne als Vorbild für alle öffentlich-rechtlichen Onlinedienste gelten, da die Inhalte auf die Sendungen bezogen seien und das Onlineportal auf umfassende Textdienste verzichte.¹³²

Dörr kommt in seinem für den VPRT erstellten angebotsübergreifenden Gutachten im Übrigen zu dem Ergebnis, dass die Gestaltung des Gesamtangebots maßgeblich sei. Presseähnlichkeit liege dann nicht vor, wenn herkömmliche Elemente aus Zeitungen und Zeitschriften einerseits und Fernsehen andererseits gemischt oder neue Präsentationsformen gewählt würden.¹³³

b) Ausführungen der Intendantin

In ARD Portal/iTV eingebunden seien Nachrichten in Textform, die aus dem ARD Text und von tagesschau.de übernommen würden (Nachrichtenticker). Zudem gebe es redaktionelle Bündelungen von Highlights und Zusammenstellungen von besonderen Schwerpunkten. Zu den einzelnen Sendungen seien beschreibende Texte und ggf. weiterführende Hinweise verfügbar. Für weitergehende Informationen zu Sendungen verweise der ARD EPG im Internet auf die Onlineangebote der einzelnen Landesrundfunkanstalten und der ARD-Gemeinschaftseinrichtungen.¹³⁴ In der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter finden sich mangels Kritik keine weiteren Ausführungen.

c) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der ARD-Programmbeirat meint, ARD Portal/iTV und EPG sei kein presseähnliches Angebot. Es stehe dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich offen, journalistisch-redaktionell gestaltete, meinungsbildungsrelevante Telemedien - ggf.

¹³⁰ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

¹³¹ Deutscher Familienverband, S. 2

¹³² BDZV, S. 124

¹³³ Dr. Dieter Dörr für VPRT, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, 2009, S. 4 f.

¹³⁴ Telemedienkonzept, S. 208

auch textbasiert - anzubieten. Dem Gesetzeswortlaut nach seien Angebote untersagt, die in Inhalt und Gestaltung Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen. Dies beziehe sich nicht auf Onlineangebote der Presseunternehmen. Alle Inhalte von ARD Portal/iTV und EPG seien zudem sendungsbezogen.¹³⁵ Hierauf verweist auch der NDR-Rundfunkrat und meint, das Angebot sei kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot.¹³⁶ Die GVK hat keine spezifischen Anmerkungen. In ihrer allgemeinen Beschlussempfehlung teilt sie mit, für die Beurteilung der Presseähnlichkeit sei auf die Ähnlichkeit mit Printausgaben abzustellen. Ausschlaggebend sei die Gestaltung des Gesamtangebotes, nicht die Erscheinung jeder einzelnen Seite. Bei der Umsetzung der Telemedienkonzepte empfiehlt sie den verstärkten Einsatz audiovisueller sowie telemedienspezifischer Gestaltungselemente, sofern es sich um nichtsendungsbezogene Angebote handele.¹³⁷

d) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat ist der Auffassung, dass ARD Portal/iTV und EPG kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot ist.

Da die Telemedienkonzepte als nicht sendungsbezogen beantragt wurden, hat der **rbb**-Rundfunkrat der Schwelle zur Presseähnlichkeit grundsätzliche besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Hierbei sind laut Staatsvertrag Zeitungen und Zeitschriften als Vergleichsmaßstab heranzuziehen. Aufgrund der dynamischen Marktentwicklung schließt der Rundfunkrat auch die Online-Auftritte der Verlage nicht aus. Diese entwickeln sich ihrerseits zunehmend multimedial. Nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates ist auf Presse im klassischen Sinne und nicht im telemedialen Sinne abzustellen. Presse im klassischen Sinne ist von einer Kombination aus umfangreichen Textbeiträgen und Bildern geprägt. Bei der Bewertung des Online-Auftrittes ist das Telemedienangebot insgesamt in den Blick zu nehmen, so dass nicht jeder einzelne Beitrag auf seine Presseähnlichkeit hin zu untersuchen ist. Die Funktionalität des Gesamtauftritts erfordert einen gewissen Umfang textlicher Darstellung journalistischer Inhalte, welche allerdings nicht das Schwergewicht bilden darf, wie es auch in der amtlichen Begründung zum 12. RÄStV zum Ausdruck kommt. Der **rbb**-Rundfunkrat findet es mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben richtig und wichtig, dass die Schwelle zur Presseähnlichkeit in diesem Sinne nicht überschritten wird.

Nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates rückt ARD Portal/iTV und EPG jedoch nicht ansatzweise in die Nähe eines presseähnlichen Angebots - unabhängig davon, wie dieses definiert wird. Einziger Zweck des Angebots ist die umfassende Information über das gesamte Fernseh- und Hörfunkprogramm der ARD. Auch die interaktiven Elemente sind nicht geeignet, eine Presseähnlichkeit herzustellen. Nur der Nachrichtenticker bietet Nachrichten, die auch die Presse liefert. Hierbei handelt es sich jedoch um Informationen aus dem ARD Text, dessen Kernmerkmal die Kürze ist. Auch der in diesem Zusammenhang sonst stets kritische BDZV kritisiert ARD Portal/iTV und EPG nicht, was der Rundfunkrat als weiteres Indiz für dessen

¹³⁵ ARD-Programmbeirat, S. 17

¹³⁶ NDR-RR, S. 3

¹³⁷ Allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 9

fehlende Presseähnlichkeit wertet. Der BDZV stellt zutreffend fest, dass ARD Portal/iTV und EPG auf umfassende Textdienste verzichtet. Ebenso zutreffend stellt er zudem fest, dass die Inhalte des Angebots ohnehin sendungsbezogen sind. Die Gefahr eines von dem Gesetzgeber verbotenen nichtsendungsbezogenen presseähnlichen Angebots sieht der **rbb**-Rundfunkrat daher nicht.

4. Keine Werbung und kein Sponsoring, § 11d Abs. 5 S. 1 RStV; kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien, § 11d Abs. 5 S. 2 RStV; keine flächendeckende lokale Berichterstattung, § 11d Abs. 5 S. 3 RStV

Nach § 11d Abs. 5 S. 1 RStV sind Werbung und Sponsoring in Telemedien nicht zulässig. Satz 2 verbietet das Angebot auf Abruf von angekauften Spielfilmen und angekauften Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind. Satz 3 verbietet flächendeckende lokale Berichterstattung. Etwaige Verstöße werden von keinem der Beteiligten geltend gemacht. Die Prüfung durch den **rbb**-Rundfunkrat ergab, dass ARD Portal/iTV und EPG als bloßer Programmführer keine entsprechenden Inhalte enthält.

5. Kein Verstoß gegen die Negativliste, § 11d Abs. 3 S. 4 RStV i.V.m. der Anlage zum RStV

Die Überprüfung des Angebots auf etwaige Verstöße gegen die Negativliste ist hauptsächlich Aufgabe nachlaufender Programmkontrolle durch den Rundfunkrat. Dennoch geht der **rbb**-Rundfunkrat bereits jetzt auf etwaige kritische Inhalte ein.

a) Stellungnahmen Dritter

Die - sich wiederum nur angebotsübergreifend äußernden - Stellungnehmenden lehnen überwiegend die Verbote der Negativliste grundsätzlich ab, so zum Beispiel der Deutsche Familienverband.¹³⁸ Der Bundesverband der Entwickler von Computerspielen (GAME) hält es für falsch, dass Spieleangebote ohne Sendungsbezug nach der Negativliste verboten sind. Seiner Auffassung nach sei der Sendungsbezug auch dann hergestellt, wenn das Spiel nicht unmittelbar mit einer einzelnen Sendung verbunden ist. Ein genereller Bezug reiche aus, zum Beispiel ein „Tatortspiel“ für die Marke „Tatort“.¹³⁹ Auch der DJV hält unter Verweis auf die Programmautonomie die Negativliste für verfassungsrechtlich problematisch, weil sie Telemedienangebote verbiete, die publizistisch und redaktionell erforderlich sind. Dies gelte insbesondere für den Ausschluss von Ratgeberportalen ohne Sendungsbezug oder von Veranstaltungskalendern. So gehörten zum Beispiel Kulturtipps bzw. -kalender zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Negativliste sei daher verfassungskonform auszulegen und anzuwenden.¹⁴⁰

Konkrete Stellungnahmen zu ARD Portal/iTV und EPG liegen nicht vor.

b) Ausführungen der Intendantin

¹³⁸ Deutscher Familienverband, S. 2

¹³⁹ Bundesverband der Entwickler von Computerspielen (GAME)

¹⁴⁰ DJV, S. 12

Mangels konkreter Kritik äußert sich die Intendantin in ihrer angebotsspezifischen Kommentierung nicht. In dem allgemeinen Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen ARD-Telemedienkonzepten teilen die Intendantinnen und Intendanten mit, dass Verstöße gegen die Negativliste nicht vorlägen. Die ARD achte bei der Umsetzung der Telemedienkonzepte auf die Einhaltung der staatsvertraglichen Vorgaben. Vor Inkrafttreten des Gesetzes habe sie mit Blick auf die Negativliste bereits Eingriffe in ihren Bestand vorgenommen.¹⁴¹

c) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der ARD-Programmbeirat konnte ebenso wenig wie die mitberatenden Gremien Verstöße hinsichtlich der Negativliste feststellen. Die interaktiven Elemente zu Sendungen wie Votings für den „Presseclub“ oder die Miträte-Möglichkeiten beim „Quiz“ oder „Kopfball“ seien ausschließlich sendungsbezogen. Verlinkungen erfolgten ausschließlich nach redaktionellen Kriterien, was auch für moderierte Diskussionsplattformen gelte.¹⁴²

Die GVK hat keine angebotsbezogenen Anmerkungen. In ihrer allgemeinen Beschlussempfehlung teilt sie mit, dass Spiele, die zur Wissens- und Informationsvermittlung eingesetzt werden, nicht unter den Anwendungsbereich der Negativliste fielen. Spiele mit vorrangig unterhaltendem Charakter müssten hingegen inhaltlich und zeitlich einen konkreten Sendungsbezug aufweisen und diesen ausweisen. Die GVK empfiehlt den Gremien, hierauf ausdrücklich hinzuweisen. Etwaige Korrekturen im tatsächlichen Spieleangebot sollten mittels nachlaufender Programmkontrolle überprüft werden.¹⁴³

d) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Das Angebot enthält keine Elemente, die von der Negativliste erfasst sein könnten.

aa) Ratgeberportale ohne Sendungsbezug, Nr. 6 der Negativliste

ARD Portal/iTV und EPG enthält keine Ratgeberportale im Sinne von Nr. 6 der Negativliste. Als Portal versteht der **rbb**-Rundfunkrat die umfassende Bündelung von Angeboten mit demselben Themen- oder Genrebezug, so dass eine Bezugnahme des gesamten Portals auf eine einzelne Sendung schon dem Wesen eines Portals widerspricht und praktisch kaum umsetzbar ist. Der allgemeine Sprachgebrauch des Begriffs „Portal“ legt nahe, dass es sich bei einem Ratgeberportal um eine zentrale Anlaufstelle handelt, die von Nutzern mit der Erwartung angesteuert wird, in allen Fragen bestimmter Lebensbereiche möglichst

¹⁴¹ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 35

¹⁴² ARD-Programmbeirat, S. 19; NDR-RR, S. 3

¹⁴³ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 10

konkrete Ratschläge (etwa in Form von Produktempfehlungen) zu erhalten. Maßgeblich sind insbesondere Umfang und Tiefe des entsprechenden Angebots. Hierbei sowie bei der gesamten Auslegung der Negativliste berücksichtigt der **rbb**-Rundfunkrat zudem, dass inhaltliche Verbote durch den Gesetzgeber mit Blick auf die Staatsfreiheit verfassungsrechtlich bedenklich sind, insbesondere, wenn sie den Kern der Rundfunkfreiheit, die Programmgestaltung, betreffen.¹⁴⁴ Problematisch ist das Verbot von nichtsendungsbezogenen Ratgeberportalen deshalb, weil der Gesetzgeber in § 11 Abs. 1 S. 4 RStV die Beratung zum öffentlich-rechtlichen Auftrag zählt.

Über die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung muss der **rbb**-Rundfunkrat jedoch nicht entscheiden, denn seiner Ansicht nach fehlt es bereits an einem Portal im Sinne der Negativliste. ARD Portal/iTV und EPG Text stellt lediglich fernsehgerecht aufbereitete Hintergrundinformationen zu verschiedenen Sendungen und Themen wie zum Beispiel zu „ARD-Ratgeber“ nach einem festgelegten Programmschema in einer gesonderten Applikation zum Abruf zur Verfügung.¹⁴⁵ Hauptzweck ist die Vermittlung des Überblicks über das gesamte Fernseh- und Hörfunkprogramm der ARD. Hierfür stellt ARD Portal/iTV und EPG Sendeinformationen zur Verfügung und verweist für tiefergehende Informationen auf die sendungsbegleitenden Onlineangebote der einzelnen Landesrundfunkanstalten.¹⁴⁶ Umfangreiche Informationen, wie sie ein Ratgeberportal bietet, findet der Nutzer auf ARD Portal/iTV und EPG somit nicht. Hinzu kommt ohnehin der Sendungsbezug, der bei ARD Portal/iTV und EPG als Programmführer stets gegeben ist.

bb) Spieleangebote ohne Sendungsbezug, Nr. 14 der Negativliste

Auch nach der Negativliste unzulässige Spiele enthält ARD Portal/iTV und EPG nicht. Laut Angebotsbeschreibung beschränkt sich das Angebot auf interaktive Sendungsbegleitungen, die parallel zum laufenden TV-Bild unmittelbar an die jeweilige Sendung gekoppelt sind.¹⁴⁷ Hierzu gehören unter anderem sendungsbezogene Voting-Funktionen zum „Presseclub“ oder auch Mitspielvarianten zu „Verstehen Sie Spaß“ oder zur Kindersendung „Spur & Partner“.

Der **rbb**-Rundfunkrat ist der Auffassung, dass Spiele, die als redaktionelles Gestaltungselement zur Wissens- und Informationsvermittlung eingesetzt werden, nicht unter den Spielebegriff im Sinne der Negativliste fallen. Dies ist häufig bei Spielen für Kinder und Jugendliche der Fall, wie hier bei der Mitspielvariante zu „Spur & Partner“.¹⁴⁸ Hierunter fallen nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates häufig auch Quizfragen, weshalb er diese grundsätzlich für unbedenklich hält. Auch Voting-Funktionen sind zulässig, wenn sie zum Beispiel zu Sendungen wie dem politisch motivierten „Presseclub“ stattfinden. Nur wenn der Spielcharakter und damit die Beschäftigung zur Unterhaltung und zum Zeitvertreib im Vordergrund

¹⁴⁴ Hain, a.a.O., S. 90 f.; Kops/Sokoll/Bensinger/OLSWANG, a.a.O., S. 26

¹⁴⁵ Telemedienkonzept, S. 207

¹⁴⁶ Telemedienkonzept, S. 206

¹⁴⁷ Telemedienkonzept, S. 206

¹⁴⁸ so auch Peters, a.a.O., Rn. 205

stehen, handelt es sich nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates um ein von der Negativliste erfasstes Spiel. Dieses ist nur zulässig, wenn es sendungsbezogen ist.

Vorsorglich weist der **rbb**-Rundfunkrat somit darauf hin, dass seiner Ansicht nach Spiele im Sinne der Negativliste stets einen inhaltlichen und zeitlichen Sendungsbezug aufweisen und ausweisen müssen. Hinsichtlich der Auslegung des Begriffs des Sendungsbezuges nimmt der **rbb**-Rundfunkrat zunächst auf seine Ausführungen unter Ziffer III 2 e aa, Seite 41 f. Bezug. Auch für Spieleangebote gilt danach der konkrete Sendungsbezug. Es müssen Materialien und Quellen verwendet werden, die für eine bestimmte Sendung genutzt wurden. Die Sendung wird nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates auch dann durch ein Spiel inhaltlich begleitet, wenn die Spielidee aus einer Sendung stammt oder Moderatoren und andere Protagonisten mit Bezug zu ihrer Rolle in der Sendung in dem Spiel vorkommen. Nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates erscheint die Bezugnahme auf eine bestimmte Folge zumindest bei seriellen Angeboten zwar als zu eng. Vom Sinn und Zweck der Negativliste her, nämlich die Konkurrenz zu kommerziellen Anbietern von (nicht journalistisch-redaktionell gestalteten) Spielen gering zu halten, erscheint diese restriktive Anwendung, die einen kaum zu bewältigenden Verwaltungsaufwand zur Folge hätte, unverhältnismäßig. Die klare Definition des Sendungsbezuges in § 2 Abs. 2 Nr. 18 RStV lässt eine verfassungskonforme Auslegung jedoch nicht zu, da die Wortlautgrenze überschritten würde. Nach der geltenden Rechtslage müssen die Spiele daher inhaltlich wie zeitlich einen Sendungsbezug aufweisen und diesen nach Ansicht des Rundfunkrates auch ausweisen. Bei ARD Portal/iTV und EPG ist dies der Fall.

Der **rbb**-Rundfunkrat wird das Angebot dennoch insbesondere auch mit Blick auf die Elemente der Negativliste seiner nachlaufenden Programmkontrolle unterstellen.

cc) Verlinkungen

Laut Telemedienkonzept enthält ARD Portal/iTV und EPG ausschließlich Verlinkungen nach redaktionellen Kriterien. Hierbei handelt es sich hauptsächlich um Links, über die ARD Portal/iTV und EPG für tiefergehende Informationen zu den jeweiligen Sendungen auf die Informationen der einzelnen Landesrundfunkanstalten verweist.¹⁴⁹

dd) Foren und Chats ohne Sendungsbezug und redaktionelle Begleitung

Ausweislich des Telemedienkonzepts „können zeitweise auch redaktionell moderierte Diskussionsplattformen eingesetzt werden.“¹⁵⁰ Aktuell konnte der Rundfunkrat keine entsprechenden Plattformen finden. Nach Auskunft der Intendantin in ihrer Kommentierung zu dem marktlichen Gutachten seien diese aber in der Vergangenheit zu besonderen Anlässen wie zum Beispiel zu ARD Themenwochen bereits im Einsatz gewesen und sollten zu entsprechenden

¹⁴⁹ Telemedienkonzept, S. 206

¹⁵⁰ Telemedienkonzept, S. 206

Anlässen auch künftig erneut themenbezogen und jeweils befristet angeboten werden, wenn dies journalistisch-redaktionell sinnvoll erscheine.¹⁵¹

Wie in dem Konzept mitgeteilt, sind solche Diskussionsrunden stets redaktionell moderiert und damit redaktionell begleitet. Zudem erfolgt die Entscheidung nach journalistisch-redaktionellen Erwägungen. Hinzu kommt, dass ARD Portal/iTV und EPG als Programmführer sendungsbezogen ist. Entsprechende Diskussionsplattformen wären es somit ebenso. Gegen den Einsatz solcher Plattformen bestehen nach Ansicht des Rundfunkrates daher keine Bedenken.

Vorsorglich nimmt der **rbb**-Rundfunkrat in seinen Entscheidungstenor den Hinweis auf, dass Foren und Chats ohne Sendungsbezug und redaktionelle Begleitung unzulässig sind. Er wird das Angebot auch insoweit seiner nachlaufenden Programmkontrolle unterstellen.

¹⁵¹ Kommentierung der Intendantin des marktökonomischen Gutachtens, S. 11
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Portal/iTV und EPG

Zweite Stufe: ARD Portal/iTV und EPG trägt in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei.

Auf der zweiten Stufe prüft der **rbb**-Rundfunkrat, in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird. Dabei berücksichtigt er gemäß § 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 2, S. 3 RStV Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote und die marktlichen Auswirkungen des (Bestands-) Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

I. Marktliche Auswirkungen - Abgrenzung des ökonomischen Marktes (Einbeziehung von Pay-Angeboten), Marktanalyse

1. Stellungnahmen Dritter

Der Deutsche Musikrat ist angebotsübergreifend der Auffassung, dass es nicht auf die wirtschaftlichen Interessen anderer Wettbewerber ankomme, sondern auf die Nutzerinteressen.¹⁵²

Angebotsübergreifend geht der VPRT von einer dominierenden Marktposition der ARD-Telemedienangebote aus und meint unter anderem, mobile Angebote drohten die Entstehung eines (derzeit noch in einer frühen Marktentstehungsphase) befindlichen privaten Marktes zu verhindern. Für mobile Angebote bedürfe es eines gesonderten Dreistufentests und einer Ermittlung marktlicher Auswirkungen. Ob der VPRT in diese Kritik auch die mobile reduzierte Bereitstellung von Programminformationen einbezieht, ist nicht eindeutig.¹⁵³ Auf Seite 8 seiner Stellungnahme benennt der VPRT die ARD-Telemedienangebote, die seiner Auffassung nach von besonders hoher marktlicher Relevanz seien. ARD Portal/iTV und EPG ist von der Aufzählung nicht erfasst.

Angebotsspezifisch meint der VPRT, die multimediale Weiterentwicklung sei so allgemein gehalten, dass sich unzählige, technologieneutrale Umsetzungsvarianten sowie spezifische Aufbereitungen der Inhalte vorstellen ließen, die stark in den Markt eingreifen könnten.¹⁵⁴ Insbesondere fehle für die Beurteilung der marktlichen Auswirkungen der iTV-Angebote jede Grundlage. Gerade in sehr frühen Marktphasen verhinderten gebührenfinanzierte Angebote der ARD Markteintritte privater Anbieter und gefährdeten damit die Entstehung funktionierender Märkte.¹⁵⁵ Zudem sei bezüglich des künftigen ARD EPG je nach Ausrichtung jedenfalls von einer Betroffenheit der Anbieter im Bereich TV-Programminformationen auszugehen und darüber hinaus der durch etwaige weitere EPG-Kategorien betroffenen Anbieter.¹⁵⁶

¹⁵² Deutscher Musikrat

¹⁵³ VPRT, Teil II, S. 56 und insbesondere S. 57

¹⁵⁴ VPRT, S. 91

¹⁵⁵ VPRT, Teil II, S. 47 f.

¹⁵⁶ VPRT, Teil II, S. 58

Der BDZV und Dr. Meyer-Lucht/CARTA meinen angebotsübergreifend, auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seien relevante Marktteilnehmer. Jedes zusätzliche öffentlich-rechtliche Angebot entziehe anderen Angeboten Aufmerksamkeitsressourcen und habe damit im Rahmen von Klickzahlen marktliche Auswirkungen.¹⁵⁷

2. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Entgegen der Vorgehensweise bei der Abgrenzung des publizistischen Marktes sind bei der Abgrenzung des ökonomischen Marktes grundsätzlich auch Pay-Angebote zu berücksichtigen. Ob diese als Wettbewerber von ARD Portal/iTV und EPG in Frage kommen, ist durch das eingeholte Marktgutachten von Goldmedia im Rahmen der Marktabgrenzung anhand der Substituierbarkeit aus Nutzersicht festzustellen (vgl. hierzu nachfolgend Ziffer 3). Die Frage, mit welchen Medien ARD Portal/iTV und EPG im Wettbewerb steht, ist eine Frage der Bestimmung des relevanten Marktes (vgl. hierzu ebenfalls nachfolgend Ziffer 3). Weitere Ausführungen des **rbb**-Rundfunkrates folgen unter Ziffer 4.

3. Gutachten

Der **rbb**-Rundfunkrat hat die Goldmedia GmbH mit der Erstellung eines Gutachtens zur Prüfung marktrelevanter Auswirkungen von ARD Portal/iTV und EPG beauftragt. Inhalt des Gutachterauftrages war insbesondere

- eine Abgrenzung des relevanten ökonomischen Marktes unter Berücksichtigung der Spruchpraxis des EuGH und des BGH sowie anhand eigener empirischer Analysen,
- eine Darstellung des relevanten publizistischen Wettbewerbs (Identifikation der publizistischen Angebote, mit denen das Angebot im Wettbewerb steht, sowie Identifikation der zugehörigen Wettbewerber, die von dem Angebot tangiert werden) auf der Basis der vom Rundfunkrat zur Verfügung gestellten GVK-Angebotsdatenbank,
- eine Markt- und Wettbewerbsanalyse mit Angebot (statische Analyse): Festlegung des Status Quo unter Einbeziehung des vorhandenen Angebots,
- eine Markt- und Wettbewerbsanalyse ohne bestehendes Angebot (dynamische Analyse): Prognose der Veränderungen des Wettbewerbs im betroffenen Teilmarkt durch Marktaustrittssimulation (Festlegung der marktlichen Auswirkungen) unter Berücksichtigung der Entwicklung der Konsumentenwohlfahrt sowie
- eine Dokumentation und Präsentation der Untersuchungsergebnisse.

Goldmedia erfüllte den Gutachterauftrag und legte das Gutachten fristgerecht am 30. September 2009 dem **rbb**-Rundfunkrat vor.

¹⁵⁷ BDZV, S. 19 f.; CARTA, S. 4

a) Methodik

Die Prüfung der marktrelevanten Auswirkungen nahm Goldmedia in fünf Prüfungsschritten vor:¹⁵⁸

Im *ersten* Schritt erfolgten eine Analyse der zu prüfenden Telemedienangebote sowie die Recherche des potentiellen publizistischen Wettbewerbs. Die Recherche umfasste kommerzielle, nicht-kommerzielle und öffentlich-rechtliche Anbieter. Die inhaltliche Analyse erfolgte anhand formaler und inhaltlicher Kriterien wie beispielsweise die Kategorisierung des Angebots, die Angebotsbreite und -tiefe, die Regionalität, die Intermedialität, die Beschreibung des Angebots auf Basis weiterer Schlagwörter sowie Zielgruppen nach Alter und Geschlecht.

Im *zweiten* Schritt nahm Goldmedia die Marktabgrenzung vor. Zunächst erläuterte Goldmedia die rechtlichen Rahmenbedingungen und nahm sodann eine publizistische Wettbewerbsanalyse vor, eine Marktumfeldanalyse, den Hypothetischen Monopolistentest (HM) sowie offene empirische Befragungen. Die Marktumfeldanalyse umfasste zunächst die Analyse der verbundenen (vor- und nachgelagerten) und angrenzenden Märkte (intermediärer Wettbewerb). Hierzu gehören andere Medien, die vergleichbare Informations- und Unterhaltungsinhalte zur Verfügung stellen (Zeitungen, Zeitschriften, DVDs etc.). Für die anschließende intramediäre publizistische Wettbewerbsanalyse wurden die in Schritt A analysierten potentiellen Wettbewerber in „umfassende Wettbewerber“, „Wettbewerber in Teilbereichen“ und „weitester Wettbewerb“ unterteilt. Der intramediäre ökonomische Wettbewerb bildet eine Teilmenge des publizistischen Wettbewerbs, weswegen sodann eine Eingrenzung der potentiellen Wettbewerber auf den Bereich des ökonomischen Wettbewerbs vorgenommen wurde. Aufbauend auf einer umfassenden Analyse der Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesgerichtshofs führte Goldmedia anschließend eine zusätzliche Marktabgrenzung aus Nutzersicht auf Basis des Hypothetischen Monopolistentests durch. Die methodische Umsetzung des HM erfolgte über eine Conjoint-Analyse. Als Ersatz für das für den HM üblicherweise eingesetzte Elastizitätskriterium des Angebotspreises wählte Goldmedia das Nutzungskriterium „Qualität“ und insbesondere für den Online-EPG (programm-ard.de) das Merkmal „Medieneinsatz“. Goldmedia reduzierte dabei die Ausprägung „Text und Vorschaubilder“ im Bereich Programminformationen auf „nur Text, keine Vorschaubilder“. Im Ergebnis erfolgte eine Zusammenführung der Ergebnisse aus publizistischer Wettbewerbsanalyse, Marktstrukturanalyse und Hypothetischem Monopolistentest mit einer Einschätzung, welche Angebote im direkten und im weiteren Wettbewerb mit ARD Portal/iTV und EPG stehen.

Im *dritten* Schritt wertete Goldmedia die Markt- und Wettbewerbsdaten aus. Hierfür berücksichtigte Goldmedia sämtliche Stellungnahmen und damit insbesondere auch die Ausführungen des VPRT in dessen (verspätet eingegangener) Stellungnahme zu den marktlichen Auswirkungen der ARD-Gemeinschaftsangebote. Darüber hinaus führte Goldmedia Expertengespräche durch unter anderem mit Vertretern der

¹⁵⁸ Goldmedia, Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen der Telemedienangebote ARD Text und ARD-Portal / iTV inkl. EPG, S. 40 ff.

Verbände (wie dem VPRT), die sich konkret zu den marktlichen Auswirkungen geäußert haben und mit Programmverantwortlichen für ARD Portal/iTV und EPG.

Im *vierten* Schritt analysierte Goldmedia die Marktauswirkungen auf den intramediären Wettbewerb sowie auf die angrenzenden und verbundenen Märkte (intermediärer Wettbewerb). Die Analyse wurde in ein statisches und ein dynamisches Szenario unterteilt. Dabei liegt der Fokus auf der Analyse der marktlichen Auswirkungen bei Marktaustritt, also der dynamischen Betrachtung.

Im *fünften* Schritt erfolgte die Gesamtbewertung. Goldmedia beantwortete die Frage, ob ARD Portal/iTV und EPG die Entwicklung kommerzieller Angebote befördert oder begrenzt. Zudem betrachtete Goldmedia die zukünftigen Entwicklungen im publizistischen und ökonomischen Wettbewerb.

b) Sonderfall ARD Portal/iTV und EPG

Goldmedia weist darauf hin, dass die interaktiven Dienste und der elektronische Programmführer im Zeitpunkt der Gutachtenerstellung auf Basis der Plattform MHP basierten. Diese konnten nur von einigen tausend Settop-Boxen in Deutschland empfangen werden. Im Zeitpunkt der Untersuchung hatten alle Sender bis auf die ARD ihr MHP-Engagement eingestellt. Ein Markt für MHP existiere daher nicht. Zukünftig würde die ARD Hybrid-TV-Plattformen betreiben. Hierzu könne noch keine Einschätzung vorgenommen werden, da eine vollständige Marktbetrachtung in einem gerade erst neu gestarteten Markt für interaktive Dienste nicht möglich sei. Die Analyse des Marktumfeldes werde daher auf die aktuelle Marktsituation mit MHP begrenzt. Auch für die intramediäre publizistische Marktanalyse gelte, dass das auf MHP basierende ARD-Portal als einzig verbleibender MHP-Dienst in Deutschland keine direkten Wettbewerber habe. Goldmedia habe daher lediglich eine Definition der Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Markteinführung interaktiver Angebote sowie eine Einschätzung des Stellenwerts dieser ARD-Plattform in einem zukünftigen TV-Umfeld durchgeführt.¹⁵⁹

Die vollständige Marktanalyse berücksichtigt somit nur den Online-Auftritt ARD-Digital.de und insbesondere den dort enthaltenen Online-EPG (programm-ard.de - früher ard-digital.de). Vor dem Hintergrund, dass nun auch die ARD zum 30. April 2010 die Ausstrahlung der Inhalte auf der MHP-Plattform eingestellt hat und ihre Entwicklungsarbeit jetzt auf den (bereits in der Anwendung befindlichen) Standard HbbTV konzentriert (vgl. C I 4, Seite 27 f.), ist ein MHP-Markt nicht mehr vorhanden und war es bereits zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung nicht. Nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates war folglich tatsächlich nur eine zuverlässige Marktanalyse für ard-digital.de möglich.

c) Darstellung der Ergebnisse

¹⁵⁹ Goldmedia, S. 55

Laut Goldmedia ist das Portal ARD-Digital.de (inkl. Online-EPG) ohne relevante marktökonomische Auswirkungen auf die untersuchten Märkte.¹⁶⁰ Im einzelnen:

aa) Intramediärer ökonomischer Wettbewerb

Ca. 30 Prozent der Nutzer würden bei Marktaustritt von ARD-Digital.de einen Online-EPG nutzen. Ca. 16,3 Prozent würden die Websites kommerzieller TV-Sender nutzen, die teilweise ebenfalls Programminformationen zu ARD-Sendern anbieten würden. Der theoretische Wert der kommerziellen Marktzugewinne liege bei Marktaustritt von ARD-Digital.de für Online-EPGs bei 48 T€ und für Websites kommerzieller TV-Anbieter bei ca. 26 T€. Die Mehrzahl der ARD-Digital.de-Nutzer nutze jedoch bereits heute private Online-EPGs (Komplementärnutzung). Eine intensivere Nutzung der privaten Angebote bei Marktaustritt sei daher schwer monetarisierbar. Aus ökonomischer Sicht sei der ARD-Digital.de daher für den intramediären Wettbewerb ohne Relevanz.

bb) Intermediärer ökonomischer Wettbewerb (angrenzende Märkte)

Ca. 12 Prozent der Nutzer würden bei Marktaustritt von ARD-Digital.de einen Set-Top-Boxen-EPG nutzen. Da in diesem Marktsegment bislang keine relevanten Umsätze erzielt worden seien, befänden sich Set-Top-Boxen-EPGs nicht im ökonomischen Wettbewerb zu ARD-Digital.de. Ca. 1 Prozent der Nutzer würden bei Marktaustritt von ARD-Digital.de auf Teletextangebote kommerzieller TV-Sender ausweichen. Aufgrund sehr niedriger Nutzerabwanderung sowie bereits jetzt vorhandener und zunehmender Komplementärnutzung seien die Auswirkungen ökonomisch irrelevant. Auch bei Printprodukten (Programmzeitschriften, Zeitungssupplements und Tageszeitungen) bestünde bereits heute eine umfängliche Komplementärnutzung, weswegen das theoretische zusätzliche Käufer-/Abonnentenpotenzial für Printprodukte bei Marktaustritt von ARD-Digital.de ökonomisch nicht relevant sei.

cc) Verbundene Märkte (vor- und nachgelagerte Märkte)

Aufgrund niedriger Nutzerzahlen seien die Auswirkungen auf den Breitband-Infrastrukturmarkt gering. Lediglich die von der ARD genutzten Serviceprovider könnten einen Umsatzeinbruch verzeichnen. Auch bei Marktaustritt von ARD-Digital.de würde die ARD die Programminformationen zu ihren TV- und Hörfunkprogrammen höchstwahrscheinlich weiter zentral sammeln und aufbereiten. Auswirkungen auf den Markt für Programminformationen seien daher nicht zu erwarten.

dd) Gesamtbewertung

Nach Auffassung von Goldmedia ist ARD-Digital.de somit ohne relevante marktökonomische Auswirkungen auf die untersuchten Märkte.¹⁶¹

¹⁶⁰ Goldmedia, S. 175 ff.

d) Ausführungen der Intendantin zu dem marktlichen Gutachten

Die Intendantin hält die Ergebnisse des Gutachters für plausibel und nachvollziehbar. Das Angebot bereichere in publizistischer Hinsicht den Markt und habe mit Blick auf die sendereigenen Programminformationen zu den ARD-Hörfunk- und Fernsehprogrammen im Sinne der Information und Teilhabe der Nutzer selbstverständlichen Charakter. Die von den Gutachtern identifizierten umfassenden Wettbewerber von ARD-Digital.de übernehmen deshalb auch die vom POC zur Verfügung gestellten Programminformationen der ARD.

Die Gutachter hätten festgestellt, dass die im Telemedienkonzept beschriebenen moderierten Diskussionsplattformen nicht stattfänden. Tatsächlich sei dieses interaktive Element im Untersuchungszeitraum nicht eingesetzt worden. In der Vergangenheit sei dieses Feature aber zu besonderen Anlässen (ARD-Themenwochen) bereits eingesetzt worden. Themenbezogen und befristet solle es auch zukünftig zu besonderen Anlässen angeboten werden.

Hinsichtlich des Relaunches von ARD-Digital.de zum 01.09.2009 stellt die Intendantin klar, dass alle auf ARD-Digital.de vorhandenen Inhalte auch weiterhin existierten und nur auf eine andere URL verlagert worden seien. Der ARD EPG im Internet sei jetzt auf programm.ARD.de zu erreichen. Die Inhalte seien unverändert (bisher ARD-Digital.de, Reiter „Programmorschau“). Die URL ARD-Digital.de bliebe bestehen und informiere ausschließlich über das Projekt ARD Digital (bisheriger Reiter: „Über ARD Digital“).

Entgegen der Auffassung des Gutachters hält die Intendantin den Online- bzw. Mobile-Ausspielweg von ARD Text / ARD-Portal/iTV und EPG nicht für eine „Zweitverwertung“, sondern für einen weiteren originären Ausspielweg. Im Ergebnis könne dies aber offen bleiben, da die marktlichen Auswirkungen mittels Marktumfeldanalyse und einer weiten Marktabgrenzung umfassen erörtert worden seien. Schwer vorhersehbar sei die Entwicklung von Hybrid-TV, die ganz wesentlich von unkalkulierbaren externen Faktoren abhängen. Insbesondere Quantität und Qualität des Engagements der ARD sei nicht vorherzusagen. Ob entsprechende Aktivitäten eine zusätzliche Prüfung erforderten, werde deshalb zu gegebener Zeit zu entscheiden sein.¹⁶²

e) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der ARD-Programmbeirat schließt sich der Gesamtbewertung der Gutachter an, wonach ARD-Digital.de keine relevanten marktökonomischen Auswirkungen hat. Das Gutachten von Goldmedia entspreche den europarechtlichen Vorgaben. Der Hypothetische Monopolistentest werde allgemein als EINE grundsätzliche Methode zur Marktabgrenzung anerkannt.¹⁶³ Auch die Rundfunkräte der anderen

¹⁶¹ Goldmedia, S. 176

¹⁶² Kommentierung des marktökonomischen Gutachtens, S. 12

¹⁶³ ARD-Programmbeirat, S. 22 f.

Landesrundfunkanstalten sind im Rahmen der Mitberatung der Auffassung, dass die marktlichen Auswirkungen von ARD Portal/iTV und EPG ohne Relevanz sind.¹⁶⁴

Die GVK empfiehlt, Informationen zu dem MHP-Standard und der weiteren Entwicklung einzuholen.¹⁶⁵ In ihrer allgemeinen Beschlussempfehlung führt sie aus, für die Abgrenzung des relevanten Marktes im Dreistufentest-Verfahren gebe es (bisher) keine zwingende Methode. Der Hypothetische Monopolistentest gelte als geeignete und den europarechtlichen Vorgaben entsprechende Methode der Marktabgrenzung. Alle Gutachter hätten statische und dynamische Marktanalysen unter Einbeziehung der Nutzersicht vorgenommen. Die in den vorgelegten Gutachten verwendeten Methoden der Marktabgrenzung entsprächen durchgängig den europarechtlichen Vorgaben. Aus Sicht der GVK gebe es daher keinen Anlass, die Validität der Gutachten in Frage zu stellen. Die GVK ist der Ansicht, dass von Seiten der Gremien alles geleistet wurde, um die ökonomische Wettbewerbssituation umfassend in die Prüfung einzubeziehen.¹⁶⁶

4. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat hat sich intensiv mit den Ausführungen der Gutachter von Goldmedia beschäftigt. Er hält das Ergebnis für stringent und plausibel. Das gilt insbesondere auch für die von Goldmedia angewandte Prüfungsmethode. Die EU-Kommission verlangt zur Beurteilung der marktlichen Auswirkungen eine statische und dynamische Marktanalyse. Wie sich aus verschiedenen EU-Dokumenten ergibt, erachtet die EU-Kommission hierbei das Instrument des Hypothetischen Monopolistentests als *eine* grundsätzlich geeignete Methode der Marktabgrenzung, auch im Bereich des europäischen Beihilferechts und im Mediensektor.¹⁶⁷ Dem **rbb**-Rundfunkrat ist dabei bewusst, dass die hier gewählte Methode andere nicht ausschließt und somit auch nicht „die einzig richtige“ sein muss. Er hält sie jedoch für geeignet als Grundlage für eine zuverlässige Prüfung etwaiger marktlicher Auswirkungen.

Wie bereits erläutert, kann der **rbb**-Rundfunkrat auch nachvollziehen, dass für das ARD Portal, das auf der Plattform MHP basiert, keine Marktanalyse durchgeführt werden konnte und dass Auswirkungen auf einen etwaigen zukünftigen Hybrid-TV-Markt derzeit jedenfalls nicht vorhergesagt werden können. Zutreffend stellt Goldmedia insoweit fest, dass derzeit noch unklar ist, ob sich die Unterhaltungsgeräteindustrie auf einen offenen Standard wie HbbTV verständigen wird und in wie viele Gerätetypen TV-Browser eingebunden werden. Goldmedia weist darauf hin, dass zudem die verkauften HDTV-Geräte den Markt für Hybrid-TV-Geräte blockieren. Eine schnellere Marktdurchdringung gelänge, wenn Pay-TV-Anbieter (Sky Deutschland, Kabel Deutschland etc.) ihre eigenen Set-Top-Boxen für

¹⁶⁴ vgl. insbesondere NDR-RR, S. 4; SWR-RR, S. 2

¹⁶⁵ Beschlussempfehlung der GVK, S. 6

¹⁶⁶ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 2 f.

¹⁶⁷ vgl. Monopolkommission 06/07 BT Drucks. 16710140, Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts 1997; Allgemeine Grundsätze für eine ökonomische ausgerichtete Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen nach Art. 87 Abs. 3 EG-V; Market Definition in the Media Sector – Europe Economics 2002).

den Empfang von Online-Angeboten Dritter öffnen würden, was sie aber bislang nicht vorhätten. Letztlich sei auch der Umfang des Engagements der Free-TV-Sender auf den Hybrid-TV-Plattformen unklar. Die Entwicklung in der Vergangenheit habe zudem gezeigt, dass offene Standards, die nicht von den nationalen Pay-TV-Anbietern mitgetragen bzw. staatlich subventioniert würden, keine Erfolgsaussichten hätten.

In diesem Zusammenhang führte die Intendantin in ihrer Kommentierung vom 30. Oktober 2009 aus, Qualität und Quantität ihres Engagements könne die ARD nicht vorhersagen. Nunmehr teilt sie mit Schreiben vom 2. Juni 2010 mit, dass sie seit dem 30. April 2010 keine Inhalte mehr über die MHP-Plattform ausstrahle und sich auf die Entwicklung des Standards HbbTV konzentriere. Wie bereits erläutert, hält der Rundfunkrat diesen bloßen Wechsel der technischen Plattform nicht für ein neues Angebot. Hinzu kommt, dass sich der Auftrag zum Angebot eines elektronischen Programmführers ohnehin unmittelbar aus § 11d Abs. 4 RStV ergibt.

Da der Rundfunkrat die Kostenentwicklung für diese neue Plattform nicht abschätzen kann, nimmt er in den Tenor seiner Entscheidung eine Klausel auf, wonach die Intendantin bei einer Kostenüberschreitung von preisbereinigt 10 Prozent dem Rundfunkrat eine Erläuterung vorzulegen hat (vgl. die Ausführungen zur dritten Stufe, Seite 77). Für den Fall wesentlicher inhaltlicher Änderungen (und sonstiger, einen neuen Dreistufentest auslösenden Maßnahmen gemäß den Aufgreifkriterien), die sich zum Beispiel aus etwaigen neuen Möglichkeiten aufgrund des HbbTV-Standards ergeben könnten, verpflichtet der Rundfunkrat den **rbb** zudem gemäß Entscheidungstenor zu einer frühzeitigen Unterrichtung. Anhand der Aufgreifkriterien prüft der Rundfunkrat sodann, ob ein neues Dreistufentest-Verfahren einzuleiten ist, in dem dann auch die marktlichen Auswirkungen neu zu bewerten wären. Die Intendantin hat eine entsprechend frühzeitige Vorlage bereits schriftlich zugesichert.

Der Rundfunkrat schließt sich im Ergebnis der Gesamtbewertung des Gutachters an, wonach ARD Portal/iTV und EPG keine relevanten marktökonomischen Auswirkungen hat. Die Online- bzw. Mobilausspielung erachtet der Rundfunkrat jedoch - wie bereits erläutert - für alternative originäre Verbreitungswege.

II. Publizistischer Beitrag des öffentlich-rechtlichen Angebots

1. Alleinstellungsmerkmale und Qualitätsmerkmale des Angebots

a) Stellungnahmen Dritter

Viele positive angebotsübergreifende Stellungnahmen erreichten den **rbb**-Rundfunkrat zur besonderen Qualität öffentlich-rechtlicher Angebote. Hervorgehoben wird dabei die journalistische Kompetenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der eine seriöse Recherche und Aufbereitung aller Themen bietet und

journalistische Standards sichere.¹⁶⁸ Öffentlich-rechtliche Onlineangebote trügen zur glaubwürdigen Informationsvermittlung bei, da sie anders als kommerzielle Angebote frei von marktlichen Kriterien und unabhängig von den Interessen der werberelevanten Zielgruppe berichten könnten.¹⁶⁹

Die Evangelische Kirche hält die rein journalistisch-redaktionelle Ausrichtung der Telemedien der ARD unabhängig von hohen Klickzahlen und Werbeeinnahmen für ein zentrales, unverzichtbares Alleinstellungsmerkmal. Gleiches gelte für die redaktionelle Fachkompetenz, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk bewahre und anders als in kommerziellen Bereichen an Redaktionen mit fachlichen Schwerpunkten festhalte.¹⁷⁰

Ver.di lobt die Integration unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen durch eine hochwertige und moderne Ausbildung und entsprechende Arbeitsplätze.¹⁷¹ Auch trügen die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote zu Erwerb und Ausbau von Medienkompetenz bei.¹⁷² Mehrfach wurde vor dem Hintergrund der Nutzung des Internets insbesondere durch junge Nutzer das Erfordernis hervorgehoben, diesen eine Orientierung zu bieten.¹⁷³

Der DJV ist der Auffassung, die Werbe- und Sponsoringfreiheit öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote begründe einen besonderen publizistischen Mehrwert. Der Umstand, dass das Gesetz dieses Verbot fordere, spreche nicht dagegen, hiermit den publizistischen Mehrwert zu begründen. Zudem sei auch die freie bzw. kostenlose Zugänglichkeit zu öffentlich-rechtlichen Angeboten ein Argument für die Bestimmung des publizistischen Beitrages. Somit könnten sich auch Bevölkerungsgruppen, die sich entgeltpflichtige Angebote nicht leisten können, an der Meinungs- und Willensbildung beteiligen. Dies erfülle den telemedienspezifischen Auftrag nach § 11d Abs. 3 RStV.¹⁷⁴

BITKOM, BDZV und VPRT meinen hingegen angebotsübergreifend, die Werbefreiheit sei die Kehrseite der Gebührenfinanzierung, weswegen sie kein Kriterium für die Bestimmung des publizistischen Beitrages sein könne.¹⁷⁵ Die Werbefinanzierung sei eine marktendogene Lösung, um professionell-publizistische Inhalte einer möglichst breiten Leserschaft zur Verfügung zu stellen und sichere Staatsferne ab. Werbung mindere damit keinesfalls publizistische Qualität. Insbesondere Zeitungen gälten als das glaubwürdigste Medium, obwohl sie werbefinanziert seien. Im Übrigen seien auch viele Onlineinhalte der ARD über Werbung mitfinanziert. Es komme einzig auf einen publizistischen Mehrwert und dessen Begründung an.¹⁷⁶ Die in den Telemedienkonzepten bemühte Nutzersicht

¹⁶⁸ Akademie der Künste, S. 1; Deutscher Volkshochschul-Verband e.V. (dvv), S. 2; Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 4

¹⁶⁹ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

¹⁷⁰ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 3

¹⁷¹ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

¹⁷² Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 2

¹⁷³ Akademie der Künste, S. 1; ver.di, S. 1; Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)

¹⁷⁴ DJV, S. 15

¹⁷⁵ BITKOM, S. 2; BDZV, S. 16 f.; VPRT, S. 42

¹⁷⁶ BDZV, S. 16; VPRT, S. 42 ff.

sei jedenfalls kein Nachweis für den publizistischen Mehrwert.¹⁷⁷ Ebenso wenig sei die Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen ein Argument.

Auch das Argument, nur die ARD-Telemedien begleiteten und vertieften die einzelnen Sendeinhalte der Landesrundfunkanstalten, sei schwach, da es sich dabei um eine Selbstverständlichkeit handele, nicht aber um ein Unterscheidungsmerkmal.¹⁷⁸

b) Ausführungen der Intendantin

ARD Portal/iTV mit dem ARD EPG im Zentrum sein das Informationsangebot zu allen Fernseh- und Hörfunkprogrammen der ARD. Seit dessen Start im Jahre 1997 sei das Angebot kontinuierlich verbessert worden. Die Sendungen aller ARD-Programme würden gebündelt und vernetzt aufgelistet. Zudem biete ARD Portal/iTV aktuelle Informationen zu einzelnen Sendungen. Zuschauer erhielten so einen erleichterten Zugang zu den ARD-Programmen. Grundlage des Angebots seien die in den Programmdirektionen, Pressestellen, Sendeleitungen etc. vorgehaltenen Programm- und Sendedaten, die vom ARD Play-Out-Center (POC) gesammelt, vereinheitlicht, kontinuierlich aktualisiert, nach redaktionellen Gesichtspunkten weiterverarbeitet sowie mit einer einfach zu handhabenden Navigation aufbereitet würden. Eingebunden seien auch Nachrichten in Textform und die im Bouquet verfügbaren iTV-Applikationen.¹⁷⁹

Der EPG habe sich als zeitgemäße und medienadäquate Umsetzung des Programminformationssystems entwickelt. Das ARD-Angebot sei Vorbild für ähnliche und prägend für zukünftige Entwicklungen. Das Publikum erhalte Informationen, wie sie sonst weder in gedruckten Programminformationen noch in anderen Quellen in dieser Detailliertheit und Ausführlichkeit angeboten würden. Eine (nicht veröffentlichte) Studie habe ergeben, dass die meisten Probanden das Angebot sofort als Orientierungshilfe für die Programmauswahl identifizierten und als leicht und verständlich wahrgenommen hätten. Der EPG wirke auf die Mehrheit attraktiv, modern und zeitgemäß. Die Optik der Bildschirmseiten und der Menüführung überzeugten. Eine gute Lesbarkeit und schnelle Orientierung seien gegeben. Die Probanden hielten den Service für konvenient und einfach. Es herrsche überdurchschnittliche Bereitschaft vor, ARD Portal/iTV zukünftig zu nutzen, wenn es kostenlos angeboten werde. Ergebnisse dieser Studie bestätigten sich in dem veröffentlichten Projekt der Landesmedienanstalten zur „Elektronischen Programmführung im digitalen Fernsehen“ von Oktober 2008.¹⁸⁰

In dem allgemeinen Teil des ARD-Telemedienkonzeptes und der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter teilen die Intendantinnen und Intendanten mit, die öffentlich-rechtlichen Anbieter verfügten über eine lange Tradition in der

¹⁷⁷ BDZV, S. 18

¹⁷⁸ VPRT, S. 44 f.

¹⁷⁹ Telemedienkonzept, S. 204

¹⁸⁰ Telemedienkonzept, S. 209

Bereitstellung und Sicherung qualitätssichernder Maßnahmen. Inhalt der Qualitätsbewertungsverfahren sei die Überprüfung von Normen wie Relevanz, Objektivität, Vielfalt, Trennung von redaktionellem Inhalt und Werbung, Trennung von Nachricht und Meinung. Auch bzw. insbesondere für Telemedien verwendete Kriterien seien neben denjenigen in dem Rundfunkstaatsvertrag - nicht abschließend - genannten unter anderem journalistisch-professionelle Qualitätskriterien, Objektivität und Unabhängigkeit, Professionalität, journalistische Eigenleistung, Aktualität, Multimedialität, Interaktivität, Auffindbarkeit, Barrierefreiheit. Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung flößen jederzeit in die Qualitätsbewertung durch die Programmbereiche ein. Zusammen mit den Programmverantwortlichen und Wissenschaftlern hätten sich auch die Gremien mit dem Thema Qualität befasst, unter anderem auf einer Fachtagung der Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) am 4. und 5. Februar 2009. Ergebnis sei ein Positionspapier gewesen.¹⁸¹

Zu dem Vorwurf, die Werbefreiheit sein kein Kriterium, meinen die Intendantinnen und Intendanten, ein werbefreies Umfeld sei ein bedeutendes Unterscheidungsmerkmal insbesondere bei Kinderangeboten, im Ratgeber- und Servicebereich oder im Nachrichten- und Informationsbereich. Die Negierung dieses Aspekts würde im Übrigen unberücksichtigt lassen, dass auch andere klassische journalistische Qualitätskriterien staatsvertraglich vorgegeben seien. Eine Mitfinanzierung der Telemedienangebote durch Werbung finde nicht statt. Die Werbefreiheit verhindere die Vermischung redaktioneller Inhalte mit Werbung. Dies sei ein direktes journalistisch/inhaltliches Qualitätskriterium.¹⁸²

Entgegen der Auffassung der Kritiker fordere das Gesetz keinen publizistischen und erst recht keinen ökonomischen Mehrwert, sondern einen (zusätzlichen) Beitrag zum publizistischen Wettbewerb.¹⁸³

c) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der ARD-Programmbeirat sieht in ARD Portal/iTV und EPG einen wertvollen publizistischen Beitrag. Er hält die von der Intendantin genannten Kriterien für geeignet, um die Qualität des Angebots zu evaluieren. Auf einen Mehrwert komme es nicht an, sondern nach den Vorgaben des RStV auf einen publizistischen Beitrag. Die Werbefreiheit sei ein wesentliches Unterscheidungs- und Qualitätsmerkmal, was insbesondere für Internetangebote gelte. Für ARD Portal/iTV und EPG seien maßgebliche Kriterien die Aktualität, die Orientierung an Servicebedürfnissen, die Werbefreiheit (Unabhängigkeit), Machart, die eigenständige und professionelle Erstellung der Inhalte, die meinungsbildende Funktion und die gesellschaftliche Relevanz. ARD Portal/iTV und EPG lege insbesondere großen Wert auf

¹⁸¹ Allgemeiner Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 25 ff.; Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 63 ff.

¹⁸² Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 51 ff.

¹⁸³ wie vor, S. 58

Übersichtlichkeit und leichte Bedienbarkeit. Auch hier wirke sich die Werbefreiheit zumindest mittelbar aus.¹⁸⁴

Nach Ansicht der GVK leistet ARD Portal/iTV und EPG einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht durch seine spezifischen und gebündelten Informationen zum gesamten ARD-Programm.¹⁸⁵ Das Angebot unterscheide sich durch seine Ausrichtung auf das Hörfunk- und Fernsehprogramm der ARD von anderen Programmführern und leiste eine einzigartige Informationstiefe, die im Online-Bereich durch die Verlinkung zu den Internetangeboten der jeweiligen Sendungen erweitert werde. Hierdurch würden Doppelungen mit Inhalten auf den speziellen Webseiten der jeweiligen Sendungen vermieden, so dass sich das Online-Angebot durch seine besondere Struktur auch von vorhandenen programmbegleitenden Angeboten der ARD unterscheide. Der Online-EPG stelle zugleich Ergänzung und Einstieg dar. Die GVK rät, dass eine Doppelung auch zukünftig vermieden werden solle. Dies gelte insbesondere für den Bereich der Hörfunkprogramme.¹⁸⁶

Auch die mitberatenden Gremien sind der Auffassung, dass insbesondere die von dem **rbb**-Rundfunkrat in der Mitberatungsvorlage hervorgehobenen Kriterien für die Qualitätsbewertung geeignet sind und dass ARD Portal/iTV und EPG einen publizistischen Beitrag leistet.¹⁸⁷

d) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates bedarf es keines publizistischen Mehrwertes. Weder der RStV noch dessen amtliche Begründung zum 12. RÄStV nennen diese Voraussetzung. Maßgeblich ist danach vielmehr, ob das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt, § 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 2 RStV. Hierzu bedarf es der Bestimmung von allgemeinen Qualitätskriterien, ohne dass eine skalierbare Messbarkeit der Qualität verlangt werden kann und darf. Der **rbb**-Rundfunkrat hält insbesondere die von der Intendantin, der GVK und den mitberatenden Gremien, von dem ARD-Programmbeirat und von Dritten genannten Kriterien für grundsätzlich geeignet, um die Qualität eines Angebots zu evaluieren.

Der **rbb**-Rundfunkrat hat sich darüber hinaus selbst intensiv mit der Frage befasst, wie und nach welchen Kriterien der publizistische Beitrag eines Angebots in qualitativer Hinsicht erfasst werden kann. Sowohl er als auch die übrigen Gremien haben sich in Workshops, Expertenhearings und durch zusätzliche Gutachten (zum Beispiel GVK-Forum „Qualität machen, messen, managen“ im Februar 2009, Expertenhearings zum Beispiel des BR- und des WDR-Rundfunkrates) intensiv mit den Fragen der Qualitätsevaluation auseinandergesetzt. Am 15. Dezember 2009 veranstalteten die GVK und der Rundfunkrat des SWR darüber hinaus einen Workshop zur Qualitätsbewertung von Telemedien. Hierbei wurden unter Hinzuziehung externer Expertise wissenschaftliche Ansätze zur Qualitätsbewertung und zum Qualitätsmanagement erläutert. Die GVK hat auf der Grundlage dieser

¹⁸⁴ ARD-Programmbeirat, S. 24 f.

¹⁸⁵ Beschlussempfehlung GVK, S. 6

¹⁸⁶ Beschlussempfehlung der GVK, S. 6

¹⁸⁷ so zum Beispiel SR-RR, S. 2; NDR-RR, S. 3; SWR-RR, S. 2; MDR-RR, S. 2

Veranstaltungen zudem eine Arbeitshilfe für die Gremien zur Qualitätsevaluation von Telemedienangeboten entwickelt. Sie ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, dass die Gremien hiermit deutlich gezeigt haben, dass sie den Aufgaben des Dreistufentests mit großem Einsatz und über das staatsvertraglich notwendige Maß hinaus nachgekommen sind.¹⁸⁸

Der **rbb**-Rundfunkrat hat in allen von ihm durchgeführten Bestandsverfahren für die Bewertung der Qualität unter Berücksichtigung des öffentlich-rechtlichen Auftrages gemäß §§ 11, 11d Abs. 3 RStV insbesondere folgende Kriterien zugrunde gelegt:

Gibt das Angebot einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen? Wirkt es integrierend? Dient es der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung sowie der Kultur? Sind die Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung gewahrt, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit? Wird allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert? Die Beurteilung erfolgte insbesondere, jedoch nicht abschließend, anhand nachstehender Kriterien:

- Rechtmäßigkeit, Objektivität und Unabhängigkeit, Richtigkeit und Transparenz, Vielfalt, Zielgruppenorientierung, journalistische Eigenleistung, Themenrelevanz und Themenbreite, Tiefe der Themenbehandlung, Verständlichkeit, Aktualität, spielerische Elemente (inhaltsbezogene Qualitätskriterien)
- Auffindbarkeit, Verlinkung, Volumen des Online-Auftritts, Umfang der Beiträge, Aktualisierung, Abrufbedingungen, Interaktivität/Multimedialität, Konvergenz, Design, Nutzerführung, Barrierefreiheit, Anschaulichkeit, Attraktivität, Verweildauer, Sicherheit (gestaltungsbezogene Qualitätskriterien)
- Werbefreiheit

Für ARD Portal/iTV und EPG als Programmführer sind einige der oben genannten Kriterien nicht unmittelbar anwendbar. So muss ein Programmführer selbstverständlich nicht einen umfassenden Überblick über das Geschehen in allen Lebensbereichen bieten. Über seine Programmverweise auf entsprechende Sendungen hilft er jedoch hierbei, bietet aber auch selbst Nachrichten an (über iTV-Nachrichtenticker). Der Schwerpunkt bei ARD Portal/iTV und EPG liegt daher auf Kriterien wie beispielsweise der Orientierungshilfe und der Aktualität. Hinsichtlich der konkreten Bewertung anhand der Qualitätskriterien verweist der **rbb**-Rundfunkrat auf Ziffer III 2 d, Seite 68 ff.

2. Publizistische Bestimmung/Begründung der gewählten Verweildauerfristen

¹⁸⁸ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 13

a) Stellungnahmen Dritter

Bezüglich der Stellungnahmen Dritter, die überwiegend allgemeiner angebotsübergreifender Natur sind, verweist der **rbb**-Rundfunkrat auf die Darlegungen unter Ziffer III 2 b, Seite 38 f.). Zusammenfassend stellt er fest, dass ein Großteil der Stellungnehmenden jegliche zeitliche Beschränkung ablehnt. Die gebührend zahlenden Nutzer sehen das zeitlich unbefristete Bereitstellen der Inhalte als Selbstverständlichkeit und Notwendigkeit an - insbesondere zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages.

Der DJV hält angebotsübergreifend die Begründung für das Verweildauerkonzept der ARD für gut nachvollziehbar. Unter Verweis auf den öffentlich-rechtlichen Auftrag hält er die Sieben-Tage-Frist für zu kurz. Bereits in seiner Stellungnahme zum 12. RÄStV habe der DJV darauf hingewiesen. Eine Rundfunkanstalt, die gezwungen wäre, aus nicht publizistischen Gründen ein Online-Angebot zu löschen, könne im publizistischen Wettbewerb nicht bestehen. Gemäß Bundesverfassungsgericht sei es dem Gesetzgeber verwehrt, Maßnahmen zu treffen, die die Möglichkeit verkürzen, über den Rundfunk und auch über Telemedienangebote Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten.¹⁸⁹

Die Kritiker BITKOM, BDZV und VPRT meinen hingegen angebotsübergreifend, die Telemedienkonzepte würden die staatsvertragliche Regelfrist umgehen.¹⁹⁰

Angebotsspezifisch äußert sich nur der VPRT. Seiner Ansicht nach werde eine pauschale Ausdehnung der gesetzlichen Verweildauerfristen auf sechs Monate vorgenommen, ohne dies an gezielten Einzelausnahmen nachvollziehbar zu machen.¹⁹¹ Die angebotsübergreifenden weiteren Ausführungen des VPRT beziehen sich überwiegend nicht auf das hiesige Verweildauerkonzept. ARD Portal/iTV und EPG folgt insoweit einem eigenen Verweildauerkonzept.

b) Ausführungen der Intendantin

Der **rbb**-Rundfunkrat verweist auf die Darlegungen unter Ziffer III 2 c bb, Seite 40. Zusammenfassend teilt die Intendantin mit, die Verweildauer orientiere sich explizit an den einzelnen Sendungen und damit auch am Interesse und Verhalten des Nutzers sowie dem Beitrag zur Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft.

c) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der **rbb**-Rundfunkrat verweist auf die Darlegungen unter Ziffer III 2 d bb, Seite 41.

d) Entscheidung des Rundfunkrates

¹⁸⁹ DJV, S. 12 f.

¹⁹⁰ BDZV, S. 8; VPRT, S. 30 ff.

¹⁹¹ VPRT, S. 90

Vorangestellt sei, dass die in § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV genannte Verweildauer nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht den gesetzlichen Regelfall darstellt. Der **rbb**-Rundfunkrat verweist insoweit auf seine Ausführungen unter Ziffer III 2 e bb, Seite 42 f.

Er ist zudem der Auffassung, dass die Angabe von Maximalverweildauerfristen, innerhalb derer den Redaktionen ein Beurteilungsspielraum zur Festlegung der konkreten Verweildauer im Einzelfall eingeräumt wird, grundsätzlich nicht zu beanstanden und aufgrund der Wahrung von Programmautonomie und journalistisch-redaktioneller Handlungsfähigkeit erforderlich ist. Auch staatsvertraglich ist es zulässig, Ermächtigungen mit Maximaldauerfristen auszusprechen. Die amtliche Begründung führt insoweit aus, dass in jedem Fall die „Obergrenze für die zeitliche Verfügbarkeit angegeben werden“ muss.¹⁹² Die auf sechs Monate beschränkte Maximaldauer für die Inhalte von ARD Portal/iTV und EPG, die länger als sieben Tage vorgehalten werden, hält der **rbb**-Rundfunkrat daher für unbedenklich. Er weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass die Länge der Verweildauer mit dem Grad des publizistischen Beitrages korrelieren muss. Eine restriktive Handhabung ist daher dort erforderlich, wo nur ein geringer publizistischer Beitrag zu erwarten ist.

Diese Gefahr sieht der **rbb**-Rundfunkrat für ARD Portal/iTV und EPG indes nicht. Ein Großteil der Inhalte wird nicht länger als sieben Tage vorgehalten. Dies ist der Natur des Angebots als Programmführer geschuldet. ARD Portal/iTV und EPG bietet Informationen zu den Programmen und Sendungen der ARD. Diese werden als Vorankündigung oder während der laufenden Sendung angeboten. Eine längerfristige Vorhaltung scheidet somit aus. Weitere Inhalte wie Nachrichten oder sendungsbegleitende interaktive Anwendungen sind ebenfalls nicht von langer Verweildauer. Nachrichten werden mehrmals täglich erneuert. Dies erklärt sich insbesondere aus dem Umstand, dass die Nachrichten von ARD Text stammen, der mehrmals täglich überschrieben wird, weil dessen Kernmerkmal die schnelle und aktuelle, kurze Information ist. Die interaktiven Anwendungen werden bestimmungsgemäß ebenfalls als Sendebegleitung angeboten und sind von entsprechend kurzer Verweildauer. In der Regel werden die Inhalte somit nicht länger als sieben Tage vorgehalten. Überschreiten sie vereinzelt dennoch diesen Zeitraum, erklärt die Intendantin dies mit Sendungen, die zum Beispiel einen wöchentlichen oder monatlichen Ausspielrhythmus haben. Dass Informationen zu diesen Sendungen länger vorgehalten werden, hält der **rbb**-Rundfunkrat für notwendig, um dem Nutzer den inhaltlichen Anschluss zu ermöglichen. Mit der Begrenzung auf maximal sechs Monate besteht auch nicht die Gefahr einer ausufernden Verweildauer. Der Rundfunkrat hält diese Zeitspanne für angemessen. Zudem ist er der Auffassung, dass die Nennung von Beispielen genügt. Die Länge der Verweildauer muss journalistisch-redaktioneller Bewertung zugänglich sein. Sie wird daher beitragsabhängig variieren. Hieraus folgt zwangsläufig, dass die Intendantin keine abschließende Aufzählung vornehmen kann, sondern sich auf beispielhafte Erläuterungen beschränken muss. Für nachvollziehbar hält der Rundfunkrat es auch, dass allgemeine Informationen zu Programm, Sender und Adressen sowie Programminformationen des EPG unbegrenzt vorgehalten werden.

¹⁹² amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11 Abs. 1, S. 21

Hier geht es lediglich um die Eigendarstellung. Die weitere Kritik, die das (nahezu übereinstimmende angebotsübergreifende) Verweildauerkonzept zu den Online-Angeboten erfährt, trifft nicht ARD Portal/iTV und EPG, das einem eigenen Verweildauerkonzept folgt.

III. Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägungsprozess)

1. Grad der marktlichen Auswirkungen

Wie bereits oben ausgeführt, geht der **rbb**-Rundfunkrat nach Auswertung des marktlichen Gutachtens davon aus, dass unter anderem wegen des hohen Grades bereits bestehender Komplementärnutzung ARD Portal/iTV und EPG keine relevanten marktökonomischen Auswirkungen hat. Dies betrifft insbesondere das Portal ARD-Digital.de inklusive Online-EPG (programm-ard.de), denn für die auf der MHP-Plattform ausgestrahlten Inhalte gibt es keinen Markt mehr, nachdem sowohl die Wettbewerber als nun auch die ARD die Ausstrahlung auf dieser Plattform beendet hatten. Die ARD konzentriert sich jetzt auf die Entwicklung des HbbTV-Standards, für den Goldmedia bislang keine Bewertung abgeben kann. Dies ist nachvollziehbar, denn weder die Gutachter noch der Rundfunkrat können aus vorstehenden Gründen (vgl. Ziffer I 4, Seite 56 f.) vorhersagen, ob sich dieser Standard, den die ARD bereits einsetzt, überhaupt durchsetzen wird.

2. Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs (Quantität und Qualität vorhandener frei zugänglicher Angebote: Identifizierung der publizistischen Wettbewerber (keine Pay-Angebote) und Vergleich mit den publizistischen Wettbewerbern

a) Stellungnahmen Dritter

Nach angebotsübergreifender Ansicht von ver.di rechtfertige der publizistische Beitrag öffentlich-rechtlicher Onlineangebote durchaus negative marktliche Auswirkungen auf private Anbieter, sofern der gesellschaftliche Nutzen überwiege. Zu befürchtende marktliche Auswirkungen dürften gerade nicht pauschal dazu führen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Stärken und Kompetenzen den Gebührenzahlern vorenthalten muss.¹⁹³ Die Privatperson Bertram meint, mit den öffentlich-rechtlichen Angeboten baue sich im Internet ein Wissensschatz auf, der die Geschäfte der kommerziellen Wettbewerber nur geringfügig beeinträchtige. Diese Beeinträchtigung sei angesichts des Wissenszuwachses hinnehmbar, denn der Gemeinvorteil sei höher zu bewerten als das Interesse der Privatwirtschaft. Die Gebührenzahler erhielten durch das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet einen publizistischen Mehrwert, der ihnen nicht wegen etwaiger marktlicher Auswirkungen vorenthalten werden dürfe. Der besondere publizistische Beitrag liege in der unabhängigen und umfänglichen Berichterstattung, auch wenn es um schwierige Themen gehe, über die kommerzielle Wettbewerber nicht hinreichend informierten.¹⁹⁴

¹⁹³ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

¹⁹⁴ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 3

Der VPRT meint angebotsübergreifend, das Merkmal „frei zugänglich“ beschränke sich nicht auf kostenfreie Angebote. Die juristische Auslegung spreche für eine weite Auslegung, so dass alle Angebote in Betracht gezogen werden müssen, die der Allgemeinheit unabhängig von einem Entgelt oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder Mitgliedschaft zur Verfügung stehen. Es mache keinen Unterschied, ob die kommerziellen Telemedienangebote über Werbung oder über Abo-/Pay-Modelle finanziert würden.¹⁹⁵ Bei nichtsendungsbezogenen Telemedien müsse zudem der publizistische Mehrwert besonders sorgfältig dargelegt werden, da sie sich gerade nicht auf zusätzliches Quellen- und Recherchematerial stützen könnten.¹⁹⁶

Angebotsspezifisch kritisiert er, bei der Bestimmung der Wettbewerbssituation werde durch Zitate auf einen angeblich noch nicht vorhandenen Markt verwiesen. Konkrete Wettbewerber würden mangels Abbildung von Programmangeboten Dritter nicht ermittelt. Insbesondere die Angebotstiefe des ARD-EPG werde sich auch über die im Markt bereits angebotenen EPGs bemessen. Problematisch sei, dass der publizistische Beitrag des ARD EPG damit begründet werde, dass ARD-Programminformationen nicht oder nicht ausführlich genug über andere Quellen verfügbar seien. Problematisch sei hieran, dass die ARD die Verfügbarkeit über diese Informationen für Dritte selbst bestimmen und damit die publizistische Relevanz selbst steuern könne. Es stelle keinen Mehrwert dar, dass ein kostenloses Angebot überdurchschnittlich genutzt werde. Dies verstehe sich von selbst.¹⁹⁷

b) Ausführungen der Intendantin

Die Intendantin verweist hinsichtlich der publizistischen Marktsituation auf die Erkenntnisse von Prof. Hasebrinck aus 2008. In einem Marktüberblick für Navigatoren und Elektronische Programmführer formuliert dieser, dass ein Markt für elektronische Navigationssysteme bisher allenfalls in Ansätzen erkennbar sei. Für mögliche Anbieter von EPGs seien die Schwellen für einen Marktzutritt sehr hoch. Der Markt trete auf der Stelle. Gemessen an den hohen Erwartungen zu Beginn der Digitalisierung würden die bestehenden Potenziale bei weitem nicht ausgeschöpft. Gleichwohl werde der Navigation als Hilfsmittel zur Orientierung für Zuschauer über das verfügbare Programmangebot für die Vielkanalumgebungen des digitalen Fernsehens eine zentrale Bedeutung zugeschrieben. Es gebe drei Stufen von Navigation und Orientierung: Die Basisnavigatoren, die eine Mindestfunktionalität bereitstellten und einfache EPGs mit geringer Informationstiefe. Bouquet-EPGs informierten über alle Sendungen des eigenen Programms. Voll-EPGs lieferten auf Basis extern zusammengestellter Programminformationen den Überblick über das gesamte verfügbare Angebot. Der ARD EPG sei ein Bouquet-EPG, der ausschließlich die Programme der eigenen digitalen Programmfamilie abbilde.¹⁹⁸

Der Kritik des VPRT folge die Intendantin nicht, da die ARD dann keine Eigenwerbung in Form von Programmhinweisen betreiben dürfe. Es sei ureigene

¹⁹⁵ VPRT, S. 43

¹⁹⁶ VPRT, S. 45

¹⁹⁷ VPRT, S. 90 f.

¹⁹⁸ Telemedienkonzept, S. 209

Aufgabe eines Programmanbieters, sein Angebot möglichst umfassend darzustellen. Der EPG sei eine zeitgemäße technische Fortentwicklung, indem die Informationen direkt mit der Programmauswahl gekoppelt würden. Der ARD-EPG beschränke sich auf das ARD-Angebot. Informationen zu den Angeboten anderer Programme gebe es nicht, weshalb der ARD-EPG keine Konkurrenz zu anderen EPGs sei. Unrealistisch sei, dass ein Dritter einen EPG anbietet, der ausschließlich das ARD-Programm enthalte. Der Nutzer würde stets einen EPG bevorzugen, der eine möglichst flächendeckende Übersicht des Angebots sämtlicher Programmanbieter ermögliche. Entsprechendes gelte für die iTV-Applikationen, die ebenfalls auf das ARD-Angebot beschränkt seien. Die Programminformationen stelle die ARD seit Jahren kostenfrei Dritten zur Verfügung - auch für den Bereich der Anbieter von Navigatoren und einfachen EPGs. Darüber hinaus stelle die ARD die Programmdateien auch in anders aufbereiteter Form (elektronisch) zur Verfügung, insbesondere dort, wo die notwendigen Daten nicht direkt aus dem digitalen Datenstrom ausgelesen werden könnten. Im Übrigen sei die ARD mit Verlagen und Anbietern aus dem Bereich der TV-Informationen im Gespräch, um gemeinsam eine technische Weitergabe der ARD-Programmdateien zu realisieren. Da es das Interesse der ARD sei, dass sich der Nutzer über möglichst viele Quellen über ihr Programmangebot unterrichte, werde sie diese Informationspolitik auch nicht ändern. Abschließend stellt die Intendantin somit fest, dass eine Konkurrenz zu dritten Anbietern nicht bestehe, da diese nur auf dem Markt reüssieren könnten, wenn sie einen umfassenden Überblick über das Angebot aller Sender geben.¹⁹⁹

Angebotsübergreifend teilt die Intendantin über die allgemeine Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienangeboten unter entsprechender Begründung mit, weder aus Wortlaut und Regelungszusammenhang des RStV noch aus dessen Begründung lasse sich ableiten, dass bei der Darstellung des Beitrages zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht der Wettbewerbsbereich der Telemedienangebote verlassen werden müsse. Pay-Angebote seien nur bei der Betrachtung der marktlichen Auswirkungen, nicht aber bei der Prüfung des Beitrages zum publizistischen Wettbewerb zu berücksichtigen. Die Erhebung des Beitrages zum publizistischen Wettbewerb sei für alle Wettbewerber identisch anhand der im Telemedienkonzept aufgeführten inhaltlichen und formalen Kriterien erfolgt. Alle potentiellen Wettbewerber seien auf Grundlage einer auf Fachliteratur basierenden Definition des publizistischen Wettbewerbs und auf Grundlage der Kriterienliste analysiert worden. Die Einteilung in umfassende Wettbewerber und Wettbewerber in Teilbereiche sei transparent erfolgt anhand dieser Kriterienliste. Nur durch einen Vergleich der umfassenden Wettbewerber lasse sich der qualitative Beitrag ermitteln.²⁰⁰

c) Ausführungen der Gutachter von Goldmedia

Der **rbb**-Rundfunkrat hat die Gutachter von Goldmedia auch mit der Darstellung des relevanten publizistischen Wettbewerbs und damit mit der Identifikation der publizistischen Angebote, mit denen ARD Portal/iTV und EPG im Wettbewerb steht

¹⁹⁹ Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 7

²⁰⁰ Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 54 ff.
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Portal/iTV und EPG

sowie mit der Identifikation der zugehörigen Wettbewerber, die von dem Angebot tangiert werden, beauftragt. Basis hierfür war die von dem **rbb**-Rundfunkrat zur Verfügung gestellte GVK-Angebotsdatenbank, die ca. 1750 Angebote enthält.²⁰¹

ARD-Digital.de zeichne sich nach Ansicht von Goldmedia durch sein umfangreiches und breites Informationsangebot aus. Andere Elektronische Programmführer und Programmzeitschriften böten zu einigen ARD-Programmen und insbesondere zu den Hörfunkprogrammen hingegen kaum oder gar keine Programminformationen an. ARD-Digital.de stelle deutlich mehr Informationen zur Verfügung als die kommerziellen Angebote des Wettbewerbs.

Für die Identifikation der Wettbewerber über die GVK-Datenbank berücksichtigte Goldmedia lokale, regionale und nationale Online-Angebote, die über ARD-Programme, über Sendedatum und Sendeuhrzeit in tabellarischer Form informierten. Angebote, die lediglich auf EPGs anderer Webseiten verlinken, ließ Goldmedia unberücksichtigt. Insgesamt hat Goldmedia 86 Angebote im weitesten Wettbewerb identifiziert, die über vier Merkmale (Programminformationen zu nationalen Fernsehprogrammen, zu den Programmen der Landesrundfunkanstalten, zum digitalen Bouquet der ARD und zu den Hörfunkprogrammen der ARD/DLF/DW) in umfassende Wettbewerber, Wettbewerber in Teilbereichen und weiteste Wettbewerber klassifiziert wurden.

Als umfassende Wettbewerber identifizierte Goldmedia Alice-DSL.de, FAZ.NET, Hoerzu.de und rtv.de. 41 Angebote stufte Goldmedia als Wettbewerber in Teilbereichen ein und weitere 41 Angebote als weiteste Wettbewerber.²⁰²

d) Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der **rbb**-Rundfunkrat verweist auf die Ausführungen unter Ziffer II 1 c, S. 60 f.

e) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat legte seiner Entscheidung zum einen die Ergebnisse der Gutachter von Goldmedia zugrunde. Weitere Anhaltspunkte für die Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs lieferten darüber hinaus unter anderem die Stellungnahmen Dritter sowie das Telemedienkonzept und die Kommentierung der Intendantin, die hinsichtlich der Bestimmung des publizistischen Wettbewerbs ebenfalls auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgriff.

Für nachvollziehbar hält der **rbb**-Rundfunkrat die von Goldmedia vorgenommene Unterteilung der vorhandenen Angebote in Wettbewerber in Teilbereichen und umfassende Wettbewerber sowie in Angebote, die lediglich in weitestem Wettbewerb mit ARD-Digital.de stehen. Angebote, die eine breite Bevölkerungsschicht ansprechen und ein großes Spektrum an Themen und

²⁰¹ Goldmedia, S. 14

²⁰² Goldmedia, S. 127

Darstellungsformen anbieten, sind nach Überzeugung des **rbb**-Rundfunkrates für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess bedeutsamer als „special interest“-Angebote, die jeweils nur spezielle Zielgruppensegmente bedienen. Ohnehin hat Goldmedia den Kreis der Wettbewerber weit gefasst und auch Angebote berücksichtigt, die nur ein Minimum dessen aufweisen, was ARD-Digital.de bietet.

Nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates sind sogenannte Pay-Angebote im Rahmen des publizistischen Wettbewerbs nicht zu berücksichtigen. Mit dem Merkmal „frei zugänglich“ in § 11 f Abs. 4 S. 3 RStV wollte der Gesetzgeber den publizistischen Wettbewerb auf kostenfreie Angebote eingrenzen und damit auf solche, die keinen Zugangsbeschränkungen unterliegen.²⁰³ Ungeachtet dessen wurden vorsorglich auch Pay-Angebote einbezogen, wobei eine Pflicht hierzu nur dann bestehen kann, wenn die Auswirkungen des öffentlich-rechtlichen Angebots Auswirkungen auf den Pay-Markt als solchen nach sich ziehen würden.²⁰⁴ Dies ist jedoch bislang nicht der Fall. Die Bereitschaft der Nutzer, für Online-Angebote zu bezahlen, ist nach Einschätzung des **rbb**-Rundfunkrates (noch) gering. Das Internet gilt als kostenloses Medium. Pay-Angebote besitzen daher zumindest derzeit eine nur sehr geringe publizistische Relevanz.²⁰⁵

Der **rbb**-Rundfunkrat hält die Analyse der umfassenden Wettbewerber sowohl von Goldmedia als auch von der Intendantin für nachvollziehbar. Beide Prüfungen basieren auf wissenschaftlichen Erkenntnissen unabhängiger Forschungsinstitute, auf Datenbanken und weiteren Erkenntnisquellen.

Die Auffassung der Intendantin, ARD-Digital.de sei keinem Wettbewerb ausgesetzt, weil nur dieses Angebot umfassend über das ARD-Fernseh- und Hörfunkprogramm informiere, wohingegen die Wettbewerber auch über das Programm anderer Anbieter informierten, ist grundsätzlich zutreffend. Dieses Merkmal begründet tatsächlich eine Alleinstellung. Der Nutzer wird im Zweifel das Angebot wählen, das ihn nicht nur über das Programm eines einzelnen Senders, sondern über die gesamte Fernseh- und Hörfunklandschaft informiert. Darüber hinaus prüfte der Rundfunkrat jedoch insbesondere die von Goldmedia ermittelten umfassenden Wettbewerber und verglich diese mit dem hier zu prüfenden Angebot, um einen möglichst umfassenden Eindruck möglicher Wettbewerber zu erhalten:

Alice-DSL.de, FAZ.NET, Hoerzu.de sowie rtv.de als die von Goldmedia identifizierten umfassenden Wettbewerber unterscheiden sich insbesondere dadurch von ARD-Digital.de, dass sie Werbung enthalten - teilweise in erheblichem Umfang, indem nicht nur gesonderte Spalten hierfür bereit gehalten werden, sondern sich bei Aufrufen der Seite teilweise zunächst bildschirmgroße Werbefenster öffnen. Auch Kontakt- bzw. Singlebörsen finden sich bei den Wettbewerbern, zum Beispiel bei rtv.de. Das TV-Programm von FAZ.NET wird in Kooperation mit der rtv media group GmbH, Nürnberg, präsentiert. Hinsichtlich der Übersichtlichkeit hebt sich ARD-Digital.de ebenfalls deutlich von den Wettbewerbern ab. Mühsam gestaltet sich beispielsweise bei einigen Anbietern die Suche nach dem Radioprogramm. Das Radioprogramm der Landesrundfunkanstalten wird ohnehin nicht von allen

²⁰³ so auch Peters, a.a.O., Rn. 397; Knothe in epd-Medien Nr. 60, S. 5, 7

²⁰⁴ Haarhoff/Kopp, Kostenpflichtige Telemedien im Drei-Stufen-Test, NJOZ 2009, 34

²⁰⁵ so auch Peters, a.a.O., Rn. 397

Wettbewerbern abgebildet. Hoerzu.de bietet zwar das komplette Radioprogramm, jedoch mit eingeschränkter Übersichtlichkeit. Dieses lässt sich in Form von pdf-Dateien nur wochenweise aufrufen, besteht jeweils aus ca. 50 Seiten und wird in sehr kleiner Schriftgröße angeboten. Das Radioprogramm des **rbb** findet sich bei Alice-DSL.de nur unter „sonstige Radioprogramme“, obwohl die übrigen Radioprogramme nach Landesrundfunkanstalten sortiert sind.

Die Navigation durch den ARD-Online-EPG hingegen ist auch für den ungeübten Nutzer schnell begreifbar; Inhalte lassen sich gezielt beispielsweise über eine einfache Suche und eine Expertensuche aufrufen oder auch in leicht zugänglichen Übersichten. Keiner der Wettbewerber bietet zudem hinsichtlich der Beschreibung der Programminhalte den Umfang, den ARD-Digital.de bereit hält. Von herausragender Bedeutung ist daher für den Rundfunkrat, dass das Angebot zum einen als Programmführer einen unkomplizierten Überblick über das gesamte ARD-Fernseh- und Hörfunkangebot bietet und hierfür zum anderen eine Struktur bereit hält, die der Orientierungshilfe in besonderem Maße dient und damit den telemedienspezifischen Auftrag erfüllt. Der Rundfunkrat sieht ebenso wie die mitberatenden Gremien und die GVK insbesondere hierin den publizistischen Beitrag begründet.

Den Hinweis der GVK, die derzeit nicht vorliegende Überschneidung im Bereich der Hörfunkprogramme sollte auch für die Zukunft sichergestellt sein, hat der Rundfunkrat aufgegriffen. Auch er konnte keine aktuelle Überschneidung feststellen. Die Gefahr einer zukünftigen Doppelung sieht er aufgrund der zusätzlichen Ausführungen der Intendantin nicht. Diese teilte mit Schreiben vom 2. Juni 2010 mit, zwischen dem ARD-Play-Out-Center (POC) und ARD.de sei bereits verabredet, die Webseite programm.ARD.de zur zentralen Plattform für alle Programminformationen der ARD auszubauen, ohne aber die bisherigen Zuständigkeiten zu ändern. Auch auf technischer Ebene werde stärker zusammengearbeitet. So würden künftig zum Beispiel die Hörfunkprogrammdateien mit den Editiersystemen des POC redaktionell gepflegt. Damit werde eine Doppelung identischer Informationen auf verschiedenen Plattformen vermieden. Vorsorglich wird der **rbb**-Rundfunkrat einen entsprechenden Hinweis in seinen Entscheidungstenor aufnehmen. Zudem wird er im Rahmen seiner nachlaufenden Programmkontrolle hierauf sein gesondertes Augenmerk richten.

Den Vorwurf des VPRT, die ARD steuere die publizistische Relevanz von ARD-Digital.de, indem sie selbst entscheide, wem sie die Programm- und Sendedaten überlasse, weist die Intendantin mit zutreffender Begründung zurück. Wie die Ausführungen der Intendantin zeigen, stellt die ARD die Programminformationen Dritten kostenfrei und - soweit erforderlich - in anders aufbereiteter Form zur Verfügung. Für den Rundfunkrat ist dies auch selbstverständlich, denn es dürfte im Interesse der ARD liegen, die Nutzer über möglichst viele Quellen über ihr Programmangebot zu informieren. Er folgt insoweit der Argumentation der Intendantin. Dennoch hat der Rundfunkrat die Kritik des VPRT aufgegriffen und bei der Intendantin schriftlich nachgefragt, ob es sich bei den Dritten auch um kommerzielle Anbieter handelt. Unter Nennung verschiedener kommerzieller Anbieter hat sie dies mit Schreiben vom 16. Juni 2010 bejaht und noch einmal klargestellt, dass sie Programminformationen kostenlos sowohl innerhalb der ARD

als auch kommerziellen Anbietern wie beispielsweise Verlagen weitergebe. Eine gezielte Steuerung kann der Rundfunkrat daher nicht erkennen.

Hinsichtlich der Bewertung des qualitativen Beitrages von ARD Portal/iTV und EPG ist für den **rbb**-Rundfunkrat darüber hinaus von entscheidender Bedeutung, dass zum Beispiel über die Nachrichtenticker aktuelle, aber kurze Nachrichten aus den wichtigen Lebensbereichen (wie Politik, Wirtschaft und Sport) angeboten werden. Zudem fördert das Angebot die Barrierefreiheit, indem es - anders als die kommerziellen Wettbewerber - auf die typische Fernsehnutzungssituation ausgerichtet ist und nach den Vorschriften der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BITV) gestaltet ist (vgl. Seite 29 f.). Besonders schätzt der Rundfunkrat, dass das Angebot im Gegensatz zu den kommerziellen Anbietern keine kinder- und jugendgefährdenden Inhalte anbietet. Nach Auffassung des Rundfunkrates ist dies ein „Muß“ für öffentlich-rechtliche Angebote.

Grundsätzlich weist der **rbb**-Rundfunkrat darauf hin, dass er entgegen der Ansicht der Kritiker die Werbefreiheit für ein maßgebliches Qualitätskriterium und Alleinstellungsmerkmal hält. Sie begünstigt die Unabhängigkeit der Berichterstattung, da Inhalte allein nach der publizistischen und gesellschaftlichen Relevanz erstellt und verbreitet werden können ohne Rücksicht auf kommerzielle Interessen oder Massenattraktivität.²⁰⁶ Daneben beeinflusst die Werbefreiheit auch die telemedienspezifische Qualität eines Angebotes. So wird die Benutzerfreundlichkeit gemindert, wenn ein starkes Werbeaufkommen auf der jeweiligen Internetseite die Wahrnehmung des Angebots behindert oder erschwert. Ab einem gewissen Grad an Werbeaufkommen ist somit von einer qualitätsmindernden Wirkung auszugehen.²⁰⁷ Für bestimmte Bereiche wirkt sich Werbefreiheit in jedem Fall qualitätssteigernd aus. Insbesondere Kinder sind noch nicht in der Lage, zwischen redaktionellem Inhalt und Werbebotschaft zu trennen. Die Gefahr, kommerzielle Angebote anzunehmen, ist groß. Auch der Lerneffekt wird eingeschränkt, wenn die Kinder durch Werbeeinblendungen abgelenkt werden. Wie aufgezeigt, besteht eben diese Gefahr bei den Angeboten der kommerziellen Wettbewerber, die als Teil einer kommerziellen Verwertungskette als Plattform für Werbung und Mehrwertdienste genutzt werden.

Der Auffassung der Kritiker, die Werbefreiheit könne deswegen kein Qualitätsmerkmal sein, weil sie der RStV ohnehin ausdrücklich vorgibt, teilt der **rbb**-Rundfunkrat nicht. Ob sich die Qualitätsmerkmale aus dem Gesetz ergeben oder freiwillig aufgestellt wurden, kann nicht entscheidend sein. Maßgeblich ist vielmehr aus Nutzersicht, dass die Kriterien umgesetzt werden - woher sie stammen, kann dahinstehen. Anderenfalls dürften auch andere Kriterien nicht geeignet sein, die Qualität zu bemessen. Dies kann jedoch nicht die Intention des Gesetzgebers sein. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die mit der Werbung verbundenen Nachteile ein maßgeblicher Grund für die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wobei die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen als wesentliches Unterscheidungs-

²⁰⁶ so auch BVerfG, 1 BvR 2270/05

²⁰⁷ so auch Dewenter/Haucap, a.a.O., S. 28

und Qualitätsmerkmal gesehen wird. Auch die EU-Kommission hat in der Kinderkanal/Phoenix-Entscheidung die Werbefreiheit als rechtfertigendes Qualitätsmerkmal anerkannt.²⁰⁸

Im Ergebnis ist der **rbb**-Rundfunkrat somit der Ansicht, dass das Angebot im Vergleich zu seinen Wettbewerbern und insbesondere zu seinen umfassenden Wettbewerbern in qualitativer Hinsicht einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet.

3. Meinungsbildende Funktion anhand vorhandener vergleichbarer öffentlich-rechtlicher und privater Angebote

Die vorstehenden Ausführungen zeigen zudem, dass ARD Portal/iTV und EPG auch bei Berücksichtigung bereits vorhandener vergleichbarer Angebote eine meinungsbildende Funktion zukommt. In besonderer Weise achtet die ARD beispielsweise auf den barrierefreien bzw. -armen Zugang zu ARD Portal/iTV und EPG, um auch Menschen mit Behinderungen in die Berichterstattung und damit in eine Diskussion gesellschaftlich relevanter Themen einzubeziehen. Das Angebot bietet aufgrund seiner optimalen Programmführung und Personalisierungsfunktionen einen schnellen und unkomplizierten Zugang zu den Sendungen, die den Nutzer interessieren. Dies trägt in besonderem Maße zur Meinungsbildung bei. Ebenso helfen dem Nutzer zur Meinungsbildung die Nachrichtenangebote über die Nachrichtenticker, die aktuell und übersichtlich in kurzen Beiträgen informieren. ARD Portal/iTV und EPG kommt eine meinungsbildende Funktion aber auch deswegen zu, weil es werbefrei ist und damit keine Werbebanner oder sich plötzlich öffnende neue Werbefenster enthält, die den Nutzer verwirren.

4. Publizistischer Beitrag - Gesamtergebnis

Der **rbb**-Rundfunkrat kommt unter Berücksichtigung der Quantität und Qualität der vorhandenen Angebote sowie des Umstandes, dass die marktlichen Auswirkungen von ARD Portal/iTV und EPG bzw. von ARD-Digital.de ohne Relevanz sind und marktliche Aussagen zu dem sich noch in der Entwicklung befindlichen HbbTV-Markt (derzeit) nicht getroffen werden können und dem Angebot auch im Vergleich zu den bereits vorhandenen vergleichbaren Angeboten eine meinungsbildende Funktion zukommt, zu dem abschließenden Ergebnis, dass ARD Portal/iTV und EPG in besonderem Maße zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. Kein anderes Angebot bietet eine vergleichbar starke Orientierungshilfe und den Umfang an gebündelten Informationen ausschließlich zu dem gesamten Fernseh- und Hörfunkangebot der ARD. Das Angebot ist insoweit tatsächlich konkurrenzlos.

²⁰⁸ NN 70/89; Abl. C 238 v. 21.8.1999, S. 3

Dritte Stufe: Der finanzielle Aufwand für ARD Portal/iTV und EPG

Auf der dritten Stufe prüft der **rbb**-Rundfunkrat den für das Angebot erforderlichen finanziellen Aufwand, § 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 3 RStV.

I. Stellungnahmen Dritter

Nach angebotsübergreifender Ansicht von BDZV und VPRT reiche es nicht, wenn die Rundfunkräte die Kostenangaben der Intendantinnen und Intendanten einfach übernehmen. Es bedürfe nach europäischem Recht einer genauen Berechnung der zu ersetzenden Nettokosten, um Überkompensationen und damit ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen. Die Rundfunkräte seien somit verantwortlich für die Ermittlung und Prüfung des finanziellen Nettoaufwandes. Die KEF müsse die Nettokosten berechnen können, weshalb zwischen Initial-, Fix- und laufenden Kosten unterschieden werden müsse. Nach dem Prinzip der Vollkostenrechnung müssten alle anteiligen Kosten eines Telemedienangebotes aufgeführt werden. Zudem bedürfe es einer Kostenplanung über mindestens fünf Jahre. Auch Teilkosten der einzelnen Angebotssegmente seien wegen der Möglichkeit von Teilgenehmigungen aufzulisten. Auch bedürfe es einer Kosten-Nutzen-Abwägung.²⁰⁹

Nur der VPRT äußert sich konkret zu ARD Portal/iTV und EPG. Vor dem Hintergrund der im Konzept beschriebenen Technologieneutralität sowie aufgrund der unterschiedlichen Kosten für die Aufbereitung und Ausspielung der Inhalte müssten die Kosten im einzelnen dargestellt werden.²¹⁰

II. Ausführungen der Intendantin

Der finanzielle Aufwand für ARD Portal/iTV und EPG für 2009 wird im Telemedienkonzept mit 1 Mio. € angegeben. 2010 rechne die Intendantin mit einem Aufwand von 0,97 Mio. €. In der Folge sei mit einem etwa gleichbleibenden Aufwand zu rechnen. Bis 2012 sei mit durchschnittlich 0,98 Mio. € p.a. zu rechnen.

Diese Beträge umfassten alle Aufwendungen, die ARD Portal/iTV und EPG verursachungsgerecht zugeordnet werden könnten. Es handle sich um eine vollständige Erfassung der im Zusammenhang mit ARD Portal/iTV und EPG anfallenden Personal-, Programm- und Sachaufwendungen sowie der Verbreitungskosten.

Die Kosten würden gemäß einer von den Landesrundfunkanstalten der ARD, dem ZDF und dem Deutschlandradio erarbeiteten sowie mit der KEF besprochenen Methodik erhoben. Dies ermögliche eine Vergleichbarkeit der Kostendarstellung. Berücksichtigt würden auch anteilige Kosten im Bereich der Redaktionen, in der IT und in der Programmverbreitung, wobei teilweise sachgerecht geschätzt werde.

²⁰⁹ BDZV, S. 12 f.; VPRT, S. 50 ff.

²¹⁰ VPRT, S. 91

Für die Finanzierung würden in der laufenden Gebührenperiode keine zusätzlichen Gebührengelder bereit gestellt. Es entstehe kein zusätzlicher Finanzbedarf. Auch in der kommenden Gebührenperiode meldete die ARD keine gesonderten Projektmittel, die über die übliche Bestandsfortschreibung hinausgingen, an.²¹¹

Mit Schreiben vom 6. Oktober 2009 forderte der **rbb**-Rundfunkrat von der Intendantin eine genauere Aufschlüsselung der in dem Telemedienkonzept enthaltenen Kostenangaben. Hierauf antwortete die Intendantin mit Schreiben vom 23. Oktober 2009, dem eine entsprechende Aufschlüsselung beigelegt war.

III. Ausführungen aus der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates, der Beschlussempfehlung der GVK und den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Der ARD-Programmbeirat hält die Kosten für akzeptabel und tragbar.²¹² Die GVK führt angebotsübergreifend aus, eine Aufschlüsselung der Kosten sei gegenüber den Gremien erforderlich. Diese seien im Laufe des Verfahrens auch nachgereicht worden. Soweit es sich nicht um vertrauliche Daten handele, sollten diese zukünftig bereits im Telemedienkonzept dargestellt werden. Auch der MDR-Rundfunkrat spricht sich für eine möglichst hohe Kostentransparenz bereits in den Telemedienkonzepten aus.²¹³ Die GVK empfiehlt, zur Frage der Rechtekosten, die bei den meisten Angeboten mit Null angesetzt worden seien, eine zusätzliche Begründung einzuholen. Zudem empfiehlt sie, in die Entscheidung einen Passus zur Einhaltung des in den Telemedienkonzepten angegebenen Kostenrahmens aufzunehmen, wonach eine erneute Vorlage des Konzepts an die Gremien gefordert wird, sobald die Kosten um 10 Prozent überschritten würden.²¹⁴

Die mitberatenden Gremien halten den Aufwand für plausibel und nachvollziehbar.²¹⁵ Der WDR-Rundfunkrat empfiehlt eine Kostenpräzisierung gemäß den GVK-Beratungen.²¹⁶ Der HR-Rundfunkrat hält die Kosten für relativ hoch, insbesondere mit Blick auf den nicht mehr fortgeführten MHP-Standard.²¹⁷

IV. Entscheidung des Rundfunkrates

Die sich aufgrund der kritischen Stellungnahmen ergebende Frage, wie detailliert die Kosten im Telemedienkonzept auszuweisen sind, hängt von dem Prüfungsauftrag des Rundfunkrates ab. Dabei ist der Sinn und Zweck des Dreistufentestverfahrens sowie die Kompetenzverteilung im Bereich der Kostenkontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beachten.

Das Dreistufentestverfahren soll nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates sicherstellen, dass die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote mit dem

²¹¹ Telemedienkonzept, S. 200

²¹² ARD-Programmbeirat, S. 26

²¹³ MDR-RR, S. 2

²¹⁴ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 15

²¹⁵ so der SR-RR, S. 2; RB-RR, S. 1; NDR-RR, S. 4; SWR-RR, S. 2

²¹⁶ WDR-RR, S. 2

²¹⁷ HR-RR, S. 1

europäischen Beihilferecht vereinbar ist. Hierzu ist neben einer genauen Auftragsdefinition auch die Verhinderung einer Überkompensation erforderlich, also eine Finanzierung über das zur Erfüllung des festgelegten öffentlichen Zwecks hinaus.

Die Überprüfung des sachgerechten Mitteleinsatzes und die Ermittlung des Finanzbedarfes öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten obliegt gemäß § 14 RStV grundsätzlich der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Hieran wird auch im Dreistufentest festgehalten, denn § 11f Abs. 2 RStV regelt, dass die Beschreibung aller Telemedien eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF ermöglichen muss. Die amtliche Begründung führt hierzu aus, der Inhalt des Telemedienkonzeptes müsse die Berechnung der anfallenden Nettokosten durch die KEF ermöglichen. Die KEF müsse in der Lage sein, aus der Beschreibung den zusätzlichen oder lediglich fortschreibenden Bedarf zu erkennen.²¹⁸ Eine detaillierte rechnerische Kostenanalyse durch die Rundfunkräte hat daher nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht zu erfolgen. Ebenso wenig ist im Rahmen des Dreistufentest-Verfahrens eine Überprüfung des effektiven Mitteleinsatzes gefordert. Dies obliegt vielmehr den Verwaltungsräten und den Rechnungshöfen.

Die Aufgabe des Rundfunkrates im Dreistufentestverfahren liegt danach in der Feststellung, ob das zu prüfende Angebot dem Auftrag des RStV entspricht. Für die Erfüllung des Auftrages sind die Rundfunkräte mit den entsprechenden Mitteln auszustatten. Hieraus folgt nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates, dass eine vom Rundfunkrat durchzuführende Kosten-Nutzen-Abwägung nicht sachgerecht ist. Vielmehr sind die Kostenangaben auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu prüfen.²¹⁹

Für eine solche Überprüfung der angegebenen Gesamtsummen auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit hin ist gegenüber den Rundfunkräten eine Aufschlüsselung der Gesamtkosten nach einzelnen Kostenfaktoren erforderlich. Diese wurde nach entsprechender Aufforderung durch den **rbb**-Rundfunkrat von der Intendantin nachgereicht.

Für die Angebotsbeschreibung ergibt sich hingegen weder aus dem RStV noch aus der Beihilfeentscheidung der Kommission die Pflicht einer Kostenaufschlüsselung über die Angabe einer Gesamtsumme hinaus. Hintergrund ist, dass es sich bei dem Dreistufentest-Verfahren - wie bereits erläutert - vornehmlich um ein solches zwischen der Sendeanstalt und den Gremien handelt. Rechte Dritter werden nicht begründet.

Der **rbb**-Rundfunkrat ist der Ansicht, dass mit den veranschlagten Kosten ARD Portal/iTV und EPG in der vorgegebenen Weise bereit gehalten werden kann. Die Gefahr einer Kompensation über das zur Auftragserfüllung erforderliche Maß hinaus kann er nicht erkennen. Signifikante Steigerungen der einzelnen Kostenarten enthält die aufgeschlüsselte Kostenaufstellung nicht. Geringfügige

²¹⁸ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11f Abs. 2, S. 21

²¹⁹ so auch Knothe, a.a.O., S. 5 f.

Steigerungen erklären sich durch allgemeine Preis- und Tarifsteigerungen, denen auch der **rbb** (zum Beispiel im Rahmen von Tarifverhandlungen) ausgesetzt ist. Dessen ungeachtet sinken die Gesamtkosten ohnehin bis zum Jahre 2012, so dass sich zusätzlicher Erklärungsbedarf wegen steigender Kosten nicht ergibt. Der Rundfunkrat nimmt die Kostensenkung anerkennend zur Kenntnis.

Zu der Frage der Verbreitungskosten hinsichtlich des ausgelaufenen MHP-Standards und diesen ersetzenden HbbTV-Standards teilte die Intendantin mit Schreiben vom 2. Juni 2010 mit, Verbreitungskosten seien unabhängig vom jeweils gewählten Standard in jedem Fall zu berücksichtigen. Da bislang aber programmlich, technisch und produktionsorganisatorisch nicht entschieden sei, in welchem Umfang HbbTV-basierte Dienste in den nächsten Jahren mit welcher Bandbreite per Satellit oder über andere Verbreitungswege angeboten würden, könnten zum jetzigen Zeitpunkt keine genauen Angaben erfolgen. Auf die weitere Nachfrage des Rundfunkrates, warum die Verbreitungskosten für das ARD Portal/iTV deutlich höher ausfallen als die Online-Verbreitungskosten, antwortete die Intendantin mit Schreiben vom 16. Juni 2010. Grund hierfür sei, dass bei ARD Portal/iTV das Angebot im Sendesignal transportiert und damit Kapazität auf den Transpondern beansprucht werde. Die Online-Verbreitungskosten reduzierten sich im Wesentlichen hingegen auf einen Server. Der Rundfunkrat ist vor dem Hintergrund der zusätzlichen Erläuterungen der Auffassung, dass die Verbreitungskosten sowohl insgesamt als auch speziell zu ARD Portal/iTV nicht unverhältnismäßig hoch sind. Hieran ändert auch der Umstand, dass zumindest die Verbreitung über die MHP-Plattform kürzlich eingestellt wurde, nichts, denn nach Auskunft der Intendantin wird nun der HbbTV-Standard genutzt und weiter entwickelt. Nach wie vor fallen daher Verbreitungskosten an. Um diese (sowie alle weiteren Kosten) nicht ausufern zu lassen, hat der Rundfunkrat eine 10-Prozent-Schwelle vorgegeben, wonach die Intendantin eine Erläuterung vorzulegen hat, wenn der Kostenaufwand den in dem Telemedienkonzept angegebenen Kostenaufwand preisbereinigt um 10 Prozent übersteigt. Der Rundfunkrat wird dann anhand der Aufgreifkriterien prüfen, ob ein neues Dreistufentest-Verfahren einzuleiten ist.

Die auf Null gesetzten Rechtekosten erläuterte die Intendantin auf Nachfrage des Rundfunkrates ebenfalls mit Schreiben vom 16. Juni 2010. Danach bedürfe es keiner Klärung, ob Onlinerechte im Rahmen von Rechtepaketen erworben würden. Es fielen keine Kosten für Onlinerechte an, denn dies betreffe nur Online-Wiedergaben von Produktionen innerhalb verschiedener Online-Angebote, die aber weder im Videotext noch über ARD Portal/iTV und EPG abgebildet würden. Im Videotext gebe es nur geschriebene Nachrichten. Bei ARD Portal/iTV und EPG würden solche Produktionen lediglich beworben. Aus diesem Grund entstünden für ARD Portal/iTV und EPG auch keine Rechtekosten. Nach Auffassung des Rundfunkrates hat die Intendantin die Rechtekosten folglich zu Recht mit Null ausgewiesen.

Der **rbb**-Rundfunkrat schließt daher im Ergebnis eine Überkompensation aus.

Um eine Überkompensation auch für die Zukunft auszuschließen, fordert der **rbb**-Rundfunkrat die Intendantin - wie bereits angekündigt - auf, ihn bei einer

Überschreitung des in dem Telemedienkonzept angegebenen Gesamtaufwandes preisbereinigt um 10 Prozent eine Erläuterung vorzulegen. Der **rbb**-Rundfunkrat wird sich sodann erneut mit dem finanziellen Aufwand befassen und entscheiden, ob gemäß den Aufgreifkriterien der ARD-Verfahrensregeln ein neues Dreistufentest-Verfahren einzuleiten ist.

D. Gesamtergebnis

Nachdem der **rbb** auf die Forderungen des **rbb**-Rundfunkrates hin das Telemedienkonzept hinsichtlich der Barrierefreiheit sowie hinsichtlich des zum 1. September 2009 erfolgten Relaunches und auch den Allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD insbesondere hinsichtlich der Medienkompetenz und der Barrierefreiheit ergänzt hatte, ist der Rundfunkrat unter Einbeziehung insbesondere der Stellungnahmen aller Beteiligten und des Marktgutachtens zu dem Ergebnis gekommen, dass ARD Portal/iTV und EPG in der überarbeiteten Fassung des Telemedienkonzepts vom 15. Juni 2010 den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV entspricht und daher vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist (vgl. Tenor der Entscheidungsbegründung, Seite 3).

Darüber hinaus weist der **rbb**-Rundfunkrat in dem Tenor seiner Entscheidung ausdrücklich darauf hin, was der **rbb** im Rahmen der Auftragserfüllung künftig zu berücksichtigen hat.

Der **rbb**-Rundfunkrat wird in Erfüllung seiner nach § 13 **rbb**-Staatsvertrag übernommenen Aufgaben die Übereinstimmung des Angebots mit dem Telemedienkonzept im Rahmen der ihm obliegenden Programmkontrolle weiter überwachen.