

Beschluss

**Zu den Telemedienangeboten des Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbbonline,
regionales Informationsangebot, rbb Mediathek)**

in der Fassung des Telemedienänderungskonzeptes vom August 2021

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

Berlin, 28. April 2022

Inhaltsverzeichnis

A. SACHVERHALT	5
I. Rechtlicher Rahmen	5
II. Prüfungsgegenstand	5
1. Bestehende Telemedienkonzepte.....	6
a) Maßstab für Telemedien(änderungs)konzepte.....	6
b) Frühere Telemedienkonzepte.....	7
2. Vorliegendes Telemedienänderungskonzept.....	7
a) Veränderung der Rechtsgrundlagen der Telemedienangebote des rbb.....	7
b) Stand und Entwicklung der Angebote.....	8
c) Wesentliche Änderungen.....	9
aa) Eigenständige Audio- und audiovisuelle Inhalte.....	9
bb) Angebote auf Drittplattformen.....	10
cc) Anpassung der Verweildauern.....	10
III. Gang des Verfahrens	11
III. Verfahrensfragen	14
IV. Verfahrensrügen Dritter.....	14
1. Unterbliebene Drei-Stufen-Tests.....	14
a.) Stellungnahmen Dritter.....	14
b.) Kommentierung der Intendantin.....	14
c.) Entscheidung Rundfunkrat.....	14
2. Fristen.....	15
3. Informationspflichten der Rundfunkanstalt bzw. des Rundfunkrates.....	15
a.) Stellungnahmen Dritter.....	15
b.) Kommentierung der Intendantin.....	15
c.) Entscheidung des Rundfunkrates.....	15
4. Prüffähiges Konzept.....	16
a.) Hinreichend konkrete Angebotsbeschreibung.....	16
aa) Stellungnahmen Dritter.....	16
bb) Ausführungen der Intendantin.....	16
cc) Entscheidung des Rundfunkrates.....	17
b) Detailtiefe der Kostenaufschlüsselung.....	18
aa) Stellungnahme Dritte.....	18
bb) Entscheidung Rundfunkrat.....	18
B. MATERIELLE PRÜFUNG DER WESENTLICHEN ÄNDERUNGEN	18
I. Erste Stufe, § 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 MStV	18
1. Allgemeine Anforderungen nach § 26 MStV.....	19
a.) Ausführungen im rbb-TMÄK.....	19
2. Telemedienspezifische Anforderungen, § 30 Abs. 3 MStV.....	21
a.) Integrationsauftrag.....	21
aa.) Stellungnahmen Dritter.....	21
bb.) Ausführungen der Intendantin.....	21
cc.) Entscheidung des Rundfunkrates.....	22
b.) Audio-Only-Inhalte.....	23
aa.) Stellungnahmen Dritter.....	23
bb.) Kommentierung Intendantin.....	23

cc.) Entscheidung Rundfunkrat	23
c.) Angebot von Drittplattformen.....	24
aa.) Stellungnahmen Dritter	24
bb.) Kommentierung der Intendantin.....	24
cc.) Bewertung Rundfunkrat	24
3. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote	25
a.) Einhaltung der gesetzlichen Verweildauerregelung nach § 32 Abs. 1 S. 1 MStV	25
aa.) Stellungnahme Dritter	25
bb.) Ausführung der Intendantin	25
cc.) Entscheidung des Rundfunkrates.....	26
b.) Kein presseähnliches Angebot, § 30 Abs. 7 MStV	26
aa.) Stellungnahmen Dritter	27
bb.) Ausführungen der Intendantin	27
cc.) Entscheidung des Rundfunkrates.....	28
c.) Keine Werbung, § 30 Abs. 5 Nr.1 MStV	28
aa.) Stellungnahmen Dritter	29
bb.) Ausführung Intendantin	29
cc.) Entscheidung Rundfunkrat.....	29
d.) Kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien, § 30 Abs. 5 Nr. 2 MStV	30
e.) Keine flächendeckende lokale Berichterstattung, § 30 Abs. 5 Nr. 3. MStV	30
aa.) Stellungnahmen Dritter	30
bb.) Ausführungen der Intendantin	30
cc.) Entscheidung des Rundfunkrates.....	31
f.) Kein Verstoß gegen die Negativliste, § 30 Abs. 5 S. 4 MStV i.V.m. der Anlage zum MStV.....	32
aa.) Stellungnahmen Dritter	32
bb.) Ausführungen der Intendantin	32
cc.) Entscheidung des Rundfunkrates.....	32
II. Zweite Stufe, § 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 i. V. m. S. 3 MStV	33
1. Stellungnahmen Dritter	33
2. Auswirkungen der wesentlichen Änderungen auf alle relevanten Märkte.....	33
a.) Gutachten der Goldmedia Strategy Consulting GmbH.....	33
aa.) Methodik.....	34
bb.) Darstellung der Ergebnisse.....	34
cc.) Ausführungen der Intendantin.....	37
dd.) Entscheidung des Rundfunkrates	37
3. Publizistischer Beitrag des öffentlich-rechtlichen Angebots in qualitativer Hinsicht (isolierte Betrachtung)	37
4. Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägung).....	38
a.) Alleinstellungs- und Qualitätsmerkmale des Angebots.....	38
b.) Publizistischer Beitrag - Gesamtergebnis.....	41
III. Dritte Stufe, § 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 3	42
1. Stellungnahmen Dritter	42
2. Ausführung im Gutachten zum finanziellen Aufwand.....	43
a.) Vorgehensweise	43
b.) Vergleich mit anderen ARD-Anstalten	44
c.) Ergebnis	44
3. Kommentierung der Intendantin.....	44
4. Entscheidung des Rundfunkrates.....	45
C. GESAMTERGEBNIS	45

**Beschluss des Rundfunkrates zu der Genehmigung des
Telemedienänderungskonzeptes für die Telemedienangebote des Rundfunk-
Berlin-Brandenburg (rbbonline, regionales Informationsangebot, rbb
Mediathek)
in der Fassung vom August 2021**

Berlin, 28. April 2022

Der Telemedienausschuss empfiehlt dem Rundfunkrat, Folgendes zu beschließen

BESCHLUSS:

Der Rundfunkrat stellt fest, dass die wesentlichen Änderungen für die Telemedienangebote des Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbbonline, regionales Informationsangebot, rbb Mediathek)¹ in der Fassung des Telemedienänderungskonzeptes vom August 2021 den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 ff. Medienstaatsvertrag² entsprechen und daher vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind. Der rbb hat jedoch weiterhin zu berücksichtigen, dass

der Rundfunkrat über die Entwicklung und Planung neuer Technologien sowie neuer und optimierter Verbreitungswege frühzeitig zu informieren ist, damit er anhand der maßgeblichen Kriterien entscheiden kann, ob ein neues Drei-Stufen-Test-Verfahren einzuleiten ist. Der Rundfunkrat ist insbesondere über die Entwicklung und Umsetzung der wesentlichen Änderungen zu informieren.

Darüber hinaus wird der Rundfunkrat in Erfüllung seiner nach § 13 Abs. 2 Nr. 8 Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg³ übernommenen Aufgaben das Angebot mitsamt den wesentlichen Änderungen im Rahmen der ständigen Telemedienkontrolle weiter überwachen.

ERGEBNIS

Der Rundfunkrat ist unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Verbandes Privater Medien (im Folgenden: VAUNET), der Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (im Folgenden: APR), des Verbandes der Zeitungsverlage und Digitalpublisher in Berlin und Ostdeutschland e.V. (im Folgenden: VZBO), der Produzentenallianz und des Produzentenverbandes sowie des marktlichen Gutachtens sowie der Kommentierungen der Intendantin zu den Stellungnahmen und zu dem marktlichen Gutachten sowie des Gutachtens zu dem finanziellen Aufwand zu der Überzeugung gelangt, dass die wesentlichen Änderungen für die rbb-

¹ Nachfolgend: rbb-Telemedienangebote.

² Medienstaatsvertrag vom 14.-28. April 2020 (nachfolgend MStV).

³ Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 in der Fassung vom 30. August/11. September 2013 (nachfolgend: rbb-Staatsvertrag).

Telemedienangebote in der Fassung des Telemedienänderungskonzepts⁴ vom August 2021 vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.

GEGENSTAND DES DREISTUFENTEST-VERFAHRENS

Gegenstand des Verfahrens ist das vom rbb vorgelegte Telemedienänderungskonzept in seiner zum Zeitpunkt der Entscheidung geltenden Fassung.

Die Überprüfung der Umsetzung der geplanten wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote gemäß des genehmigten rbb-TMÄK bzw. der Einhaltung der Grenzen in der Zukunft ist Aufgabe der ständigen Telemedienaufsicht durch die Gremien.

AUFBAU DER ENTSCHEIDUNGSBEGRÜNDUNG

Der Entscheidungsbegründung vorangestellt sind das Ergebnis der Prüfung sowie Erläuterungen zu dem rechtlichen Prüfungsrahmen des Dreistufentest-Verfahrens. Im Rahmen der sich anschließenden Entscheidungsbegründung erläutert der Rundfunkrat unter **lit. A)** den Sachverhalt, mitsamt dem Prüfungsgegenstand (I.) und der Darstellung des Verfahrens (II.), unter **lit. B)** die materielle Prüfung der drei Stufen (I.-III.) und damit die Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV. Soweit vorhanden, werden jedem Prüfungspunkt die entsprechenden Stellungnahmen Dritter und die Ausführungen der Intendantin bzw. des Gutachters zugeordnet. Unter **lit. C)** findet sich eine abschließende Zusammenfassung des Gesamtergebnisses.

⁴ Nachfolgend: rbb-TMÄK.

A. Sachverhalt

I. Rechtlicher Rahmen

Ist ein neues Telemedienangebot oder die wesentliche Änderung eines bestehenden Telemedienangebotes geplant, hat die Rundfunkanstalt gemäß § 32 Abs. 4 ff. MStV gegenüber ihrem zuständigen Gremium darzulegen, dass das geplante, neue oder die wesentliche Änderung vom Auftrag umfasst ist. Es sind Aussagen darüber zu treffen,

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

Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Telemedienangebote, die Auswirkungen auf alle relevanten Märkte des geplanten neuen Telemedienangebots oder der wesentlichen Änderung sowie jeweils deren meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer frei zugänglicher Telemedienangebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen.

Das Verfahren ist geregelt in der Richtlinie „Genehmigungsverfahren des rbb für neue Telemedienangebote, für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote sowie für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme“.⁵ Der Rundfunkrat des rbb ist das zuständige Gremium.

II. Prüfungsgegenstand

Prüfungsgegenstand sind wesentliche Änderungen bestehender rbb-Telemedienangebote. Dabei geht es im Kern um drei wesentliche Änderungen. Die Bereitstellung von eigenständig audiovisuellen Inhalten („Online-Only“ und „Only-First“), die Erweiterung der Verweildauer/Archivkonzept und die Verbreitung von Inhalten über Drittplattformen. Ausschließlich diese wesentlichen Änderungen sind Gegenstand des Drei-Stufen-Test-Verfahrens.

In der Präambel des rbb-TMÄK werden die Gliederung und der wesentliche Grund für diese wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote und damit des vorliegenden Drei-Stufen-Tests vorangestellt: Durch die Modernisierung des Rundfunkrechts und mit Inkrafttreten des 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrages am 1. Mai 2019 gibt es neue gesetzliche Grundlagen für den öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrag.⁶ Diese Veränderungen sind mittlerweile in den Medienstaatsvertrag übergegangen. Das rbb-TMÄK verweist auf die Notwendigkeit dieser Novellierung seitens des Gesetzgebers, der auf die voranschreitende Digitalisierung der Medien und ein sich damit einhergehendes stark verändertes Nutzungsverhalten und -bedürfnis der Menschen in Deutschland reagieren musste.⁷

⁵ Richtlinie vom 26. März 2009 in der Fassung vom 7. November 2019 (nachfolgend „rbb-DST-Richtlinie“).

⁶ Vgl. rbb-TMÄK, Präambel, S. 1.

⁷ Vgl. rbb-TMÄK, Präambel, S. 1.

Nachfolgend erfolgt eine Abgrenzung zu den bestehenden Telemedienkonzepten des rbb (1.), sodann wird der Prüfungsgegenstand des aktuellen Änderungskonzeptes vorgestellt (2.). Dies ist relevant für den vom Rundfunkrat angelegten Maßstab.

1. Bestehende Telemedienkonzepte

Das vorliegende rbb-TMÄK ergänzt und verändert die Angebote aus den bisherigen und grundsätzlich weiterhin gültigen Telemedienkonzepten von rbbonline aus dem Jahr 2010⁸, der rbb Mediathek aus dem Jahr 2011⁹ sowie aus dem Telemedienkonzept „Erweiterte regionale Informationsangebote im Internet“ aus dem Jahr 2012¹⁰.

Nicht betroffen von den Änderungen ist das Telemedienangebot rbbtext und für die Telemedienangebote für fernsehgebundene Inhalte – ARD-Text / ARD-Portal/iTV und EPG, das der rbb als federführende Landesrundfunkanstalt verantwortet. Deren Telemedienangebote gelten unverändert fort.¹¹

a) Maßstab für Telemedien(änderungs)konzepte

§ 32 Abs. 3 MStV statuiert, dass nicht jede Abweichung von einem genehmigten Telemedienkonzept die Erstellung eines neuen Telemedienkonzeptes und die Durchführung eines Drei-Stufen-Tests erfordert. Dies wird mit Verweis auf den erheblichen Aufwand und der dynamischen Entwicklung der Telemedienangebote als unverhältnismäßig in der Gesetzesbegründung angegeben.¹² Ein Drei-Stufen-Test kommt nur bei neuen Telemedienangeboten oder bei wesentlichen Änderungen in Betracht. Auch bei der Annahme wesentlicher Änderungen und einer damit einhergehenden Notwendigkeit eines Drei-Stufen-Tests spielt der Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie eine zentrale Rolle. § 32 Abs. 3 S. 3 MStV stellt klar, dass sich das in den § 32 Abs. 4 bis 7 MStV beschriebene Verfahren zur Erstellung eines Konzepts für ein Telemedienangebot im Falle einer wesentlichen Änderung allein auf die Abweichungen von den bisher veröffentlichten Telemedienkonzepten bezieht. In der Gesetzgebung heißt es dazu:

„Damit wird der Bestand des jeweiligen Telemedienkonzepts gewahrt. Der hohe Aufwand eines Verfahrens nach den Absätzen 4 bis 7 beschränkt sich somit auf die wesentliche Änderung. Dies ist nicht nur aus Gründen der Verfahrensökonomie geboten, sondern erhöht auch die Transparenz, da sich die Prüfung zielgerichtet auf einen bestimmten Bearbeitungsgegenstand konzentriert.“¹³

Insofern ist für das vorliegende rbb-TMÄK der Maßstab geltend, der sich allein auf die Änderungen bezieht. Die sonst nach § 30 Abs. 1 MStV genannten Kriterien, die in einem Telemedienkonzept zu nennen sind (Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung, Verweildauer, die Verwendung internetspezifischer Gestaltungsmittel sowie die Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit), sind hier nur relevant, wenn sie relevant für die Abweichungen sind.

⁸ Beschluss des Rundfunkrates vom 24.10.2010.

⁹ Beschluss des Rundfunkrates vom 08.09.2011.

¹⁰ Beschluss des Rundfunkrates vom 01.11.2012.

¹¹ rbb-TMÄK, S. 2.

¹² Begründung zum 22. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, S. 13 (und seitdem keine inhaltliche Änderung); rbb-TMÄK S. 5.

¹³ Begründung zum 22. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, S. 14.

b) Frühere Telemedienkonzepte

In den bisherigen Telemedienkonzepten wurden die gerade genannten notwendigen Kriterien ausführlich behandelt. Sowohl im Konzept zu rbbonline, der rbb Mediathek als auch beim regionalen Informationsangebot finden sich die notwendigen Angaben zur Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung, Verweildauer, Verwendung internetspezifischer Gestaltungsmittel sowie zu den Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit. Der Rundfunkrat nimmt Bezug auf die genehmigten Telemedienkonzepte.

2. Vorliegendes Telemedienänderungskonzept

Der rbb ist nach § 32 Abs. 1 S. 1 MStV dazu verpflichtet, die inhaltliche Ausrichtung der geplanten Änderungen in den Telemedienangeboten in Telemedienkonzepten zu konkretisieren. Die Intendantin hat deshalb dem Rundfunkrat am 16. September 2021 das neue rbb-TMÄK zur Genehmigung vorgelegt. Der bisherige Umfang, die publizistische Ausrichtung der Angebote sowie die Zielgruppe in diesem Bereich sollen erhalten bleiben. Zugleich soll die Grundlage für ihren Ausbau und ihre Weiterentwicklung gelegt werden.¹⁴

- Inhalt des rbb-TMÄK

Das rbb-TMÄK beschreibt in **Kapitel 1** (S. 3 – S. 6) die Veränderungen der Rechtsgrundlage seit Erstellung der bestehenden Telemedienkonzepte. In **Kapitel 2** (S. 6 - S. 17) wird Stand und Entwicklung der Angebote der im Rahmen der Telemedienkonzepte von 2010, 2011 und 2012 genehmigten Telemedienangebote analysiert. **Kapitel 3** beschreibt die Positionen und Perspektiven der Telemedien, insbesondere werden die Maßnahmen des Datenschutzes, der Barrierefreiheit und des Jugendmedienschutzes sowie Maßnahmen zur Einhaltung des Verbotes der Presseähnlichkeit dargelegt (S. 18 – S. 27).

Zentraler Schwerpunkt sind die in **Kapitel 4** (S. 18 – S. 27) beschriebenen wesentlichen Änderungen, die sich als Erweiterung des Auftrages ergeben. Auf den S. 28 bis 43 werden die drei Änderungen konkretisiert in die Themenbereiche: „Online-Only“- und „Online-First“-Inhalte, Angebote auf Drittplattformen sowie die Verweildauern der Inhalte.

Schließlich behandelt **Kapitel 5** die Aussagen zum Drei-Stufen-Test (S. 44 – S. 57): Darin werden die zuvor beschriebenen Änderungen als Bestandteil des Auftrages in Bezug auf demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse thematisiert (Stufe 1). Außerdem werden die jeweiligen veränderten Angebote auf ihren publizistischen Beitrag zum Wettbewerb des Marktes hin untersucht und die Auswirkungen der Änderungen auf das eigene Angebot (2. Stufe). Schließlich widmet sich das Unterkapitel mit einer Übersicht zu dem finanziellen Aufwand (3. Stufe), den die Umsetzung der Änderung der rbb-Telemedienangebote mit sich bringt.

a) Veränderung der Rechtsgrundlagen der Telemedienangebote des rbb

Im ersten Kapitel wird die neue staatsvertragliche Beauftragung, eingeführt durch den 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 1. Mai 2019, dargelegt. Diese sich im Medienstaatsvertrag befindenden Regelungen sind das gesetzliche Fundament für die Änderungen des rbb-TMÄK und deshalb auch allen Ausführungen vorangestellt.

¹⁴ rbb-TMÄK, S.8.

Die Definition eines öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots wurde in § 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV angepasst. Zentral ist die Modifikation der öffentlich-rechtlichen Beauftragung für Telemedien, die nach wie vor neben dem in § 26 MStV formulierten allgemeinen Auftrag, gesondert formuliert ist. Der Telemedienauftrag findet sich in § 30 Abs. 1 -3 MStV und wurde vom Gesetzgeber erweitert. Er sieht nun u.a. die im rbb-TMÄK in den nachfolgenden Kapiteln (ins. Kapitel 4) konkretisierten Änderungen vor. Der Telemedienauftrag umfasst nun mehr:

- **§ 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 MStV:**
 - Sendungen vor und nach deren Ausstrahlungen (Ausstrahlung vor einer Sendung heißt „Online-First“);
 - Eigenständige audiovisuelle Inhalte („Online-Only“)
- **§ 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 2, Nr. 3, Nr. 4 MStV:**
 - Sendungen auf Abruf für europäische Werke angekaufter Spielfilme bis zu 30 Tage in Deutschland;
 - Großereignisse und Spiele der Fußball-Bundesliga bis zu sieben Tage danach;
 - Zeit- und kulturgeschichtliche Archive
 - Die bisherige Sieben-Tage-Regelung als Verweildauer für Angebote, die keinen Dreistufentest durchlaufen haben, entfällt.
- **§ 30 Abs. 4 S. 2 MStV**
 - Angebote auf Drittplattformen, soweit dies aus „journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist“.

b) Stand und Entwicklung der Angebote

Schwerpunkt des zweiten Kapitels ist die umfangreiche Beschreibung der rbb-Telemedienangebote, auf die sich die Änderungen beziehen. Der rbb unterhält mit dem Telemedienangebot „rbbonline“ die jeweiligen URLs für seine sechs Hörfunkprogramme (antennebrandenburg.de, rbb888.de, radioeins.de, inforadio.de, rbbkultur.de, fritz.de sowie den vom WDR verantworteten Internetauftritt von cosmoradio.de) sowie für das rbb Fernsehen die URL rbb-online.de/fernsehen, auf der auch der Zugang zur rbb Mediathek integriert ist, die seit 2019 ein Teil der übergreifenden Mediathek ist. Für die Webseiten gibt es sehr unterschiedliche Angebotsformen.¹⁵ Rbbonline bietet Nachrichten und Berichte in Audios, Videos, Texten, Bildern und anderen Online-Formaten bzw. in einer Kombination verschiedener Formate zu Politik, Wirtschaft, Sport, Kultur und Gesellschaft in Berlin und Brandenburg sowie Informationen zu Verkehr und Wetter. Lineare Formate werden in die multimediale onlinegerechte Darstellung eingebunden. Überwiegend handelt es sich um informative Inhalte, aber auch um Unterhaltendes und Inhalte zur Lebenshilfe.

Das Telemedienangebot zu seinem regionalen Informationsangebot hat der rbb alle regionalen Informationen und Beiträge in einem Angebot konzentriert und fortentwickelt. Seit 2016 gibt es die digitale Informationsmarke rbb|24, die Nachrichten für verschiedene Plattformen produziert und für die jeweilige Zielgruppen im Web und in sozialen Netzwerken ausspielt. Charakteristisch ist, dass die Informationsmarke crossmedial produziert wird und

¹⁵ rbb-TMÄK, S. 8-13.

als wesentlicher Teil von rbb|24 über die Mediengrenze hinweg als publizistische Schlagkraft des rbb in der Region deutlich wahrgenommen¹⁶

Der rbb ist auch mit anderen Angeboten auf Drittplattformen wie Facebook, YouTube, Instagram vertreten. Hervorzuheben ist, dass sich das Telemedienangebot von Fritz von einem programmbegleitenden Telemedienegebot zum Kern der digitalen Marke entwickelt, die für die jüngere Zielgruppe konzipiert ist. Bei Fritz entsteht digitaler Content für diese Plattformen.¹⁷ Radio1 und Inforadio produzieren Podcasts, zum Teil aus dem linearen Programm, aber auch als eigenständige Serien, die auf der eigenen Website, der ARD Audiothek sowie Drittplattformen- angeboten werden.¹⁸ Außerdem gibt es regelmäßig von Radioeins live-Events, die als Videostream ebenfalls auf der eigenen Website, Facebook, Twitter oder YouTube angeboten werden. Auch rbbkultur bietet auf seinen Social-Media-Kanälen Kulturinformationen in plattformgerechten Formaten. Ein wichtiges Anliegen des rbb ist es, dass der rbb über die Plattformen die Kommunikation und Partizipation mit den Nutzer:innen zu stärken; auch wird dieser direkte Austausch als „Themenbarometer“ für das sonstige Programm genutzt.¹⁹ Außerdem sollen Nutzer:innen an Plattformen und Angebote des rbb gebunden werden, über die er die vollständige Hoheit hat.²⁰ Alle rbb-Hörfunkprogramme bieten die Nutzung über Apps an. rbb|24 hat ebenfalls eine App.

Insgesamt entsprechen die inhaltlich-thematische Ausrichtungen derjenigen der ursprünglichen Telemedienkonzepte und fokussieren die Schwerpunkte Information, Unterhaltung, Bildung, Orientierung und Teilhabe.²¹

c) Wesentliche Änderungen

Vor dem Hintergrund starker Veränderungen in Gesellschaft, Technologie, Medien und der öffentlichen Kommunikation entwickeln die Landesrundfunkanstalten ihre Angebote weiter. Es kam zum gesetzgeberischen Tätigwerden und dem Anpassen rundfunkrechtlicher Regelungen, um dieser Wandlung Rechnung zu tragen. Ziel ist es, den gewandelten Nutzungs- und Rezeptionsbedürfnissen der Nutzer:innen Rechnung zu tragen, die vermehrt unabhängig von linearen Angeboten konsumieren und dafür verschiedene Plattformen nutzen.

aa) Eigenständige Audio- und audiovisuelle Inhalte

Unter eigenständigen Audio- und audiovisuellen Inhalten sind zunächst eigenständige audiovisuellen Inhalte („Online-Only“) zu fassen. Diese sind durch § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 MStV beauftragt und werden unabhängig von linearen Angebotsteilen entwickelt und erstellt. Sie sind „entkoppelt“ von dem linearen Programm und einem Sendungsbezug.

Daneben werden Inhalte im Sinne der „Online-First“-Strategie ausgespielt. Dabei handelt es sich um Angebote, die für die lineare Ausstrahlung geeignet und entwickelt sind, aber vorab bereits online verfügbar gemacht werden.

¹⁶ rbb-TMÄK, S. 12.

¹⁷ rbb-TMÄK, S. 9.

¹⁸ rbb-TMÄK, S. 10, 11.

¹⁹ rbb-TMÄK, S. 10.

²⁰ rbb-TMÄK, S. 14.

²¹ rbb-TMÄK, S. 6.

Der rbb hat im bereits bestehenden telemedienrechtlichen Rahmen schon Online-only-Formate erstellt, wie etwa den „Pendler-Atlas“ von rbb|24, für die rbb Mediathek sind diese Formate schon erstellt worden, wie „182einhalb.“²² Der rbb sieht vor allem solche Angebote als Online-only prädestiniert an, die aufgrund ihres interaktiven Formates oder durch eine individuelle Nutzungssituation nicht in einem linearen Medium funktionieren würden.

bb) Angebote auf Drittplattformen

Entsprechend den Erwartungen der Nutzer:innen sollen Inhalte nicht nur auf eigenen Plattformen zur Verfügung gestellt, sondern auch auf Drittplattformen angeboten werden. Insbesondere jüngere Menschen, aber auch andere gesellschaftliche Gruppen, präferieren den Konsum von Inhalten auf Drittplattformen, die die Nutzung von Inhalten verschiedener Anbieter:innen ermöglichen. Dementsprechend werden Inhalte auf eigenen Plattformen angeboten, optimiert und weiterentwickelt und zusätzlich auf Drittplattformen bereitgestellt, um möglichst viele Menschen zu erreichen. Die zugrundeliegende Beauftragung der ARD-Landesrundfunkanstalten, außerhalb des eigenen Portals inhaltliche Angebote zu machen, soweit dies journalistisch-redaktionell geboten ist, hat der Gesetzgeber in § 30 Abs. 4 S. 2 MStV geregelt.

Eine wichtige Rolle spielt dabei die Erstellung und Auswahl nach journalistischen Qualitätskriterien, wobei die Inhalte an die jeweilige Plattform angepasst werden. Zudem ist der Austausch mit Nutzer:innen wichtig, um Partizipation und Interaktion zu ermöglichen. Wichtige Bausteine sind dafür das „Community Building“ und „Community Management“. Ziel ist es, auch auf Drittplattformen Diversität an Themen und Genres zu bieten. Drittplattformen wie Facebook und Instagram werden dabei zudem als Plattformen genutzt, die auf rbb-Inhalte verweisen und somit einen positiven Imagetransfer auf die Inhalte der eigenen rbb-Telemedienangebote ermöglichen.

Bezugnehmend auf Drittplattformen sieht der rbb Handlungsbedarf bei der Platzierung eigener Inhalte, da Drittplattformen und soziale Netzwerke von zentraler Bedeutung und Kern der Mediennutzung vieler Nutzer:innen sind. Der Schwerpunkt des digitalen Portfolios liegt auf den eigenen Plattformen. Auf den Drittplattformen adressiert der rbb unterschiedliche Publikumssegmente mit Inhalten und Dialogangeboten. Bei der Nutzung von eigenen Angeboten und auf fremden Plattformen wird eine einheitliche Absender-Erkennbarkeit als Ziel verfolgt.²³ Bestehende Formate sind Podcasts wie „Schröder und Somuncu“ von radioeins oder „Talk ohne Gast“ und „Neues vom Känguru“ von Fritz, die laut rbb auf Drittplattformen zum Teil eine deutlich höhere Abrufzahl erhalten.²⁴ Der rbb hat ein Social-Media-Labor eingerichtet, das für neue Entwicklungen Raum bietet. Alle Formate werden evaluiert und auftragsgerecht ausgerichtet.

cc) Anpassung der Verweildauern

Das Telemedienkonzept zu den rbb-Verweildauern ist vor rund zehn Jahren genehmigt worden. Der rbb möchte nun die Verweildauer der Inhalte ebenfalls an die veränderten Nutzungsgewohnheiten und -bedürfnisse anpassen, um einem Glaubwürdigkeitsverlust entgegenzuwirken. Das Verweildauerkonzept soll ebenfalls an die Vorstellungen der

²² Mehr Beispiele vgl. Telemedienänderungskonzept, Ziff. 4.1, S. 28.

²³ Vgl. Telemedienänderungskonzept, Ziff. 4.2, S. 30 f.

²⁴ Vgl. Telemedienänderungskonzept, Ziff. 4.2, S. 32.

Nutzer:innen angepasst werden, die grundsätzlich mittlerweile eine längere Verfügbarkeit von Inhalten erwarten. Zudem wird es als selbstverständlich angesehen, dass Inhalte auf Einzelbedürfnisse zugeschnitten, komplette Serienstaffeln und ältere Serienstaffeln verfügbar sind und Material umfassend zeit- und ortsunabhängig abgerufen werden kann. Entsprechend soll die Verweildauer durch die Nutzung der neuen rechtlichen Möglichkeiten erweitert werden. Die ARD und der rbb werden etwa die Verweildauer-Fristen nicht mehr entlang einer linearen Sendungslogik ausrichten, sondern orientieren sich an den nutzungs- und auftragsgemäßen Erwartungen der Nutzer:innen an Themen und Inhalten.

Einfluss auf die Verweildauer haben neben den Nutzungsbedürfnissen auch die Kosten für die Rechteabgeltung und die technische Infrastruktur zur Bereithaltung und Verbreitung sowie sonstige Rechte der an der Produktion der Inhalte beteiligten Personen. Diese Erwägungen führen abgesehen von den gesetzlich bestimmten Fristen für Großereignisse, europäische Lizenzprodukte und zeit- und kulturgeschichtliche Archive zu verschiedenen Verweildauern je nach Kategorisierung. Der rbb legt auf den Seiten 35 bis 42 des rbb-TMÄK ein differenziertes Verweildauerkonzept nach unterschiedliche Inhaltstypen fest.

- Großereignisse: bis zu 7 Tage danach
- Europäische Lizenzproduktionen: bis zu 30 Tage nach Ausstrahlung
- Zeit- und kulturgeschichtliche Archive: unbegrenzt
- Non-fiktionale Inhalte (u.a. Nachrichten): bis zu 2 Jahre
- Fiktionale Inhalte: bis zu 12 Monate
- Inhalte für Kinder: bis zu 5 Jahre
- Bildungsinhalte: bis zu 5 Jahre
- Debüt-Filme: bis zu 2 Jahre

II. Gang des Verfahrens

Verantwortlich für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens ist gemäß § 32 Abs. 4 und 5 MStV in Verbindung mit Ziffer II Nr. 2 der rbb-DST-Richtlinie der Rundfunkrat. Zur Steuerung des Verfahrens sowie zur Vorbereitung aller Entscheidungen des Rundfunkrats oder seiner Vorsitzenden hat der Rundfunkrat einen Ausschuss gebildet. Der Telemedienausschuss unter Vorsitz von Friederike von Kirchbach steuerte das Verfahren und bereitete die Entscheidungen des Rundfunkrates vor.

Am 16. September 2021 legte die Intendantin dem Rundfunkrat die Angebotsbeschreibung (das rbb-TMÄK) für die Telemedienangebote des Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbbonline, regionales Informationsangebot, rbb Mediathek) vor.

Daraufhin leitete der Rundfunkrat das Drei-Stufen-Test-Verfahren mit Beschluss vom 7. Oktober 2021 ein.

Ebenfalls am 7. Oktober 2021 startete ein nichtförmliches Interessenbekundungsverfahren, und mit dem der Rundfunkrat Unternehmen, Institute oder Freischaffende für die Erstellung eines Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der rbb-Telemedienangebote suchte. Ebenfalls am 7. Oktober 2021 beschloss der Rundfunkrat zur Entscheidungsbildung gutachterliche Beratung über die Aussagen zum finanziellen Aufwand hinzuzuziehen (vgl. § 32 Abs. 5 S. 4 MStV, Ziff. II Nr. 6, S. 1 rbb-DST-Richtlinie). Insgesamt gingen drei Bewerbungen ein. Der Rundfunkrat entschied sich am 22. Dezember 2021 mit Vertrag vom 28. Dezember 2021) für die Goldmedia GmbH Strategy Consulting, Oranienburger Straße 27 in 10117 Berlin für die Erstellung beider Gutachten. Den Namen des Gutachters gab er auf der Unternehmensseite des rbb unter rbb-rundfunkrat.de bekannt.

Der Vorsitzenden des Rundfunkrates gingen die Gutachten fristgerecht (vgl. innerhalb von zwei Monaten nach Ziff. II Nr. 6, S. 4 rbb-DST-Richtlinie) am 14. Februar 2022 zu. Mit Schreiben vom 16. Februar 2022 leitete die Vorsitzende die Gutachten an Intendantin zur Kommentierung weiter (vgl. Ziffer II Nr. 7 der rbb-DST-Richtlinie).

Alle Mitglieder des Rundfunkrates gaben gemäß Ziffer II Nr. 4 der rbb-DST-Richtlinie eine schriftliche Vertraulichkeitserklärung ab, mit der sie sich zur unbedingten Vertraulichkeit und Verschwiegenheit bezüglich etwaiger Geschäftsgeheimnisse Dritter verpflichteten.

Der Rundfunkrat veröffentlichte das rbb-TMÄK gemäß § 32 Abs. 5 MStV in Verbindung mit Ziffer II (3) der rbb-DST-Richtlinie am 7. Oktober 2021 auf der Internetseite des Rundfunkrates (www.rbb-rundfunkrat.de) und forderte Dritte zur Stellungnahme bis zum 19. November 2021 (sechs Wochen) auf. Ergänzend wies er hierauf mit einer Pressemitteilung hin. Es gingen insgesamt fünf Stellungnahmen ein. VAUNET, VZBO, APR, die Produzentenallianz und der Produzentenverband reichten eine Stellungnahme ein. Die Stellungnahme des VAUNET, datiert vom 19. November 2021, erreichte die Gremiengeschäftsstelle erst am 26. November 2021. Sie wird dennoch inhaltlich berücksichtigt. Eine Fristverlängerung im Einzelfall wurde dem Verband zugestanden. Die Stellungnahme des VZBO ging am 19. November 2021 fristgemäß ein. Die Stellungnahme der APR erreicht den Rundfunkrat fristgemäß am 10. November 2021. Die Stellungnahme der Produzentenallianz ging ebenfalls fristgerecht am 19. November 2021 ein und auch das Schreiben des Produzentenverbandes vom 18. November 2021 ging innerhalb der Frist ein.

Mit Schreiben vom 12. November, 22. November und 1. Dezember 2021 übermittelte die Rundfunkratsvorsitzende die eingegangenen Stellungnahmen Dritter an die Intendantin zur Kommentierung (vgl. Ziffer II Nr. 7 der rbb-DST-Richtlinie).

Die Stellungnahme der Produzentenallianz wurde am 19. November 2021 (wohl seitens der Produzentenallianz versehentlich) direkt an die Intendanz übermittelt. Nach Klärung des Sachverhalts, dass das Schreiben dort eingegangen war, wurde auf ein Anschreiben zur Übermittlung verzichtet. Die Gremiengeschäftsstelle informierte die Produzentenallianz am 3. Dezember 2021 klarstellend, dass für die Koordination und Durchführung des Drei-Stufen-Tests der Rundfunkrat und somit die Gremiengeschäftsstelle zuständig ist.

Am 23. März 2022 übergab die Intendantin dem Rundfunkrat ihre Kommentierung zu den Stellungnahmen sowie zu den beiden Gutachten.

Die Vorsitzende des Rundfunkrates stellte sämtliche für die Befassung erforderlichen Unterlagen allen am Verfahren beteiligten Gremien zur Verfügung (vgl. Ziffer II Nr. 7 der rbb-DST-Richtlinie).

Der Telemedienausschuss befasste sich erstmalig in seiner Sitzung am 29. September 2021 mit dem rbb-TMÄK. Er legte in dieser Sitzung in Absprache mit der Intendantin einen ersten Zeitplan fest, entwarf eine Informations- und Beschlussvorlage zur Eröffnung des Genehmigungsverfahrens in der Rundfunkratssitzung am 7. Oktober 2021. Außerdem wurde eine Pressemitteilung über die voraussichtliche Einleitung sowie das Verfahren zur Gutachtersuche besprochen.

Der Telemedienausschuss prüfte und befasste sich zudem in den Sitzungen am 26. November 2021, 1. Dezember 2021, 16. Dezember 2021 und 29. März 2022 mit dem rbb-TMÄK, den Stellungnahmen, dem marktlichen Gutachten, dem Gutachten zu dem finanziellen Aufwand sowie mit den Kommentierungen der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter und zum Marktgutachten sowie zum Gutachten zum finanziellen Aufwand.

Am 29. März 2022 lud der Telemedienausschuss einen Experten aus dem rbb (Wolfram Leytz, Redaktionsleiter rbb|24) sowie die Gutachter Prof. Goldhammer und Herrn Dr. Kerkau für weitere Rückfragen in die Ausschusssitzung. Dabei thematisierte der Ausschuss mit den Experten Fragen, die nach Befassung der Stellungnahmen und der Gutachten sowie deren jeweiligen Kommentierungen aufkamen. Es ging um die konkrete Umsetzung und Beurteilung der Änderungen bei rbb|24 als Praxisbeispiel. So wurden die erhöhten Verweildauern für non-fiktionale Inhalte, wie Nachrichten, thematisiert sowie die Maßnahmen zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften auf Drittplattformen. Der Ausschuss fragte ebenfalls nach dem in den Stellungnahmen geäußerten Verdacht einer durch Online-Only-Formate entstehenden flächendeckenden Lokalberichterstattung. Die Ausschussmitglieder befragten die Gutachter zu der Methode und Vorgehensweise sowie der im Vergleich zu anderen Landesrundfunkanstalten erhöht kalkulierten Kosten für die Verweildauern. Außerdem bat der Ausschuss um eine Einordnung des Gesamtergebnisses.

Zudem befasste sich der Rundfunkrat in seinen Sitzungen am 7. Oktober, 9. Dezember, 21. Dezember 2021, 17. Februar 2022 und am 28. April 2022 mit dem Drei-Stufen-Test. Die

Ergebnisse des marktlichen Gutachtens beriet der Rundfunkrat in seiner Sitzung am 17. Februar 2022 im Rahmen der Präsentation des Gutachtens.

Am 28. April 2022 hat der Rundfunkrat das rbb-TMÄK mit dem oben aufgeführten Tenor mit 17 Stimmen der anwesenden Mitglieder genehmigt (vgl. Ziff. II Abs. 10 rbb-DST-Richtlinie). Damit ist die vom Gesetzgeber geforderte $\frac{2}{3}$ -Mehrheit (§ 32 Abs. 6 S. 1 MStV, Ziff. II Nr. 10 rbb-DST-Richtlinie) eingehalten.

Ebenfalls eingehalten ist die zeitliche Vorgabe nach Ziff. II Nr. 11 rbb-DST-Richtlinie, wonach das Verfahren zur Genehmigung innerhalb von sechs Monaten mit nur einer geringfügigen Überschreitung eingehalten wurde.

III. Verfahrensfragen

Sowohl der VAUNET²⁵ als auch der VZBO²⁶ verweisen in ihren aktuellen Stellungnahmen ergänzend auf ihre früheren Stellungnahmen zu den Drei-Stufen-Tests 2009/2011/2012. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweist der Rundfunkrat auf seine entsprechenden Ausführungen in den dortigen Verfahren und beschränkt sich im Folgenden weitgehend auf die konkreten Aussagen Dritter im hiesigen Verfahren.

IV. Verfahrensrügen Dritter

1. Unterbliebene Drei-Stufen-Tests

a.) Stellungnahmen Dritter

VAUNET kritisiert, dass es im rbb-TMÄK zwar heiße, dass es zum Teil in den Telemedienangebote des rbb zwar schon vor dem laufenden Drei-Stufen-Test „wesentliche Änderungen“ gegeben habe, für diese aber kein Verfahren durchgeführt worden sei.²⁷

b) Kommentierung der Intendantin

Die Intendantin ordnet Aussage als Anspielung auf die im rbb-TMÄK zitierten Veränderungen bei den Telemedienangeboten fritz.de, kulturradio.de, der Telemedienangebote von rbbonline sowie der rbbMediathek ein. Sie führt aus, dass, für die zitierten Telemedienangebote in einer früheren Vorprüfung entschieden worden sei, ob ein separater Drei-Stufen-Test notwendig sei. Es wird auf die umfassenden Positiv- bzw. Negativkriterien der rbb-Telemedien-Richtlinie verwiesen. Entscheidend sei eine Abwägung in der Gesamtschau. Eine sorgfältige Abwägung habe stattgefunden, woraufhin die Entscheidung für die Einleitung eines Genehmigungsverfahrens abgelehnt worden sei.

c) Entscheidung Rundfunkrat

Der Rundfunkrat nimmt die Stellungnahme und Ausführungen zur Kenntnis. Er schließt sich dem Verweis seitens der Intendantin an, dass sich die Erforderlichkeit eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens aus § 32 Abs. 3 S. 1 MStV sowie Ziff. I Nr. 1, 2 rbb-DST-Richtlinie ergibt. Der Rundfunkrat erklärt, dass beispielsweise vor der Umwandlung von fritz.de in eine Digitalmarke im Jahr 2019 eine Vorprüfung stattgefunden hat. Dabei kamen der Telemedienausschuss und der Rundfunkrat nach intensiver Beratung zu dem Ergebnis, dass das damalige Vorhaben bei

²⁵ Stellungnahme VAUNET, S. 1.

²⁶ Stellungnahme VZBO, S. 1.

²⁷ Stellungnahme VAUNET, S. 3, 4.

Fritz nicht die Einleitung eines Drei-Stufen-Tests gerechtfertigt hat, da die Zielgruppe identisch geblieben war. Auch bei rbbonline gab es ausführliche Beratungen im Telemedienausschuss und im Rundfunkrat. Auch hier wurde beschlossen, dass allein wegen der Kostensteigerung aus Sicht des Telemedienausschusses keine Einleitung eines Drei-Stufen-Tests notwendig war.²⁸ Im Übrigen verweist der Rundfunkrat darauf, dass die genannten Änderungen der vier Teilangebote als „größere Weiterentwicklungen“ im rbb-TMÄK beschrieben werden.²⁹ Daraus eine „wesentliche Änderung“ zu deklarieren, ist eine Behauptung ohne Beleg. Entwicklungen, auch größere, sind als notwendige Entwicklungsstufen von der Programmhoheit gedeckt. Die in der rbb-DST-Richtlinie genannten Kriterien für einen Drei-Stufen-Test sind u.a. inhaltliche Gesamtausrichtung, Zielgruppen-Änderung oder substantielle Änderung der Angebotsmischung, d.h. z.B. ein Wechsel von einem unterhaltungsorientierten zu einem informationsorientierten Angebot. Das rbb-TMÄK legt in nachvollziehbarer Weise dar, dass sich die inhaltliche Gesamtausrichtung und die Zielgruppen bei keinem Angebot verändert habe.³⁰

2. Fristen

Gemäß § 32 Abs. 5 S. 2 MStV und Ziffer II Nr. 4 S. 2 der rbb-DST-Richtlinie muss die Frist zur Stellungnahme Dritter mindestens sechs Wochen betragen. Das rbb-TMÄK wurde mit Einleitung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens am 8. Oktober 2021 im Internet veröffentlicht. Dies war auch der Beginn der Stellungnahme-Frist. Bis zum 19. November 2021 und damit sechs Wochen lang hatten Dritte Gelegenheit zur Stellungnahme.

3. Informationspflichten der Rundfunkanstalt bzw. des Rundfunkrates

a) Stellungnahmen Dritter

Der VZBO rügt, dass der rbb bzw. der Rundfunkrat nicht von sich aus den VZBO oder den Bundesverband BDZV über den Beginn des Drei-Stufen-Test-Verfahrens unmittelbar informiert habe.³¹

b) Kommentierung der Intendantin

Die Intendantin verweist darauf, dass der Drei-Stufen-Test eine Verfahrensbeteiligung für Dritte in der Möglichkeit zur Stellungnahme vorsehe, § 32 Abs. 5 S. 1 MStV.

Eine generelle oder vorgelagerte, darüberhinausgehende Beteiligung sehe weder der MStV noch die rbb-Telemedien-Richtlinie vor. Generell bemühe sich der rbb um eine angemessene und ausführliche inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Vorbringen Dritter.

c) Entscheidung des Rundfunkrates

Die gesetzlichen Regelungen sehen eine Vorab-Information bzw. eine Pflicht, wonach die Rundfunkanstalt oder deren Rundfunkrat von sich aus etwaige Dritte zu kontaktieren hat, nicht vor. Gemäß den Verfahrensvorschriften hat der Rundfunkrat das Rbb-TMÄK im Internet für einen Zeitraum von sechs Wochen zu veröffentlichen und Dritte zur Stellungnahme

²⁸ Sitzung des Telemedienausschusses am 21.11.2019; TOP 14 Sitzung des Rundfunkrates am 5.12.2019.

²⁹ rbb-TMÄK, S. 6.

³⁰ rbb-TMÄK, S. 6.

³¹ Stellungnahme VZBO, S. 1.

aufzufordern. Auf die Möglichkeit der Stellungnahme hat der Rundfunkrat ergänzend mit einer Pressemitteilung hinzuweisen. Der Rundfunkrat hat diese Vorgaben erfüllt.

Auch der rbb ist seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen. Die Rundfunkanstalt hat gemäß § 32 Abs. 4 S. 1 MStV dem Rundfunkrat gegenüber eine Darlegungspflicht hinsichtlich des geplanten neuen oder veränderten Telemedienangebots. Gemäß Ziffer II Nr. 1 der rbb-DST-Richtlinie hat sie dem Rundfunkrat infolgedessen eine entsprechende Angebotsbeschreibung zuzuleiten. Dieser Pflicht ist der rbb am 16. September 2021 nachgekommen. Damit sind die in diesem Zusammenhang maßgeblichen Verfahrensvorschriften erfüllt, was nach Ansicht des Rundfunkrates ein hinreichend transparentes Verfahren gewährleistet.

4. Prüffähiges Konzept

a) Hinreichend konkrete Angebotsbeschreibung

§ 32 Abs. 1 MStV und Ziffer II Nr. 1a) der rbb-DST-Richtlinie verlangen, dass die geplanten Telemedienangebote in rbb-TMÄK nach Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung, Verweildauer und zur Verwendung internetspezifischer Gestaltungsmittel sowie die Maßnahmen zur Einhaltung des § 30 Abs. 7 S. 1 MStV, Verbot der Presseähnlichkeit, näher beschreiben werden müssen. Darüber hinaus sind in dem Konzept auch Aussagen zu den drei Stufen zu treffen unter Berücksichtigung von Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Telemedienangebote, der marktlichen Auswirkungen sowie der meinungsbildenden Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer frei zugänglicher Telemedienangebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen § 32 Abs. 4 S. 3 MStV.

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET bemängelt, dass die Ausführungen des rbb-TMÄK nicht der erforderlichen Detailtiefe in der Angebotsbeschreibung und Kostenaufschlüsselung entsprechen. Folglich können die Auswirkungen der geplanten Änderungen auf den publizistischen und ökonomischen Markt nicht umfassend und so detailliert wie nötig bewertet werden. Zudem sei die Beschreibung so offen, dass künftig jedes neue Angebot ohne die Notwendigkeit eines eigenen Drei-Stufen-Tests unter das neue Telemedienkonzept subsumierbar sei, was zu einem sukzessiven Ausbau des Telemedienangebots der Rundfunkanstalten führen würde.³²

Der VZBO kritisiert eine unzureichende Ausführung im rbb-TMÄK zu den Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit. Dieses Thema nehme nur eine Seite ein, was im Verhältnis zum 57 Seiten langen rbb-TMÄK nicht sachgerecht sei.³³

bb) Ausführungen der Intendantin

Die Intendantin sieht die Kriterien zur Konkretisierung einer Angebotsbeschreibung als erfüllt an. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Angebotsbeschreibung stünden Details der Gestaltung, der Formate und der Vernetzung noch nicht fest. Die Intendantin verweist mit Bezug auf den europäischen Beihilfekompromiss darauf, dass sich die Konkretisierungen auf einem „mittleren Abstraktionsgrad“ bewegen müssen, um auch mögliche zukünftige Veränderungen in Form eines „Entwicklungskorridors“ erfassen zu können. Eine konkretere

³² Stellungnahme VAUNET, S. 2.

³³ Stellungnahme VZBO, S. 2.

Weiterentwicklung setze zum einen den Abschluss des Drei-Stufen-Test voraus. Zum anderen müsse eine Fortentwicklung vor allem dem kontinuierlichen Wandel der Nutzerbedürfnisse gerecht werden und vorbehalten bleiben. Die inhaltliche Ausrichtung der geplanten Erweiterung sei der Angebotsbeschreibung bzw. der darin dargestellten Zielrichtung des rbb deutlich zu entnehmen. Schranken ergeben sich aus der Natur des Änderungskonzeptes. Unter dem Verweis des Landesgesetzgebers betont die Intendantin, dass sich das Verfahren zur Erstellung eines Telemedienangebots im Falle einer wesentlichen Änderung allein auf die Abweichungen von den bisher veröffentlichten Telemedienkonzepten beziehe. Damit werde der Bestand des jeweiligen Telemedienkonzeptes gewahrt. Dies diene der Verfahrensökonomie und Transparenz.

Außerdem nimmt die Intendantin Bezug zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2021, in dem es erneut die Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunks herausgestellt und betonte, dass „das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss“ (BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021, 1 BvR 2756/20, Rn. 83).

Im Übrigen verweist die Intendantin auf ihre Kommentierungen zu rbbonline, rbbtext und rbb Mediathek. Dieser Verweis gilt darüber hinaus für alle grundsätzlichen Aspekte, auf die der VAUNET und der VZBO über deren Verweis Bezug nehmen.

cc) Entscheidung des Rundfunkrates

Nach Ansicht des Rundfunkrates ist das vorgelegte rbb-TMÄK hinreichend konkret im Sinne des § 32 Abs. 1 MStV und Ziffer II Nr. 1a der rbb-DST-Richtlinie.

Zunächst verweist der Rundfunkrat ebenfalls vollumfänglich auf seine entsprechenden Ausführungen in den Entscheidungsbegründungen zu rbbonline, der Erweiterung des regionalen Informationsangebots und zur rbb Mediathek.³⁴

Eine Angebotsbeschreibung soll lediglich den Voraussetzungen eines mittleren Abstraktionsniveaus genügen, was insbesondere für künftige, noch nicht umgesetzte Telemedienangebote gilt. Wie oben unter [A.II.1](#) dargestellt, gilt der Maßstab, der sich auf die Änderungen bezieht, es sind also nur diese zu untersuchen. Zu dem Abstraktionsniveau hat sich der Rundfunkrat bereits in seiner Entscheidungsbegründung zu rbbonline ausgiebig auseinandergesetzt; auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen.³⁵ Ein Angebot braucht demnach nicht in allen Einzelheiten umfassend dargestellt zu sein,³⁶ also auch nicht die von den Dritten verlangten konkreten inhaltlichen Darstellungen oder detaillierten Beschreibungen enthalten. Zu beachten ist in diesem Kontext, dass die Programmhoheit bei den Anstalten liegt und dementsprechend ausreichend Potential zur Entwicklung einzuräumen ist, um die tägliche redaktionelle Arbeit unter journalistischen Grundsätzen nicht zu beeinträchtigen.

Die hier maßgeblichen Voraussetzungen eines mittleren Abstraktionsniveaus erfüllt die Angebotsbeschreibung für die wesentlichen Änderungen.

³⁴ Entscheidungsbegründung zu rbbonline, B II.3 c) bb) und ff), S. 20 ff; rbb Mediathek; B II.3 c), S. 12.

³⁵ Entscheidungsbegründung zu rbbonline, B II.3, S. 18 ff.

³⁶ So auch *Peters*, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote – Was dürfen die Rundfunkanstalten im Netz?, 1. Auflage Rn. 345.

Zum anderen liefert die Ankündigung von Weiterentwicklungen inhaltlicher, gestalterischer und technischer Art noch keine Anhaltspunkte für substantielle Änderungen in der Gesamtausrichtung des Angebots oder der angestrebten Zielgruppe. Es leuchtet ein, dass der rbb zur adäquaten Erfüllung seines Auftrags, insbesondere hinsichtlich der telemedienpezifischen Anforderungen des § 30 Abs. 2 und 3 MStV, zeitnah und flexibel auf technische Entwicklungen reagieren muss. Ebenso selbstverständlich ist aber auch ein Optimierungsbedarf im Informationsangebot zum Zwecke der Nutzerfreundlichkeit.

Im Ergebnis ermöglicht die eingereichte Angebotsbeschreibung die hier gebotene angemessene Prüfung durch den Rundfunkrat. Der Rundfunkrat weist darauf hin, dass im Rahmen einer permanenten Telemedienkontrolle regelmäßig geprüft werden soll, inwiefern die Möglichkeiten des Konzepts genutzt werden.

b) Detailtiefe der Kostenaufschlüsselung

aa) Stellungnahme Dritte

Neben der Detailtiefe der Angebotsbeschreibung wird ebenfalls die Detailtiefe der Kostenaufschlüsselung bemängelt. Diese entspreche nicht der geforderten Tiefe, um eine Nachprüfbarkeit durch die KEF sicherzustellen.³⁷

bb) Entscheidung Rundfunkrat

Das Gremium stimmt mit der Stellungnahme insofern überein, dass der Detailgrad der ursprünglichen Kostenaufschlüsselung im rbb-TMÄK von einigen Mitgliedern als nicht ausreichend angesehen wurde, um eine Nachprüfung durch das Gremium zu gewährleisten. Daher wurde seitens des Rundfunkrats mit Beschluss vom 7. Oktober 2021 zur Überprüfung des finanziellen Aufwandes ein separates Gutachten in Auftrag gegeben. Dem Telemedienausschuss wurde von den Gutachter:innen dargelegt, dass der rbb umfangreiche Dokumente eingereicht hat und in zwei Expertengesprächen zur Bewertung der Kostenschätzung beigetragen habe. Durch die Vorlage der nachgeforderten Dokumente gegenüber den Gutachter:innen konnten die Bedenken hinsichtlich der Detailtiefe der Kostenaufschlüsselung ausgeräumt werden; sie stehen daher einer positiven Gesamtbewertung des Verfahrens nicht länger entgegen. Auf die inhaltlichen Ausführungen zu dem Gutachten unter [B. III. 2](#) wird verwiesen.

B. Materielle Prüfung der wesentlichen Änderungen

I. Erste Stufe, § 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 MStV

Erste Stufe: Die wesentlichen Änderungen für die rbb-Telemedienangebote entsprechen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft als Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrages.

Nach § 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 MStV hat der Rundfunkrat auf der ersten Stufe des Verfahrens zu prüfen, ob die im rbb-TMÄK beschriebenen wesentlichen Änderungen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen. Dabei sind der in § 26

³⁷ VAUNET Stellungnahme, S. 2.

MStV formulierte allgemeine Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die telemedienspezifischen Vorgaben des § 30 MStV zu berücksichtigen. Zudem darf das Angebot nicht gegen gesetzliche Ge- und Verbote verstoßen.

1. Allgemeine Anforderungen nach § 26 MStV

§ 26 Abs. 1 MStV bestimmt den allgemeinen Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Der Auftrag umfasst folgende Aspekte:

- Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist es, 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 in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben.
- Sie 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 zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten.

Diese Auftragsdefinition stellt eine Ausgestaltung der in Art. 5 Abs. 1 S. 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 Rundfunkauftrags informieren unter Sicherung der Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise.³⁸ 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.³⁹ 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.⁴⁰

a) Ausführungen im rbb-TMÄK

Das rbb-TMÄK geht in Kapitel 5.1 (S. 43 ff.) auf die Rolle der kommunikativen Bedürfnisse der Bevölkerung für die Erfüllung des Auftrags der Telemedien ein. Dabei habe sich schon bei den zugrundeliegenden Telemedienkonzepten, also rbbonline, regionales Informationsangebot und der rbb Mediathek, der Wandel der Mediennutzung und die Digitalisierung und Divergenz der Medien gezeigt und wie diese die Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk veränderten. Es wird beschrieben, wie sich dieser Wandel in den letzten zehn Jahren verstetigt und dynamisiert habe: Die Loslösung von linearen Medien, Zunahme von On-Demand-Inhalten, die Personalisierung der digitalen Angebote, die Aufsplitterung, woraus ein höherer Bedarf an Orientierung resultiere.⁴¹ Gerade hier spielten die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote auf eigenen und auf Drittplattformen eine besondere Rolle, da sie helfen

³⁸ BVerfGE 74, 297, 325.

³⁹ BVerfGE 74, 297, 332; 87, 181, 203; 73, 118 ff.

⁴⁰ BVerfGE 83, 238; BVerfG, 1 BvR 2270/05 v. 11. September 2007, Rn. 123.

⁴¹ rbb-TMÄK, S. 44.

würden, in einer Flut von Informationen die Übersicht über das Gesamtgeschehen zu behalten und geprüfte und nachprüfbar Nachrichten und Hintergründe zu erhalten. Als Beispiel nennt das rbb-TMÄK u.a. die Berichterstattung von rbb|24, die während der Corona-Pandemie außerordentliche Reichweiten erzielt habe.⁴²

Unter Bezugnahme zur ARD/ZDF-Onlinestudie wird auf die gesellschaftsumspannende, allgegenwärtige Nutzung des Internets verwiesen. Die Onlineverfügbarkeit von Inhalten werde von Nutzer:innen erwartet. Zudem stellten die öffentlich-rechtlichen Inhalte und deren Vielfalt gegenüber Videostreamingdiensten ein Gegengewicht dar. Das auftragsgemäße Angebot öffentlich-rechtlicher Telemedien von hochwertigen Inhalten aus Unterhaltung, Information, Wissen und Bildung biete eine Themen- und Perspektivenvielfalt, die sich abgrenzen von Angeboten anderer Anbietern, die ihre Inhalte an ökonomischen Kriterien ausrichten und deshalb gewisse Themen nicht bereitstellen.⁴³ Anhand der ZDF-Langzeitstudie zur Mediennutzung in Corona-Zeiten wird im rbb-TMÄK erläutert, warum nicht nur bestimmte Altersgruppen, sondern auch verschiedene Nutzertypen oft nur unter Einsatz der wesentlichen Änderungen, v.a. des Auftritts auf Drittplattformen, verlässlich erreichbar seien. Überzeugend argumentiert das rbb-TMÄK, dass heutzutage nur Daseinsvorsorge leisten kann, wer die Menschen dort erreicht, wo sie in ihrem Alltag Informationen aufnehmen, bearbeiten und diskutieren, eben auch oder gerade auf reichweitenstarken Drittplattformen.

Daneben sei die im Rahmen von Plattformangeboten bestehende Möglichkeit von Kommunikation und Partizipation ein inzwischen selbstverständlicher Standard für Nutzer:innen. Vor dem Hintergrund, dass Teile der Gesellschaft nur noch digital erreichbar seien, gewinne zudem die Unterstützung und Gestaltung digitaler Kommunikationsräume – perspektivisch auch unabhängig von kommerziellen Social-Media-Konzernen an Bedeutung. Um dem verfassungsrechtlichen Auftrag von Meinungsbildung und Vielfaltssicherung gerecht zu werden, müssten die öffentlich-rechtlichen Angebote auf diese Bedürfnisse antworten.⁴⁴

Insgesamt müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf die kommunikativen Bedürfnisse der Gesellschaft antworten, um dem verfassungsrechtlichen Auftrag gerecht zu werden, meinungsbildend zu wirken und die Medienvielfalt nachhaltig zu sichern. Dies treffe in besonders hohem Maße auf die Informations- und Kulturangebote der rbb-Telemedien zu. Diese informieren aktuell, umfassend über die Ereignisse in den Bundesländern Brandenburg und Berlin sowie national und international, wie z.B. bei rbb|24 und inforadio.de. Aber auch vielfältige Angebote aus dem regionalen Wissens- und Kultursegment seien durch rbbkultur.de oder weitere Hörfunkwellen abgedeckt. Schließlich seien Bildungsinhalte in verschiedenen Telemedien bisher schon platziert. Außerdem könne die umfangreiche Berichterstattung der auf die Landesberichterstattung spezialisierten Fernsehsendungen Abendschau und Brandenburg aktuell in die ARD-Mediathek ebenso wie in die Online-Berichterstattung einfließen. Die Angebote seien so weit wie möglich barrierefrei und setzten die Vorgaben von Datenschutz und Jugendmedienschutz um.

Der Produzentenallianz, der Produzentenverband und APR sehen die Notwendigkeit der Entwicklung des rbb jedenfalls zum Teil. VZBO und APR äußern sich kritisch zur Genehmigungsfähigkeit des TMÄK. Der VAUNET lehnt das TMÄK ab.

⁴² rbb-TMÄK, S. 44.

⁴³ rbb-TMÄK, S. 45.

⁴⁴ rbb-TMÄK, S. 45.

Im Übrigen wird ergänzend auf die Ausführungen in Kapitel 5.1 (S. 43 ff.) des rbb-TMÄK Bezug genommen.

2. Telemedienspezifische Anforderungen, § 30 Abs. 3 MStV

Für den Bereich Telemedien ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach § 30 Abs. 1, Abs. 2 MStV beauftragt. § 30 Abs. 3 MStV legt die Anforderungen fest, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Bereich Telemedien aktiv wird. Hiernach soll er allen Bevölkerungsgruppen

- die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglichen,
- Orientierungshilfe bieten,
- Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation anbieten sowie
- die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten fördern.

Außerdem soll die Gestaltung der Telemedienangebote

- die Belange von Menschen mit Behinderungen besonders berücksichtigen, insbesondere in Form von Audiodeskription, Bereitstellung von Manuskripten oder Telemedien in leichter Sprache.

a) Integrationsauftrag

aa) Stellungnahmen Dritter

APR weist teilweise zustimmend auf die Berechtigung hin, dass öffentlich-rechtlichen Anbieter qualitativ hochwertige, journalistisch-redaktionelle Angebote nicht nur linear, sondern auch online und das für eine sehr breite Zielgruppe anbieten. Die APR erkennt, dass dabei das Angebot dort erscheinen müsse, wo sich die Zielgruppe beim Medienkonsum bewege.⁴⁵

VAUNET weist in der Stellungnahme darauf hin, dass „Online-Only“-Formate sogenannte „Nonliner“ benachteiligen könnten und begründet dies mit dem Integrationsauftrag der Rundfunkanstalten. Bislang könnten Onlinenutzer:innen und Fernsehzuschauer-/Radiohörer:innen alle originär für den rbb produzierten Inhalte sowohl online als auch im Fernsehen sehen und auch im Radio hören. Bei einem Telemedienangebot mit „Online-Only“-Inhalten könnten Zuschauer:innen/Hörer:innen, die lediglich die linearen rbb-Angebote nutzen, dort nicht mehr alle vom rbb produzierten Inhalte nutzen.⁴⁶

bb) Ausführungen der Intendantin

Die Intendantin führt aus, dass die Online-Only-Angebote als Ergänzung zum linearen Angebot gesehen werden; sie seien Antwort zur veränderten Mediennutzung. Diese Veränderung trete in allen Bevölkerungsgruppen auf.

Die Gefahr einer Unterversorgung von „Nonlinern“ mit beitragsfinanzierten qualitativ hochwertigen Inhalten bestehe nicht. Laut der ARD/ZDF-Onlinestudie 2021 verfüge nur noch eine kleine Zahl an Menschen nicht über eine Online-Zugriffsmöglichkeit. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass in Deutschland in 2021 fast 67 Millionen Menschen das Internet nutzen – 100 Prozent der unter 50-Jährigen, 95 Prozent der Gruppe zwischen 50 und 69 Jahren und 77 Prozent der ab 70-Jährigen (vgl. ARD/ZDF-Onlinestudie 2021: <https://www.ard-zdf->

⁴⁵ Stellungnahme APR, S. 1.

⁴⁶ Stellungnahme VAUNET, S.4.

onlinestudie.de/ardzdf-onlinestudie/pressemitteilung/). Die wesentlichen Änderungen des rbb-TMÄK seien Anpassungen an generationsübergreifende Veränderungen in der Gesellschaft und kämen auch allen Bevölkerungsgruppen zugute. Neben der gestiegenen Internetnutzung insgesamt sei ebenfalls belegt, dass es insbesondere bei der jüngeren Zielgruppe eine fast ausschließliche non-lineare Nutzung gibt. Es gehöre zum Integrationsauftrag für diese Zielgruppe, Angebote Online-Only zur Verfügung zu stellen, weil es vor dem Hintergrund der altersmäßigen Aufsplitterung des Nutzungsverhaltens sonst fast nahezu keinen linearen Markt mehr für diese Zielgruppe gebe und dementsprechend auch keine Möglichkeit, diese zu erreichen.

Allen Nutzer:innen stehe es frei, so die Intendantin, bestimmte Ausspielwege zu nutzen oder sich auf lineares Programm zu fokussieren. Zudem verweist sie darauf, dass andersherum für bestimmte Produktionen des linearen Programms nicht immer Onlinerechte vorliegen und somit den Onlinenutzern nicht zugänglich gemacht werden könne (bspw. im Sport; nichteuropäische fiktionale angekaufte Serien oder Spielfilme). Art und Umfang der rbb-Angebote werde hierdurch nicht grundlegend verändert. Ein ausschließender Charakter von Online-Only lässt sich aus den angeführten Argumenten nicht ableiten.

Schließlich bestehe beim rbb ohnehin die Besonderheit, dass Themen grundsätzlich crossmedial recherchiert und produziert werde. Online-Only bezieht sich deshalb häufig - wenn auch nicht immer - auf die Frage des Formats, nicht auf das Thema als solches. Das heißt, dass Rechercheergebnisse sowohl in Online-Only als auch in lineare Formate fließen.

cc) Entscheidung des Rundfunkrates

Der Rundfunkrat vertritt die Auffassung, dass die wesentlichen Änderungen für die rbb-Telemedienangebote auch den telemedienspezifischen Auftrag erfüllen.

Der Rundfunkrat verweist zunächst auf seine Entscheidungsbegründung zu rbbonline⁴⁷, deren Ausführungen auch hier gelten, da die Erweiterung des regionalen Informationsangebots des rbb im Internet ein Teilangebot des Gesamtangebotes rbbonline ist und dessen Inhalte strukturiert bzw. bündelt.

Nach Ansicht des Rundfunkrates sind die Änderungen eine adäquate und notwendige Reaktion auf das geänderte Nutzungsverhalten. Nach Darlegung der Zahlen aus der ARD/ZDF-Online-Studie im rbb-TMÄK und in der Kommentierung der Intendantin wurde belegt, dass diese Veränderung generationsübergreifend stattfindet. Der rbb bestätigte dem Telemedienausschuss am 29. März 2022 zudem, dass neben der allgemeinen alltäglichen Digitalisierung und dem daran anknüpfenden Nutzer:innen-Verhalten insofern von hoher Relevanz ist, dass die jüngere Zielgruppe weit überwiegend nur z. B. auf Drittplattformen erreicht werden könne. Der Rundfunkrat sieht, dass auch die Erreichung dieser Zielgruppe zur Erfüllung des Auftrages gehört. Die Herstellung von Teilhabegerechtigkeit soll mithilfe zeitgemäßer Gestaltung der Telemedienangebote erreicht werden.

Dem Ausschuss wurde außerdem in der Sitzung am 29. März 2022 bestätigt, dass eine von Drittplattformen aus gesteuerte Rückführungsstrategie greift, mit der die öffentlich-rechtlichen Plattformen gestärkt werden. Dabei wurde auf die hohe Conversion-Rate

⁴⁷ Entscheidungsbegründung zu rbbonline, C II.3, S, 35 f.

verwiesen, die misst, wie viele Besucher:innen eine bestimmte Nutzerhandlung, in diesem Fall der Wechsel zu Inhalten der öffentlich-rechtlichen, vornehmen. Ziel sei, die Conversion-Rate weiter zu erhöhen und Nutzer:innen zu den Plattformen des rbb und der ARD zu leiten. Diese Strategie werde kontinuierlich weiterentwickelt. Durch gezielte Rückführungsmethoden auf Drittplattformen kann anhand der Click-Through-Rate gemessen werden, wie viele User:innen auf eine Verlinkung zu den öffentlich-rechtlichen Plattformen gefolgt sind. Durch Verknappung oder zugeschnittene Trailer und Teaser wird der Versuch vorgenommen auf Drittplattformen User:innen auf das weiterführende Angebot auf den eigenen Plattformen zu lenken. In einzelnen Fallbeispielen konnte bewiesen werden, dass die Nutzung anvisierter Inhalte auf den öffentlich-rechtlichen Plattformen zunimmt, wenn eine gezielte Rückführungsstrategie auf den Drittplattformen angewandt wird.

b.) Audio-Only-Inhalte

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET bemängelt, dass im MStV eine explizite Ermächtigung fehle, eigenständige Audioinhalte zu produzieren. In § 30 Abs 2 S. 1 Nr. 1 MStV sei nur die Rede von audiovisuellen Inhalten, also Inhalten mit bewegten Bildern.⁴⁸

bb) Kommentierung Intendantin

In der Kommentierung der Intendantin heißt es, dass sowohl lineare als auch nicht-lineare Hörfunkangebote zum Kern des öffentlich-rechtlichen Auftrags gehören. Auch reine Audio-Online-Only-Angebote seien vom Auftrag umfasst und zulässig. Hierfür spreche schon die Begriffsbestimmung von § 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV, wonach öffentlich-rechtliche Telemedienangebote Ton, Bewegtbild, Text und internetspezifische Gestaltungsmittel enthalten und diese miteinander verbinden können. Mit dem neu eingeführten Begriff der internetspezifischen Gestaltungsmittel werde zum Ausdruck gebracht, dass die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote dynamisch an die technische Entwicklung im Internet angepasst werden können und sollen. In Betracht kommt eine Vielzahl spezifischer Darstellungsformen, wie z.B. multimediale Darstellung, Unterstützungen durch Suchvorschläge, Verlinkungen, Live-Aktualisierung, Animationen, Individualisierungen und Personalisierungen, zeitsouveräne Nutzung von Medieninhalten und andere Möglichkeiten der Video- und Audionutzung, Audiodeskription, Untertitelung oder interaktive Elemente.

Die Intendantin kommt zu dem Ergebnis, dass der Begriff der „eigenständig audiovisuellen Inhalte“ gemäß § 30 Abs. 2 Nr. 1 MStV nach Sinn und Zweck auch eigenständige Audio-Inhalte umfasse. Diese könnten dann auch als Online-Only-Audios angeboten werden.

cc) Entscheidung Rundfunkrat

Der Rundfunkrat hält eigenständige Audio-Inhalte vom Telemedienauftrag nach § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 MStV umfasst. Dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Änderungen des 22. RÄStV ist nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber einen Ausschluss von Audioinhalten beabsichtigt hat. Dies ist in Bezug auf Rundfunkanstalten, deren Aufgaben in nicht geringen Teilen im Angebot von Hörfunk liegen, auch fernliegend. Außerdem ist der Auftrag der Telemedien in § 30 MStV nicht abschließend geregelt. Die Aufzählung in Absatz zwei ist nicht abschließend. Das zeigt die Ausgestaltung der Regelung unter Verwendung des Wortes „insbesondere“.

⁴⁸ Stellungnahme VAUNET, S. 5.

c) Angebote auf Drittplattformen

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET und APR⁴⁹ bewerten die Angebote auf Drittplattformen kritisch. Durch die Präsenz von rbb-Angeboten auf diesen Plattformen, würden diese im Wettbewerb mit privaten, werbefinanzierten Medienanbietern gestärkt. Öffentlich-rechtliche Angebote würden so in einem Umfeld präsentiert, das nicht werbe- und sponsoringfrei sei. Es sei im Übrigen nicht dargelegt, wie die Qualitätsmaßstäbe in einem solchen Umfeld sichergestellt und kontrolliert werden könnten. Dies gelte auch im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen zum Jugend- und Datenschutz, wenn Inhalte auf Drittplattformen eingestellt würden.

bb) Kommentierung der Intendantin

In der Kommentierung unterstreicht die Intendantin, dass nicht die punktuelle Anreicherung mit rbb-Inhalten der Auslöser des Konkurrenzverhältnisses mit den privaten Rundfunkangeboten sei, sondern die neuen digitalen Nutzungsmöglichkeiten und das veränderte Nutzungsverhalten insgesamt. Es sei aufgrund der immensen Zahl von Anbietern abwegig anzunehmen, dass der rbb (auch im Verbund mit der ARD) in entscheidenden Maßen dazu beitragen würde, dass Drittplattformen zulasten von Privatradios oder anderen privaten Rundfunkangeboten genutzt werden. Nicht zuletzt bespielten private Anbieter in großer Zahl selbst Drittplattformen.

Außerdem sei die Präsenz von Drittplattformen deshalb wichtig, um den gesetzlich festgelegten Auftrag zu erfüllen, allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen und Orientierungshilfe zu geben sowie die Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation und die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten zu fördern. Es gehe im Übrigen nicht um ein „Entweder-oder“, sondern um die Bindung durch zielgruppengerechte Formate auf Drittplattformen und den Imagetransfer und die Rückführung auf eigene Plattformen. Der rbb schaffe so Synergien.

cc) Bewertung Rundfunkrat

Das rbb-TMÄK legt überzeugend dar, dass das Bereitstellen von Inhalten auf Drittplattformen angesichts der veränderten Nutzungsgewohnheiten (nicht nur mehr der jüngeren Altersklassen) notwendig sei, um den Auftrag zu erfüllen. Der Rundfunkrat, ausführend durch den Telemedienausschuss, konnte sich ein Bild machen, dass auch die Rückführungsstrategie, wie am Beispiel Chez Krömer und rbb|24, funktionieren und im Blick behalten werden. Nichtsdestotrotz ist auch zu beachten, dass jüngere Menschen fast nur noch Angebote auf Drittplattformen, wie Social-Media, nutzen. Hier ist zu beachten, dass soziale Medien bei den 18- bis 24-Jährigen für 25 % der befragten Personen die wichtigste Nachrichtenquelle sind.⁵⁰ Diese Zahlen machen deutlich, dass die jüngere Zielgruppe primär über diese Plattformen zu erreichen ist. Hier darf ohne Übertreibung formuliert werden, dass das Anbieten von Inhalten dort schlicht notwendig ist, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen.

⁴⁹ Stellungnahme VAUNET, S. 4 f.; Stellungnahme APR, S. 2 f.

⁵⁰ Hölzig/Hasebring/Behre, Reuters Institute, Digital News Report 2021, Ergebnisse für Deutschland, S. 18, abrufbar unter: Microsoft Word - AP58_RDNR21_Deutschland_SHo.docx (leibniz-hbi.de) (zuletzt abgerufen: 21.04.2022).

3. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote

Zu berücksichtigen sind außerdem im Rahmen der Stufe 1 die im Medienstaatsvertrag niedergelegten Anforderungen an die Ausgestaltung und Zulässigkeit der (Telemedien-) Angebotsformen; die Einhaltung der Ge- und Verbote.

a) Einhaltung der gesetzlichen Verweildauerregelung nach § 32 Abs. 1 S. 1 MStV

Gemäß § 32 Abs. 1 S. 1 MStV sind angebotsabhängige Befristungen für die Verweildauern vorzunehmen. Lediglich Archive nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 MStV sind unbefristet zulässig.

aa) Stellungnahme Dritter

Der VAUNET lehnt die Ausweitung der Verweildauerfristen ab. Unbegrenzte Publikationen habe der Gesetzgeber mit der Vorgabe differenzierter Befristungen nicht gewollt. Die Regelungen zu Online-Only und Online-First würden § 32 Abs. 1 S. 2 MStV unterlaufen. Zudem sei der Beginn der Verweildauerfristen für Online-Only-Inhalte nicht definiert und es brauche Abstandsregelungen nach Fristende. Bei Online-First-Inhalten solle zwischen Netzstellung und linearer Ausstrahlung maximal eine Woche liegen. Daneben bemängelt der Verband das Fehlen konkreter Abgrenzungskriterien zwischen den Inhaltskategorien.⁵¹

Der Produzentenverband und die Produzentenallianz bemängeln, dass die Regelungen gegen das Eckpunktepapier, das zwischen den Produzentenverbänden und der ARD ausgehandelt wurde, verstoße.⁵²

bb) Ausführung der Intendantin

In der Kommentierung wird darauf verwiesen, dass im Telemedienkonzept von 2010 für die Inhaltskategorien verschiedene Verweildauern definiert worden seien. Nur für Angebote, die keinen Drei-Stufen-Test durchlaufen haben, habe eine Verweildauer von sieben Tagen gegolten. Eine prinzipielle Sieben-Tage-Regelung habe es mithin noch nie gegeben.

Außerdem führt die Intendantin aus, dass die früher vorgesehene allgemeine 7-Tage-Verweildauer in Zeiten permanent bereitstehender Angebote nicht mehr zeitgemäß sei und dem Beitragszahler auch nicht mehr vermittelbar sei. Dies sehe auch der Gesetzgeber so, der dies mit einer deutlichen Abkehr zum Ausdruck gebracht habe.

Die Festlegung der einzelnen Verweildauern entspreche den mit dem 22. RÄStV festgelegten Kriterien. Außerdem verweist die Intendantin auf die amtliche Begründung, die wiederum das Nutzerinteresse, der Kostenaufwand sowie technologische Bedingungen seien und das Vorhandensein oder die Beschaffungsmöglichkeiten notwendiger Nutzungsrechte nenne. Dies sei Grundlage für die Festlegungen der Verweildauern.

Die Befürchtung, es käme zu einer „unbegrenzten“ Publikation der Inhalte im Internet gehe deshalb fehl. Die gesetzliche Pflicht, Fristen zu definieren, erfülle der rbb rechtstreu. Es werden für alle nur denkbaren Formate (und vor allem die große Mehrzahl der Formate) einzelne Verweildauern definiert und diese auch eingehalten.

⁵¹ Stellungnahme VAUNET, S. 10.

⁵² Stellungnahme Produzentenverband, S. 1; Produzentenallianz, S. 2.

Zu den Bedenken der Produzentenallianz und des Produzentenverbänden führt die Intendantin aus, dass der rbb nicht beabsichtige, das mit den Produzent:innen ausgehandelte Eckpunktepapier zu unterwandern. In der Kommentierung wird sodann klargestellt, dass für Produktionen, die unter die o.a. Eckpunkte fallen, im Rahmen einer gegenseitigen Rücksichtnahme geregelt sei, wie Verweildauer und Verwertung durch den Produzenten bestmöglich abgestimmt und finanziell gewichtet werden können.

cc) Entscheidung des Rundfunkrates

Der Telemedienausschuss hat hierzu im Gespräch mit dem rbb in seiner Sitzung zur Kenntnis genommen, dass insbesondere für die Ausweitung der non-fiktionalen Angebote, wie Nachrichten, eine Ausweitung absolut sinnvoll erscheint. Dem schließt sich der Rundfunkrat an.

Aber auch darüber hinaus entspricht eine Ausweitung der Verweildauerfristen der zeitgemäßen Nutzung der Angebote. Außerdem wird so dem Aspekt der gebührenfinanzierten Inhalten angemessen Rechnung getragen: Die Nutzer:innen können länger auf die Inhalte zugreifen. Die Verweildauerdefinitionen sind ausreichend differenziert. Sie sind zwar für ein generelles Konzept naturgemäß in allgemeine Kategorien unterteilt, dieses ist dennoch genügend angebotsbezogen abgestuft. Da die Online Only-Inhalte an diesen inhaltlich bezogenen Kategorien anknüpfen, ist der Einwand, die Befristungen würden unterlaufen, für das Gremium nicht nachvollziehbar.

Der Telemedienausschuss hat in der Sitzung am 29. März 2022 die Gutachter nach der Befürchtung der Produzenten durch verlängerte Verweildauern erneut befragt. Herr Prof. Goldhammer entkräftete dies und wies darauf hin, dass durch die Änderung auch zusätzliche Lizenzkosten generiert würden, die entsprechend verteilt werden. Der Rundfunkrat sieht dabei die im Gutachten geschilderte Lage, dass die Nachfrage nach Produktionsleistungen durch Streaming-Plattformen spürbar verstärkt habe (u.a. erneut durch und während der Pandemie). Die Sehgewohnheiten haben sich verändert.⁵³ Bei dieser Entwicklung ist es notwendig, dass auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich anpasst. Wie im Gutachten beschrieben, gibt es bei dieser Entwicklung der längeren Nutzung von Produktionen Fernsehproduzenten bereits vertragliche Instrumentarien, um sie finanziell zu beteiligen.⁵⁴ Im Gutachten heißt es resümierend, dass durch diese vertraglichen Kompensationsmechanismen die Änderungen des Telemedienkonzepts des rbb keine negativen Auswirkungen auf den vorgelagerten Markt der Fernsehproduzenten zu erwarten seien. Darüber hinaus werden zusätzliche Online-Only-Produktionen leicht positive Impulse für den Markt setzen.⁵⁵

b) Kein presseähnliches Angebot, § 30 Abs. 7 MStV

Nach § 32 Abs. 7 S. 1 MStV dürfen Telemedienangebote nicht presseähnlich sein. In der Norm heißt es weiter:

„Sie [Anmerkung: Die Telemedienangebote] sind im Schwerpunkt mittels Bewegtbild oder Ton zu gestalten, wobei Text nicht im Vordergrund stehen darf. Angebotsübersichten, Schlagzeilen, Sendungstranskripte, Informationen über die jeweilige Rundfunkanstalt und Maßnahmen zum Zweck der Barrierefreiheit bleiben

⁵³ Marktliches Gutachten, S. 108.

⁵⁴ Marktliches Gutachten, S. 108.

⁵⁵ Marktliches Gutachten, S. 109.

unberührt. Unberührt bleiben ferner Telemedien, 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 unterstützen, begleiten und aktualisieren, wobei der zeitliche und inhaltliche Bezug zu einer bestimmten Sendung im jeweiligen Telemedienangebot ausgewiesen werden muss. Auch bei Telemedien nach Satz 4 soll nach Möglichkeit eine Einbindung von Bewegtbild oder Ton erfolgen.“

Maßgeblich ist vorliegend, ob die wesentlichen Änderungen des rbb-TMÄK (Online-Only / Online-First, Drittplattformstrategie und Verweildauerkonzept) das Verbot der Presseähnlichkeit beeinträchtigen können

aa) Stellungnahmen Dritter

Die größten Bedenken gegen das rbb-TMÄK stützt VZBO insbesondere auf das Verbot presseähnlicher Angebote. Der Verband ist der Ansicht, es sei Aufgabe des rbb-TMÄK gewesen, darzustellen, wie die Sicherung des Verbots presseähnlicher Inhalte in den rbb-Telemedien gewährleistet wird. Da es bei Online-Only-Angeboten per se keinen Sendungsbezug gebe und bei Online First-Angeboten der Bezug mindestens im Zeitpunkt des Einstellens fehle, dürften diese Angebote zu-dem in keinem Fall presseähnlich sein. Der VZBO verweist außerdem darauf, dass grundlegende Rechtsprechung nicht beachtet worden sei (Verweis auf „Tagesschau-App“-Entscheidung des BGH und das ihr nachfolgende Urteil des OLG Köln v. 30.9.2016 und das noch anhängige Verfahren zum Telemedienangebot „rbb24“ beim OLG Brandenburg). Schließlich kritisiert VZBO, dass die Ausführungen viel zu knappgehalten seien.⁵⁶

bb) Ausführungen der Intendantin

Die Intendantin hat in dem Anschreiben der Kommentierung bereits auf die generelle Fragwürdigkeit des Merkmals hingewiesen. Mit Verweis auf eine Expertenanhörung im nordrhein-westfälischen Landtag und einer Stellungnahme der Nationalen Akademie der Wissenschaft Leopoldina⁵⁷ zweifelt die Intendantin an dem Erfordernis des Verbots. Außerdem stehe die generelle Entscheidung über die verfassungsrechtliche Rechtfertigung noch aus, da das Verfahren über die Tagesschau-App immer noch anhängig sei.⁵⁸ Darüber hinaus stellt die Intendantin klar, dass es in dem vorgelegten Rbb-TMÄK um die beschriebenen Änderungen gehe und die Suggestion des Verbandes fehl gingen, dass die Darstellung zur Presseähnlichkeit hätte ein maßgeblicher Bestandteil sein müssen.

In Bezug auf die angesprochene Rechtsprechung verweist die Intendantin darauf, dass die meisten der vom VZBO genannten Urteile insoweit veraltet seien, als dass die Rechtslage vor Inkrafttreten des 22. RÄStV widerspiegeln. Dies betreffe nicht nur die Urteile des Oberlandesgerichts Köln und des Bundesgerichtshofs, sondern auch die Entscheidung des Landgerichts Potsdam, die jeweils Telemedienangebote von vor dem 01.05.2019 zum Gegenstand gehabt haben. Mit dem 22.RÄStV wurde – auf Grundlage von Beratungen von Vertretern der Länder, der Rundfunkanstalten und der Zeitungsverlage – eine Neuregelung

⁵⁶ Stellungnahme VZBO, S. 2, 3.

⁵⁷ Beide Belege im Anschreiben der Kommentierung der Intendantin, S. 2 und S.3.

⁵⁸ Anschreiben der Kommentierung der Intendantin, S. 3.

des Verbots der Presseähnlichkeit verabschiedet. Insofern lasse die Tatsache, dass der rbb jüngst seine Berufung gegen das Urteil des Landgerichts Potsdam zurückgenommen hat - anders als vom VZBO insinuiert - keinerlei Rückschluss auf einen angeblichen Verstoß der aktuellen Telemedienangebote gegen das Verbot der Presseähnlichkeit zu.

Das Verfahren bezog sich auf ein Telemedienangebot des rbb aus dem Jahr 2017. Der rbb habe aber seine Telemedienangebote seither fortlaufend an die Gesetzeslage und die obergerichtliche Rechtsprechung angepasst; sowohl im Hinblick auf die Ausweisung des Sendungsbezuges als auch die Einbindung von Audio- und Videoinhalte auf rbbI24.

cc) Entscheidung des Rundfunkrates

Der Rundfunkrat hat die ausführlichen Erwiderungen der Intendantin auf die vorgebrachte Kritik Dritter zur Kenntnis genommen und kann die Einschätzungen der Intendantin nachvollziehen. Der Rundfunkrat ist der Ansicht, dass die Änderungen des rbb-TMÄK kein unzulässiges presseähnliches Angebot darstellen. Die zu prüfenden wesentlichen Änderungen beziehen sich nicht auf presseähnliche Inhalte, insofern sind die Einwendungen unbegründet.

Die Kritik knüpft vielmehr an dem bereits genehmigten Telemedienangebote rbbonline, rbb Mediathek und Erweiterung des regionalen Informationsangebot an und nicht an den wesentlichen Änderungen, die Gegenstand der vorliegenden Prüfung sind. Deren Ausführungen zum Verbot der Presseähnlichkeit in den früheren Verfahren macht sich der Rundfunkrat auch hier zu eigen.

Nichtsdestotrotz nimmt das rbb-TMÄK (S. 26 f.) Bezug auf die Neuregelung des Verbots presseähnlicher Telemedienangebote, stellt sie dar und führt aus, dass die Telemedienangebote alle staatsvertraglichen Voraussetzungen erfüllen. Es wird darauf verwiesen, dass sich die Schwerpunktsetzung mittels Bewegtbild und Ton auf das gesamte Telemedienangebot bezieht, und ausgeführt, wie der rbb Presseähnlichkeit entgegenwirkt.

Schließlich wurde in der Telemedienausschusssitzung mit Befragung der Experten am 29. März 2022 erneut darauf verwiesen, dass es bei dieser Bewertung um die Telemedienangebote als Ganzes und nicht nur einzelne Beiträge geht. Zwar ist das von der Intendantin angesprochene Verfahren der Tagesschau-App mittlerweile vom Bundesverfassungsgericht als unzulässig abgewiesen worden. Dies ändert jedoch nichts an der Feststellung, dass im vorliegenden rbb-TMÄK dem Verbot der Presseähnlichkeit ausreichend Rechnung getragen wird. Das Bundesverfassungsgericht trifft mit der Nichtannahme im Übrigen auch keine Entscheidung in der Sache, sondern erklärt, dass sich die gesetzlichen Grundlagen mit der Gesetzänderung 2019 maßgeblich verändert hat. Im Übrigen gibt es seit 2019 eine eigens dafür geschaffene Schlichtungsstelle, die für Hinweise und Änderungen zwischen den Spitzenverbänden und den Landesrundfunkanstalten zuständig ist.

c) Keine Werbung, § 30 Abs. 5 Nr.1 MStV

Mit Ausnahme von Produktplatzierungen verbietet § 30 Abs. 5 S. 1 MStV die Werbung in öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten. Daneben stellt § 30 Abs. 6 S. 2 MStV klar, dass die Rundfunkanstalten bei der Verbreitung von Inhalten über Drittplattformen keine Einnahmen durch Werbung und Sponsoring erzielen dürfen.

aa) Stellungnahmen Dritter

Der VAUNET kritisiert, dass das rbb-TMÄK lasse offen, wie der Ausschluss von Werbeeinblendungen auf Drittplattformen gesichert würde. Die Aussage, ein möglichst werbe- und sponsorenfreies Umfeld anzustreben, reiche zur Einhaltung des Verbots von Werbung und Sponsoring nicht aus. Mit gleichem Bezug merkt der VZBO an, dass das Verbot von Werbung und Sponsoring auch auf Drittplattformen einzuhalten sei.⁵⁹

bb) Ausführung Intendantin

In der Kommentierung wird darauf verwiesen, dass alle vom rbb verantworteten Angebote - unabhängig davon, über welche Plattform sie verbreitet werden - denselben journalistisch-redaktionellen Qualitätsanforderungen unterlägen. Anspruch und Ziel des rbb sei es, den öffentlich-rechtlichen Auftrag nach den geltenden Qualitätskriterien plattformspezifisch, mediengerecht und nutzerzentriert zu erfüllen – der Gesetzgeber habe explizit anerkannt, dass dafür auch die Möglichkeit eingeräumt werden muss, Inhalte auf Drittplattformen und Online-Only anzubieten.

Die Intendantin verweist, dass im rbb-TMÄK auf den S. 33 f. dargestellt werde, wie der rbb die rechtlichen Grundlagen einhalte. Er komme der Einhaltung des Jugendmedienschutzes, Datenschutzes sowie des Verbots von Werbung und Sponsoring nach und stelle dafür konkrete Maßnahmen im rbb-TMÄK vor. Als Beispiel verweist die Intendantin auf das auf S. 30 f. beschriebene notwendige Community Management. Dieses sei unabdingbar, um hate speech und Empörungswellen zu monitoren und um eine sachliche und konstruktive Gesprächskultur im Austausch mit Nutzer:innen zu etablieren.

Was die Werbefreiheit anbelangt, so stellt die Intendantin klar, dass das Werbeverbot durch den rbb eingehalten werde. Dem Staatsvertragsgeber sei bewusst, dass Drittplattformen in der Regel werbefinanziert seien; gleichwohl erlaube er ausdrücklich deren Nutzung. Die Rundfunkanstalten dürfen dabei jedoch keine Einnahmen durch Werbung und Sponsoring erzielen. Dies sei auch gewährleistet: Weder platziere der rbb selbst auf Drittplattformen Werbung, noch erziele er über Werbung der Drittplattformen Einnahmen. Etwaige Werbung im Umfeld der Inhalte des rbb erreiche die Nutzer:innen als Werbung der Drittplattform, mute auch so an und werde nicht dem öffentlich-rechtlichen Angebot zugerechnet. Die Werbung auf den Seiten der Drittplattformen habe keinen Bezug zu demjenigen, der Inhalte postet.

Zudem verweist die Intendantin auf das rbb-TMÄK (S. 35), indem klargestellt werde, dass Inhalte nicht als exklusiver Bestandteil kostenpflichtiger Dienste von Drittplattformen verbreitet werden sollen. Schließlich achte der rbb auf die Umsetzung in der Praxis und schließe, wo möglich, vertragliche Regelungen mit Plattformen, wonach die klare Trennung von Inhalten des rbb und der Werbung der Plattform, vereinbart werde.

cc) Entscheidung Rundfunkrat

Der Rundfunkrat ist sich darüber bewusst, dass Drittplattformen ohne Bezahlschranken (etwa Facebook, Twitter, Instagram etc.) punktuell Werbung schalten. Hierauf hat der rbb keinen Einfluss. Das rbb-TMÄK führt jedoch überzeugend aus, dass die rbb-Inhalte auf solchen Plattformen keine Werbung schalten dürfen. Insbesondere dürfen Inhalte auch nicht

⁵⁹ Stellungnahme VAUNET, S: 6f.; Stellungnahme VZBO, S. 9.

exklusiver Bestandteil kostenpflichtiger Dienste auf Drittplattformen sein. Insofern kann von einem Verstoß gegen das Gebot der Werbefreiheit nicht die Rede sein.

Dem Telemedienausschuss wurde auf Nachfragen in der Sitzung am 29. März 2022 dargelegt, wie und mit welchen Möglichkeiten Werbefreiheit erreicht werden soll. Unter anderem konnte sich das Gremium ein Bild davon machen, dass es beispielsweise bei der Plattform YouTube eine Vereinbarung gibt, wonach keine sogenannte Pre-Roll-Werbung geschaltet werden dürfe. Dies reicht dem Ausschuss als Beispiel einer bilateralen Vereinbarung, wie sie im rbb-TMÄK genannt ist.⁶⁰ Ebenfalls wurde dem Ausschuss in nachvollziehbarer Weise dargelegt, dass der rbb stets die vollständige Hoheit über seine Inhalte behalte und diese nicht verändert werden könnten. Da es allein auf diese ankommt, kann ein Verstoß gegen das Gebot der Werbefreiheit nicht konstatiert werden. Dies gilt hinsichtlich der Drittplattformen insbesondere auch unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Soll-Formulierung in § 30 Abs. 6 S. 1 MStV. Schließlich findet sich in den Stellungnahmen kein substantiiertes Vortrag, welche Mechanismen in der Praxis wirkungslos seien.

Aufgrund der Zusage der Intendantin hat der Rundfunkrat auch hinsichtlich des erweiterten Angebots keine Zweifel an der Einhaltung des Verbotes, das er im Wege nachlaufender Telemedienkontrolle regelmäßig überprüfen wird.

d) Kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien, § 30 Abs. 5 Nr. 2 MStV

Der Rundfunkrat sieht keine Anhaltspunkte für einen etwaigen Verstoß.

e) Keine flächendeckende lokale Berichterstattung, § 30 Abs. 5 Nr. 3. MStV

Lokale Berichterstattung durch öffentlich-rechtliche Telemedienangebote darf gem. § 30 Abs. 5 Nr. 3 MStV nicht „flächendeckend“ sein, muss sich inhaltlich also auf einzelne (herausragende) Ereignisse beziehen und sich räumlich auf einzelne Gebiete als Gegenstand der Berichterstattung beschränken.

aa) Stellungnahmen Dritter

Der VZBO befürchtet, dass durch die Änderungen ein Einfallstor für flächendeckende lokale Berichterstattung entstehen.⁶¹ Diese Bedenken teilt der VAUNET, der kritisiert, dass der rbb bereits heute Nachrichteninhalte von rbb24 den Brandenburger Kommunen zur Verfügung stelle.⁶²

bb) Ausführungen der Intendantin

Die Intendantin verweist darauf, dass weder im rbb-TMÄK dargelegt noch in sonstiger Weise geplant sei, dass Online-Only-Telemedienangebote in Zukunft für flächendeckende lokale Berichterstattung zu nutzen. Der Vorwurf, „presseähnliche Texte in den Telemedien des rbb“ würde gegen das Verbot der flächendeckenden lokalen Berichterstattung verstoßen, sei eine nicht begründete Behauptung. Jeder regionale oder überregionale Beitrag habe einen lokalen Ursprung. Hierin bereits eine flächendeckende lokale Berichterstattung zu sehen sei abwegig. Einzelne Beiträge, die ggf. primär von lokalem Interesse sind, seien nicht verboten. Verboten

⁶⁰ rbb-TMÄK, S. 35.

⁶¹ Stellungnahme VZBO, S. 7.

⁶² Stellungnahme VAUNET, S. 13.

ist eine flächendeckende lokale Berichterstattung. Der Medienstaatsvertrag statuiere kein Verbot von Texten.

„Presseähnliche Texte“, wie in der Stellungnahme des VZBO erwähnt, hingegen kenne der Staatsvertrag nicht. Demzufolge seien den in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten presseähnliche Texte auch nicht generell verboten. Eine Berichterstattung über Ereignisse ohne eine Anknüpfung an eine bestimmte Örtlichkeit ist in vielen Fällen weder möglich noch verboten. Untersagt ist, gem. § 30 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 MStV, lediglich die flächendeckende lokale Berichterstattung. Die regionale Berichterstattung greife Themen erst ab einer bestimmten Bedeutung auf und verzichte wie vorgegeben dabei gerade auf die flächendeckende lokale Berichterstattung.

Der rbb stelle den Kommunen im Übrigen keine Nachrichten zur Verfügung. Es gebe hier zwei voneinander zu differenzierende Thematiken, auf die VAUNET anspiele. Zum einen betten Kommunen Informationen des rbb ein. Die Intendantin verweist darauf, dass das Einbetten („Embedding“) nach aktueller Rechtsprechung keine urheberrechtlich relevante Handlung sei; vielmehr stehe es rechtlich grundsätzlich allen Marktteilnehmern frei, nach dem Grundsatz des EuGH Informationen des rbb auf der eigenen Seite zu einzubinden. Im Übrigen würden auch andere private Marktteilnehmer, wie Zeitungen, Beiträge und Videos des rbb einbinden. Davon zu unterscheiden seien aber RSS-Feeds, die durch den rbb angeboten werden. RSS sei ein elektronisches Nachrichtenformat, das Nutzer:innen ermögliche, die rbb-Inhalte als sogenannte RSS-Feeds zu abonnieren, ohne die Webseiten dafür extra aufrufen zu müssen. Sobald ein neuer Text auf einer rbb-Seite erscheine, benachrichtige der RSS-Reader darüber und die Nutzer:innen können entscheiden, ob sie die entsprechende rbb-Webseite besuchen und sich näher informieren wollen. Entscheidend sei, dass der rbb RSS-Feeds jedoch öffentlich, also für jedermann abrufbar, für bestimmte Themen anbiete (Service - rss-Feeds | rbb24). Die Frage der Staatsferne stelle sich deshalb gar nicht, in der von VAUNET suggerierten Weise.

Ziel sei es im Übrigen, die Angebote des rbb auf der eigenen Seite zu stärken und durch einen Imagetransfer Nutzer:innen zu eigenen Angeboten des rbb zurückzuführen.

cc) Entscheidung des Rundfunkrates

Der Rundfunkrat verneinte bereits in seiner Entscheidungsbegründung zu rbbonline eine flächendeckende lokale Berichterstattung. Er verweist insoweit auf seine Ausführungen zu rbbonline.⁶³ Dort teilte die Intendantin unter Nennung mehrerer Beispiele mit, rbbonline biete regionale Berichterstattung, nicht hingegen ortsbezogene Berichterstattung. Hinzu komme, dass lediglich eine Auswahl von Informationen bereitgestellt werde, nicht hingegen eine flächendeckende Berichterstattung für den gesamten Raum Berlin und Brandenburg.

Auch jene Erweiterung stellte keine flächendeckende lokale Berichterstattung dar. Der Rundfunkrat war der Ansicht, dass der rbb zur Erfüllung seines Auftrags zur Abbildung der regionalen Vielfalt in Berlin und Brandenburg aus § 4 rbb-Staatsvertrag auch über einzelne Landkreise und Städte berichten dürfen muss, sofern dies über den lokalen Bereich hinaus von regionalem Interesse ist. Anhaltspunkte für die Intention einer flächendeckenden oder lokalen Berichterstattung sind nicht erkennbar.

⁶³ Entscheidungsbegründung zu rbbonline, C.III.6 c), S. 51.

Und auch für die Änderung nach dem vorliegenden rbb-TMÄK kommt der Rundfunkrat zu dem Ergebnis, dass dem rbb-TMÄK ein Vorhaben einer durch den Gesetzgeber untersagten flächendeckenden lokalen Berichterstattung nicht zu entnehmen ist. Der rbb bestätigte dem Telemedienausschuss am 29. März 2022, dass beispielsweise rbb124 weder Ressourcen noch Interesse an einer solchen ausschließlichen „flächendeckenden Berichterstattung“ habe. Der rbb fokussiere sich auf die Region. Eine in diesem Sinne „flächendeckende“ Berichterstattung“ ist auch programmlich inhaltlich gar nicht gewollt. Der rbb betonte zugleich, dass eine Berichterstattung über Ereignisse ohne eine Anknüpfung an eine bestimmte Örtlichkeit in vielen Fällen weder möglich noch verboten sei. Der Rundfunkrat schließt sich diesen Ausführungen in eigener Beurteilung an und sieht darin keinerlei Ansätze für eine flächendeckende Lokalberichterstattung.

f) Kein Verstoß gegen die Negativliste, § 30 Abs. 5 S. 4 MStV i.V.m. der Anlage zum MStV

Die Überprüfung des Angebots auf etwaige Verstöße gegen die Negativliste ist Aufgabe nachlaufender Telemedienkontrolle durch den Rundfunkrat. Dennoch befasst sich der Rundfunkrat auch bereits in der Entscheidungsbegründung mit dieser Voraussetzung.

§ 30 Abs. 5 Nr. 4 MStV verweist auf die Auflistung unzulässiger Angebotsformen in der Anlage zum MStV. Hier finden sich insbesondere Angebotstypen, die für Erwerbszwecke kommerzieller Anbieter relevant sind und daher nicht in öffentlich-rechtliche Telemedien beinhaltet sein dürfen.

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET kritisiert insoweit, dass das Gaming, das im Zuge der Rolle und Bedeutung von Online- und Drittplattformen beschrieben ist, gegen Nr. 14 dieser Negativliste verstoße und somit nicht vom Auftrag gedeckt sei.

bb) Ausführungen der Intendantin

Die Intendantin stellt zunächst klar, dass der rbb keine Spiele anbieten wolle. Es gehe vielmehr darum, dass Spielplattformen auch Kommunikationskanäle zu bestimmten Zielgruppen bieten. Innerhalb dieser Kommunikationskanäle wolle der rbb die Möglichkeit haben, nach journalistisch-redaktionellen Maßstäben z.B. Bildungs- und Lerninhalte zu bewerben oder zu platzieren. Zudem beziehe sich das Verbot der Negativliste (§ 30 Abs. 5 Nr. 4 MStV) in Nummer 14 auf eigene Spielangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ohne Bezug zu einer Sendung. Es verbietet hingegen nicht die Präsenz auf jenen Plattformen.

cc.) Entscheidung des Rundfunkrates

Das rbb-TMÄK enthält keine Anhaltspunkte für mögliche Verstöße im Sinne der Negativliste. Im Rahmen der nachlaufenden Telemedienkontrolle wird der Rundfunkrat die Entwicklung verfolgen.

II. Zweite Stufe, § 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 i. V. m. S. 3 MStV

Zweite Stufe: Das Angebot trägt in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?

Der Prüfungsmaßstab für den Rundfunkrat ergibt sich auf dieser Prüfstufe wie folgt: Auf der zweiten Stufe ist gemäß § 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 darzulegen, inwieweit das Angebot einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet (zweite Stufe). Dabei sind gem. Abs. 1 S. 3 zu berücksichtigen:

- der Umfang und die Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote,
- die Auswirkungen des geplanten Angebots auf alle relevanten Märkte,
- die meinungsbildende Funktion des Angebots unter Berücksichtigung der vorhandenen vergleichbaren Angebote.

Die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Auswirkungen „auf alle relevanten Märkte“ (früher: „marktliche Auswirkungen“) wurde durch den 22. RÄStV in das Gesetz eingefügt. Die Prüfung wird in drei Teilschritte untergliedert. Zunächst sind die Auswirkungen der Änderungen auf alle relevanten Märkte zu ermitteln. Dies erfolgt durch ein marktliches Gutachten (1.). Dann erfolgt die Betrachtung des publizistischen Beitrages der wesentlichen Änderungen in einer davon unabhängigen Betrachtung (2.). Schließlich sind die zu erwartende Marktbeeinträchtigungen abzuwägen mit dem publizistischen Beitrag, der durch die Umsetzung der Änderungen geschaffen wird (3.).

1. Stellungnahmen Dritter

Der VZBO befürchtet, dass bei der aktuellen und planmäßig noch steigenden Anzahl von Angeboten auf Portalen Dritter auch der rbb zum Zulieferer für diese kommerziellen Dritten werde. Da diese „kostenlosen“ Angebote auf Drittplattformen mit privatfinanzierten Medienangeboten konkurrieren, liege ein erheblicher Wettbewerbseingriff und damit ein Eingriff in die Finanzierbarkeit privater Medien vor.⁶⁴

2. Auswirkungen der wesentlichen Änderungen auf alle relevanten Märkte

Es ist die Aufgabe des Rundfunkrates, sich zunächst die Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote zu vergegenwärtigen. Hierzu wurde ein wettbewerbsökonomisches Gutachten zu den „Auswirkung des neuen Telemedienkonzeptes von Deutschlandradio auf alle relevanten Märkte“ in Auftrag gegeben, das von der Firma Goldmedia GmbH Strategy Consulting angefertigt wurde.

a) Gutachten der Goldmedia GmbH Strategy Consulting

Inhalt des Gutachterauftrages war

- 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, Identifikation der Wettbewerber, die von dem Angebot betroffen sind),
- eine statische und dynamische Markt- und Wettbewerbsanalyse sowie
- eine Dokumentation und Präsentation der Untersuchungsergebnisse sowie
- ein Kurzgutachten zu dem finanziellen Aufwand (= 3. Stufe).

⁶⁴ Stellungnahme VZBO, S. 7.

Die Gutachter:innen erfüllte den Gutachterauftrag und präsentierte das Gutachten fristgerecht am 17. Februar 2022 im Rundfunkrat. Und erneut am 29. März 2022 im Telemedienausschuss.

aa) Methodik

Goldmedia ging in drei methodisch-analytischen Schritten im marktökonomischen Gutachten vor (A – C). In einem abschließenden Punkt kamen die Gutachter:innen zu einer Gesamtbewertung (D).

Zunächst erfolgte durch Goldmedia eine Analyse der Nutzerentwicklung der rbb-Telemedien (**Schritt A**). Dabei wurden die Änderungen des vorliegenden rbb-TMÄK mit den zurückliegenden Telemedienkonzepten verglichen. Es wurden die relevanten betroffenen Online-Medienmärkte analysiert und somit die relevanten Märkte (unter Berücksichtigung der Spruchpraxis von EuGH und BGH) sowie eigene empirische Analysen abgegrenzt.

Danach führte der Gutachter eine Nutzerforschung durch (**Schritt B**). Die Nutzerforschung wurde durch eine sog. Conjoint-Analyse (Methode zur Abschätzung der Entwicklung von Nutzungs- oder Kaufentscheidungen durch Einführung eines neuen Produkts oder durch Veränderung bestehender Produkte) realisiert (Fallzahl: n=3.750, realisiert n=3.898 repräsentative Auswahl von Personen zwischen 14 und 69 Jahren, regionale Verteilung: Deutschland nach Bundesländern).

Die Nutzerforschung war unterteilt in eine Untersuchung der Präferenzverteilung ohne die Änderungen (bezeichnet als statische Analyse) und in eine Nutzerforschung, die nach den Verschiebungen der Präferenz unter Einbeziehung der wesentlichen Änderungen fragt (bezeichnet als dynamische Analyse). Da die rbb-Telemedien keine neuen, sondern nur veränderte Produkte im Markt darstellen, untersuchte Goldmedia die Verschiebungen von Marktpotenzialen. Durch die beschriebene Marktsimulationen wurde geprüft, wie sich das Nutzungsverhalten durch die Umsetzung der wesentlichen Änderungen maximal verschieben kann. Die relevanten Merkmale und Ausprägungen der Conjoint-Analyse wurden aus der vorgelagerten publizistischen Marktanalyse und dem vorliegenden rbb-TMÄK abgeleitet.

Schließlich wurden die Stellungnahmen miteinbezogen, eine Abschätzung der marktlichen Auswirkungen erstellt sowie eine Abschätzung der Auswirkung auf die angrenzenden Märkte (**Schritt C**) und eine Zusammenfassung erstellt (**Schritt D**).

bb) Darstellung der Ergebnisse

- **Marktabgrenzung**

Für die weitere Bewertung der Auswirkung der Änderungen werden zunächst die publizistischen Wettbewerber identifiziert. Dieser, auf Basis der publizistischen Wettbewerbsanalyse, abgegrenzte ökonomisch relevante Wettbewerb wird im weiteren Verlauf des Gutachtens als Grundlage für die Berechnung der marktlichen Auswirkungen herangezogen.

Die Gutachter:innen stellen fest, dass das Online-Angebot des rbb in einem größeren publizistischen und ökonomischen Wettbewerb stehe. Genannt werden Bereiche wie Nachrichten mit dem Schwerpunkt auf regionale Nachrichten aus Berlin und Brandenburg,

Online-Videoangebote (rbb-Kanal in der ARD Mediathek) sowie Online-Audioangebote (v.a. Podcasts). Abgrenzend wird am Anfang des Gutachtens klargestellt, dass es für das Online-Informationsangebot im Bereich Kultur und Sport keine eigenständige/publizistischer/kommerzieller Wettbewerbs-Form von privaten Online-Angeboten in diesen Bereichen aus Berlin und Brandenburg gebe.⁶⁵

Im Bereich Online-Nachrichtenangebote differenzieren die Gutachter:innen hinsichtlich eines weiteren und eines engen Wettbewerbs. Im Weiteren, bundesweiten, Wettbewerb im Bereich Online-Nachrichten werden auch die Nachrichtenangebote anderer öffentlich-rechtlicher Anstalten genannt. Kommerzielle bundesweite Anbieter werden außerdem die Angebote auf Webseiten und Apps von TV- und Radiosendern, Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen und Portalen von Internet-/E-Mail-Service-Providern angeboten. Hervorzuheben ist die aufgezeigte Entwicklung von einigen Verlagen, wie Axel Springer oder DER SPIEGEL, die über eigene (TV-)Produktionsfirmen verfügen und in ihren Online-Nachrichtenangeboten vornehmlich selbst produzierte/bearbeitete Videoinhalte integrieren, um die Attraktivität ihres Informationsangebots zu steigern.⁶⁶ Unter Bezugnahme zu Daten der Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V. kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass es im Rahmen des Vergleichs bundesweiter Nachrichtenberichterstattung 318 Angebote⁶⁷ werbefinanzierte und im Rahmen regionaler Berichterstattung 10 Angebote⁶⁸ gibt, so etwa Tagesspiegel.de, Berliner Morgenpost, BZ-Berlin oder die Märkische Oderzeitung.⁶⁹

Neben Umsätzen durch Werbeeinnahmen auf Social-Media, die durch Page-Impressions quantifiziert werden können, nehmen die Gutachter:innen Bezug auf die verschiedenen Paid-Content-Modelle, die eine etablierte Erlösquelle deutscher Pressemedien mit journalistischen Angeboten sei. Die deutschen Zeitungsverlage erzielten 2020 insgesamt gut 10 Prozent ihrer Umsätze mit digitalen Angeboten. Zwei Drittel wurden durch digitale Umsätze (533 Mio. EUR) erwirtschaftet, der Rest der Erlöse entfiel auf Vertriebsumsätze durch E-Paper (257 Mio. EUR).⁷⁰ Die überregionalen Zeitungen erzielten über 90 Prozent ihres Digitalumsatzes (ohne E-Paper) mit digitalen Zeitungsangeboten; bei den regionalen Abozeitungen sei der Digitalumsatz zu 67,2 Prozent von digitalen Zeitungsangeboten getragen gewesen.⁷¹ Insgesamt belegen die Gutachter:innen die Digitalumsätze mit Paid-Content (ohne E-Paper) der regionaler Zeitungsangebote in Deutschland unter Verweis auf Angaben des BDZV im Jahr 2020 bei 68,5 Mio. EUR. Auf Berlin und Brandenburg entfielen hiervon – auf Basis der Bevölkerungsverteilung – geschätzte Umsätze in Höhe von rund 5,1 in Mio. EUR.⁷²

Im Video-on-Demand (nachfolgend: VoD)-Markt wird zwischen Webseiten mit dem Format Video, Subscription-Video-on-Demand (S-VoD), Webvideo auf Drittplattformen (wie YouTube) unterschieden.⁷³ Hinsichtlich der Erlösströme wird eruiert, dass der S-VoD-Markt vor allem seit dem Markteinstieg von Amazon und Netflix 2014 hohe Wachstumsraten verzeichnete und

⁶⁵ Medienökonomisches Gutachten, S. 21.

⁶⁶ Medienökonomisches Gutachten, S. 23.

⁶⁷ Medienökonomisches Gutachten, S. 23.

⁶⁸ Medienökonomisches Gutachten, S. 25.

⁶⁹ Siehe tabellarische Auflistung, Gutachten, S. 26.

⁷⁰ Medienökonomisches Gutachten, S.38.

⁷¹ Medienökonomisches Gutachten, S.38.

⁷² Medienökonomisches Gutachten, S.38.

⁷³ Medienökonomisches Gutachten, S. 39 ff.

sich in den Jahren 2015 und 2016 jeweils nahezu verdoppelte; die Gutachter:innen nehmen weiterhin ein Wachstum von jährlich zehn Prozent an.⁷⁴ Die Nutzung sei durch Pandemie auch noch einmal sprunghaft angestiegen. Die betrachteten VoD-Märkte erwirtschafteten 2020 Erlöse in Höhe von 2,96 Mrd. EUR.⁷⁵ Die Wettbewerbsangebote, die im ökonomischen Wettbewerb mit den Telemedienangeboten des rbb in den Bereichen fiktionale Spielfilme/Serien, Unterhaltung, Reportagen, Dokumentationen, Magazine und Talk stehen, erwirtschafteten 2020 insgesamt Erlöse in Höhe von rund 939,8 Mio. EUR. Der durchschnittliche Anteil der Angebote, die von diesen VoD-Märkten im ökonomischen Wettbewerb zu den rbb-Telemedienangeboten stehen, beträgt 31,9 %.⁷⁶

Im Audio-on-Demand Bereich heben die Gutachter:innen vor allem Hörspiele, Podcasts und Livestreams als relevante Teilsegmente hervor. Für den Bereich Paid-Podcast, also durch Abonnements messbar, wird der Umsatz im Jahr 2020 auf gerundet 39 Mio. Euro geschätzt.⁷⁷ Für Hörspiele schätzen die Gutachter:innen das kommerzielle Marktvolumen auf rund 20 Millionen EUR.

- **Marktliche Auswirkung**

Bei der Bewertung, wie sich die wesentlichen Änderungen auf den zuvor beschriebenen Teilmärkten auswirken, wurden Nutzerbefragungen (Conjoint-Analysen) durchgeführt. Dabei wurden drei Inhalte-Conjoint-Analysen durchgeführt, um der inhaltlichen Breite des rbb gerecht zu werden. Anhand der Verschiebungen, die durch die Nutzerbefragung festgestellt werden können, berechnen die Gutachter:innen die relativen Verluste für jedes betroffene Marktsegment, die durch die Änderung der Telemedienangebote des rbb verursacht werden. Diese Verlustwerte werden dann in das Verhältnis zur korrespondierenden jeweiligen Marktgröße in Beziehung gesetzt. Diesen Wert nennt man theoretischen Marktäquivalenzwert. Er drückt aus, welche Umsätze die kommerziellen Wettbewerber nicht erzielen können da diese Reichweiten stattdessen durch die geänderten Telemedienangebote des rbb generiert werden und somit nicht durch Werbung monetarisiert werden können.

Die größten Auswirkungen ergeben sich demnach für Display-Werbung (betrifft die rbb Regional-Werbung) mit einer Auswirkung von -0,26%, das entspricht einem Marktäquivalentwert von 0,12 (Mio/EUR). Im Bereich Paid-VoD belaufen sich die Auswirkungen der Marktverschiebungen auf -0,15%, was einem Marktäquivalenzwert von 0,96 (Mio/Jahr) in diesem Teilmarkt ausmachen.⁷⁸

In Summe entsprechen die geplanten Änderungen der rbb-Telemedienangebote daher einer theoretischen Marktäquivalenz in Höhe von 1,35 Mio. EUR/Jahr und somit 0,13 % des betroffenen Gesamtmarktes in Höhe von 1,04 Mrd. EUR. Die Gutachter:innen bewerten die ökonomischen Auswirkungen im Ergebnis als „sehr gering“.⁷⁹ Neben den intramedialen Auswirkungen wurden auch intermediäre Märkte und ihre Entwicklungen untersucht. Hierbei stuften die Gutachten die Auswirkungen ebenfalls als nur „sehr gering“ ein.⁸⁰

⁷⁴ Medienökonomisches Gutachten, S. 57.

⁷⁵ Medienökonomisches Gutachten, S. 61.

⁷⁶ Medienökonomisches Gutachten, S. 61.

⁷⁷ Medienökonomisches Gutachten, S. 76.

⁷⁸ Medienökonomisches Gutachten, S. 99 mit den weiteren Teilmärkten, Tabelle 43.

⁷⁹ Medienökonomisches Gutachten, S. 101.

⁸⁰ Medienökonomisches Gutachten, S. 114.

cc) Ausführungen der Intendantin

Die Intendantin sieht sich durch die Ergebnisse des Gutachtens bestätigt. Es gehe deutlich hervor, dass eigenständige audiovisuelle Online-Inhalte sowie eine stärkere exklusive Verbreitung von rbb-Inhalten auf Drittplattformen und längere Verweildauer nur sehr geringe Auswirkungen auf den relevanten ökonomischen Wettbewerben haben. Den Einschätzungen schließt sich die Intendantin an und betont, dass die rechtlichen Vorgaben an die Änderungen des rbb-TMÄK so eingehalten werden könnten.⁸¹

dd) Entscheidung des Rundfunkrates

Die Gutachter:innen haben in ihren schriftlichen Ausführungen und in den beiden Präsentationen am 17. Februar 2022 im Rundfunkrat und am 29. März 2022 im Telemedienausschuss die Abgrenzung des ökonomischen Marktes und die zu erwartenden marktlichen Auswirkungen schlüssig dargestellt. Daher ist zwar anzuerkennen, dass es Auswirkungen auf den Markt geben kann, diese jedoch sehr gering sind. Folglich bestätigen sich die von VAUNET befürchteten Marktauswirkungen nicht. Der Rundfunkrat hält das Ergebnis für plausibel. Insbesondere die von Goldmedia angewandte Methode ist nachvollziehbar und entspricht den europarechtlichen Vorgaben, die Grundlage für die Beauftragung des Gutachters waren.

3. Publizistischer Beitrag des öffentlich-rechtlichen Angebots in qualitativer Hinsicht (isolierte Betrachtung)

Im rbb-TMÄK wird ausgeführt, dass der verfassungsrechtliche Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei Telemedien angesichts der enormen Veränderungen der Mediennutzung und der Formen der öffentlichen Kommunikation eine besondere Bedeutung habe, da ökonomischer und publizistischer Wettbewerb nicht automatisch zur Abbildung gesellschaftlicher Vielfalt beitragen würden. Die öffentlich-rechtlichen Angebote unterlägen durch Beitragsfinanzierung und Werbefreiheit nicht der spezifischen Entscheidungsrationalität privater Veranstalter und spielten nicht zuletzt dadurch eine wichtige Rolle im publizistischen Wettbewerb.⁸²

Ob die öffentlich-rechtlichen Telemedien diesen erhöhten gesellschaftlichen Bedarf angemessen erfüllen, kann über das Aufstellen von Qualitätskriterien und dem (gremienrechtlichen) Überprüfen dieser, gewährleistet werden.

Im rbb-TMÄK verweist der rbb auf weitere Qualitätskriterien, die bereits in den Telemedienkonzepten von 2010, 2011, 2012 ausgeführt worden sind. Neben journalistischen Qualitätskriterien wie etwa Informationsvielfalt (im Sinne von Informationsbreite und Informationstiefe), Objektivität und Unabhängigkeit, Professionalität, journalistische Eigenleistung, Aktualität, Einordnung und Orientierung seien dies internetspezifische Qualitätskriterien wie Multimedialität und Interaktivität sowie Auffindbarkeit und Barrierefreiheit.⁸³

Der Rundfunkrat nimmt Bezug auf die Evaluierung der Kriterien, die durch seinen Telemedienausschuss in Zusammenarbeit mit der GVK auf das laufende Verfahren 2021/2022

⁸¹ Kommentierung Intendantin Gutachten, S. 3.

⁸² rbb-TMÄK, S. 54.

⁸³ rbb-TMÄK, S. 54.

erläutert und mit Blick auf die wesentlichen Änderungen und die den publizistischen Nutzen untersucht wurden. Kriterien sind etwa Aktualität, Vielfalt, Zielgruppenorientierung, Auffindbarkeit, nutzungsadäquate Gestaltung, Barrierefreiheit, Crossmedialität, Multimedialität/Innovation, Verlinkung/Vernetzung, Personalisierung, Diskursivität/Diskursqualität, interaktive Kommunikation und Partizipation sowie Sicherheit.

Dem rbb ist es ein besonderes Anliegen, auf die strikte Einhaltung sowie die stetige Verbesserung des Daten- und Jugendmedienschutzes sowie der Barrierefreiheit ihrer Angebote hinzuwirken. Online-Only- und Online-First-Angebote sollen auch den (wachsenden) Teil der Bevölkerung erreichen, der Medien kaum oder gar nicht mehr linear nutzt, und damit nicht nur inhaltlich, sondern auch technisch zu einer verbesserten Zielgruppenorientierung beitragen. Dazu gehört eine nutzungsadäquate Gestaltung, die auf Bedürfnisse der Online- und Mobilnutzung abstellt. Online-Only- und Online-First-Angebote bieten zudem die Möglichkeit, audiovisuelle Inhalte entsprechend ihrer Aktualität – und nicht abhängig von einem Sendetermin – zur Verfügung zu stellen. Das ist u.a. in besonderen Nachrichtenlagen entscheidend, um Einordnung und Hintergrundinformation liefern zu können. Dabei kann mit Online-Only auch ein breiteres und möglicherweise redaktionell plausibleres Online-Gesamtangebot zu bestimmten Themenbereichen bereitgestellt werden, das crossmediale Nutzung begünstigen kann. Die Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte über Drittplattformen ermöglicht insbesondere die gewünschte und erwartete Stärkung der Partizipation der Nutzer:innen und kann – bei professionellem Community Management – zur Diskursqualität beitragen. Öffentlich-rechtliche Inhalte werden nicht mehr nur gesendet, sondern es entstehen Rückkanäle.

Gerade die non-lineare Formatentwicklung für die digitalen Plattformen tragen zur publizistischen Themenvielfalt und -breite bei, da – im Unterschied zu den linearen (Massen)Medien – kleine und spitze Zielgruppen adressiert werden können. So produziert der rbb hier nachrichtliche (Erklär-)Angebote für junge Menschen („rbb24 Explainer“, „Jetzt mal konkret“), Formate für Menschen mit Migrationshintergrund oder auch Aufklärungsangebote (Young-Health-Format „Safespace“) für Teenager. Gerade hier wird somit auch der öffentlich-rechtliche Informations- und Bildungsauftrag massiv gestärkt.

4. Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägung)

a) Alleinstellungs- und Qualitätsmerkmale des Angebots

Der Rundfunkrat hat im Drei-Stufen-Test auf Stufe 2 die Aufgabe, abzuwägen, ob der publizistische Nutzen des wesentlich geänderten Angebots etwaige marktliche Auswirkungen auf Mitbewerber im publizistischen Wettbewerb rechtfertigt.

Angesichts der Feststellung des Gutachtens zu den Auswirkungen der wesentlichen Änderungen auf alle relevanten Märkte, dass die mit dem rbb-TMÄK vorgelegten wesentlichen Änderungen bei den rbb-Telemedien nur sehr geringe marktliche Auswirkungen haben werden, und mit Blick auf dem dargelegten publizistischen Nutzen der wesentlichen Änderungen kommt der Rundfunkrat zu dem Ergebnis, dass der publizistische Nutzen die marktlichen Auswirkungen deutlich überwiegt und rechtfertigt.

Den nur sehr geringen marktlichen Auswirkungen steht ein vergleichsweise hoher publizistischer Nutzen der rbb-Telemedien gegenüber. Wie bereits in den früheren Drei-

Stufen-Test-Verfahren beschrieben, die der Rundfunkrat sich ebenfalls zu eigen macht, sind u.a. die große inhaltliche Vielfalt, die Werbefreiheit sowie der hohe Wert im Nachrichtensegment, das sich auszeichnet durch Zuverlässigkeit und regionalen Bezug, zu berücksichtigen.

Weiter ist einzubeziehen, dass die wesentlichen Änderungen den womöglich sonst schleichenden Rückgang von Nutzer:innen lediglich entgegensteuern. Dieses Ziel – nämlich, die Erreichbarkeit alle in der Vergangenheit erreichten Nutzer:innen beizubehalten – lässt sich durch andere Mittel nicht erreichen. Das veränderte digitale Nutzungsverhalten ist aus Sicht des Rundfunkrates ausreichend im rbb-TMÄK durch Studien belegt und unstrittig: Über 90 % der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren nutzen das Internet.⁸⁴

In Zeiten von Fake News, Filterblasen und Hasskommunikation im Internet ist es von besonderer Bedeutung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, hierzu ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden, das hat das Bundesverfassungsgericht erst kürzlich betont (so zuletzt in seinem Beschluss vom 20. Juli 2021, 1 BvR 2756/20). Diese Gegengewicht wächst auch vor dem Hintergrund, dass Nutzer:innen zunehmend mit einer großen Anzahl von verschiedenen digitalen Inhalten sowie einer zunehmenden Verquickung von Kategorien konfrontiert sind. Das Bundesverfassungsgericht gibt hinsichtlich der Rolle der Konsumierenden zu bedenken, dass der einzelne Nutzer nunmehr die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen müsse, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgten. Angesichts dieser Entwicklung wachse die Bedeutung der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe,

„durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinander[zu]halten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen, und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“ (BVerfG, a.a.O. Rn. 81)

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei zu diesen Leistungen befähigt, da er durch Beiträge der Haushalte finanziert werde. Er könne damit unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspreche. Das Bundesverfassungsgericht betont in diesem Zusammenhang (erneut) die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk:

„Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.“ (BVerfG, a.a.O. Rn. 83)

Aus Sicht des Rundfunkrates kann der rbb diesen an ihn gestellten Anspruch erfüllen. Der Vielfaltsgewinn der rbb-Telemedienangebote im Bereich Information, Bildung und Kultur ist im Vergleich zu den Konkurrenzangeboten im Hinblick auf das vielfältige Themenprofil, die

⁸⁴ Siehe rbb-TMÄK, S. 44 mit Verweis zur ARD/ZDF-Studie 2020.

Hintergrundtiefe, die Audio-Beiträge und die Vorteile einer Kosten- und Werbefreiheit beachtlich.

Ein weiterer abwägungsrelevanter Gesichtspunkt ist die Tatsache, dass ein nicht unrelevanter Teil der Nutzer:innen heutzutage ausschließlich über digitale Angebote zu erreichen sind. Gerade diesen Teil zu erreichen bzw. nicht zu verlieren, ist für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages des rbb von hoher Bedeutung. Online-Only-Inhalte und Inhalte auf Drittplattformen fördern dies und sichern darüber hinaus auch die Erreichbarkeit der bestehenden Angebote.

Diese Angebote erleichtern insbesondere das Auffinden von Hintergrundinformationen, aktuellen Informationen und Wissensinhalten. Sie leisten damit einen wesentlichen Beitrag, dass der rbb mit seinen Telemedienangeboten als „trusted guide“ im Netz wahrgenommen wird. Gerade auf Drittplattformen können Zielgruppen mit seriösen Informationen erreicht werden, die klassische Angebote nicht oder nur noch sporadisch nutzen.

Online wie auch auf Drittplattformen sind dabei sehr zielgenau ausgerichtete Formate möglich. Beispielsweise werden mit Formaten wie „Safespace“ – einem Young-Health-Format für Teenager – sehr junge Nutzer:innen erreicht. Dies Format ist zugleich ein Beispiel für ein gelungenes Online-Only-Format, da die Zielgruppe solche Formate und Inhalte nur online nutzt. Im Informationsbereich wäre rbb|24-Explainer als Beispiel zu nennen - ein Format, das aktuelle Informationen für junge Nutzer:innen mit Interesse an Themen aus und für die Region Berlin-Brandenburg vermittelt.

Die hier in Rede stehenden Veränderungen steigern eindeutig die Auffindbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten. Gleiches gilt für die gesteigerte Verweildauer. Länger verfügbare Hintergrundinformationen, aktuelle Informationen und Wissensinhalte ermöglichen Nutzer:innen eine deutlich erweiterte Recherchetiefe. Deren bislang häufig sehr schnelle Depublikation erzeugt nicht nur bei Nutzer:innen Frust, dass beitragsfinanzierte Inhalte nicht mehr zur Verfügung stehen. Sie erschwert tatsächlich die Klärung von Informationsverläufen in der Berichterstattung und damit die Beurteilung von gesellschaftlichen Debatten.

In der Redaktion rbb|24 gibt es immer wieder Nachfragen von Nutzer:innen zu Inhalten, die nicht mehr verfügbar sind, da sie aktuell in der Regel nach spätestens zwölf Monaten offline gestellt werden müssen. Diese Nachfragen beziehen sich auf Inhalte aus allen Bereichen der Berichterstattung – von Politik, Wirtschaft, Sport, Gesellschaft bis hin zur Kulturberichterstattung.

Das Nutzer:innen-Verhalten hat sich in den letzten zehn Jahren verändert; es gibt den Wunsch nach längeren Verweildauern durch ein breiteres, allumfassenderes Angebot insgesamt. Online-Only- und Online-First-Angebote bieten zudem die Möglichkeit, audiovisuelle Inhalte entsprechend ihrer Aktualität – und nicht abhängig von einem Sendetermin – zur Verfügung zu stellen. Das ist u.a. in besonderen Nachrichtenlagen entscheidend, um Einordnung und Hintergrundinformation liefern zu können. Dabei kann mit Online-Only auch ein breiteres und möglicherweise redaktionell plausibleres Online-Gesamtangebot zu bestimmten Themenbereichen bereitgestellt werden, das crossmediale Nutzung begünstigen kann.

Im Nachrichtenmarkt ist eine Heraufsetzung von 12 auf 24 Monate deshalb besonders wichtig; nur so können Nutzer:innen bei bestimmten komplexen Ereignissen, wie beispielsweise aktuell zum Enteignungs-Volksentscheid, über einen längeren Zeitraum Geschehnisse vollständig nachvollziehen.

Die steigende und allgegenwärtige Nutzung und eine damit begründete Steigerung der öffentlich-rechtlichen Inhalte im Internet einerseits, macht andererseits die Frage nach dem Einhalten der gesetzlichen Ge- und Verbote unabdingbar. Das Gremium hat sich mit den Einwendungen befasst und hält die im rbb-TMÄK beschriebenen Maßnahmen im Datenschutz, Jugendmedienschutz und dem Gebot der Werbefreiheit für angemessen. Die Hoheit über die Inhalte behält der rbb. Er kann außerdem frei von der werbefinanzierten Inhalte-Wirtschaft gänzlich andere Thematiken wählen und auf Plattformen präsentieren, die unter werblichen Gesichtspunkten unattraktiv wären.

In seiner vorläufigen Abwägung hat der Rundfunkrat auch Erwartungen an Rahmenbedingungen und Transparenz der Fortentwicklung der wesentlichen Änderungen formuliert, die i. R. d. ständigen Telemedienkontrolle künftig weiterverfolgt werden sollen.

b) Publizistischer Beitrag - Gesamtergebnis

Der Rundfunkrat kommt unter Berücksichtigung der Quantität und Qualität der vorhandenen Angebote sowie des Umstandes, dass die marktlichen Auswirkungen der geplanten Änderungen der rbb-Telemedien gering sind und ihr auch im Vergleich zu den bereits vorhandenen vergleichbaren Angeboten eine meinungsbildende Funktion zukommt, zu dem abschließenden Ergebnis, dass die wesentlichen Änderungen der rbb-Telemedien in qualitativer Hinsicht einen positiven und besonderen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten.

III. Dritte Stufe, § 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 3

3. Stufe: Der finanzielle Aufwand für die rbb Mediathek

Auf der dritten Stufe prüft der Rundfunkrat, welcher finanzielle Aufwand für das Angebot bzw. die wesentlichen Änderungen erforderlich ist, § 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 MStV. Die Prüfung bezieht sich auf die Kostenaufschlüsselung und bewertet deren Darstellung inhaltlich zudem nach Plausibilität und Nachvollziehbarkeit. Eine Kosten-Nutzen-Abwägung ist nicht vorzunehmen, diese Aufgabe obliegt der KEF.

Im rbb-TMÄK (S. 56 ff.) wird dargelegt, dass es sich bei der Kostenaufstellung um eine Schätzung bzgl. des Umfangs und der Entwicklung der zusätzlichen Aktivitäten handelt, die sich an den antizipierbaren Rahmenbedingungen orientieren. Zudem seien Erfahrungswerte hinsichtlich Kostenintensität und Nutzerakzeptanz ähnlicher Aktivitäten in die Bewertung eingeflossen.

Für Online-Only-Formate fallen laut rbb zusätzliche Entwicklungskosten von rd. 0,8 Mio. EUR an (Formatentwicklung, Honorare, Rechte, Produktionskosten, Distribution, Marketing). Auch werden Aufwände für das nur online verfügbare Live-streaming von Events und Veranstaltungen vom rbb hier erfasst. In etwa gleicher Höhe fallen Honorar- und Produktionskosten für die Verbreitung auf Drittplattformen an. Die hier Streaming-Kosten werden dabei von den Drittplattformen wie YouTube oder Facebook getragen. Personalkosten entstehen vor allem für die zunehmende redaktionelle Betreuung sowie das Community-Management auf diesen Drittplattformen. Auch Aufwände für die Distribution der Podcast-Inhalte auf Drittplattformen fallen hierunter. Durch die geänderten Verweildauern werden zudem vom rbb für steigenden Hosting- und Streaming-Kosten sowie für zusätzliche Lizenz- und Honorarkosten rund 0,7 Mio. EUR kalkuliert.

Tabelle Aufwand/Jahr 2022 ff.:	in Mio. € per anno
Eigenständige audiovisuelle Inhalte (Online-Only)	0,8
Verbreitung auf Drittplattformen	0,95
Geänderte Verweildauern	0,73

1. Stellungnahmen Dritter

Der finanzielle Aufwand für die wesentlichen Änderungen wird in den Stellungnahmen lediglich vereinzelt aufgegriffen. VAUNET mahnt fehlende Informationen an, aus welchen konkreten Etats finanziert werde, da bei der KEF bis 2024 kein gesondertes Projekt angemeldet worden sei.⁸⁵ Zusätzlich führt der Verband an, dass es eine Evaluierungsklausel geben solle, in der festgeschrieben werde, dass „bei wesentlichen Abweichungen von den kalkulierten Kosten zwingend eine Neubefassung durch die Gremien der Rundfunkanstalten erfolgen soll“.⁸⁶

⁸⁵ Stellungnahme VAUNET, S. 18.

⁸⁶ Stellungnahme VAUNET, S. 19.

VAUNET hinterfragt, ob die angesetzten Kosten für den künftigen Telemedienmehraufwand zu niedrig angesetzt seien. Unter Verweis auf die den Änderungen zugewiesenen Kosten in Höhe von 800.00 EUR für Online-Only-Inhalte und 950.000 EUR für die Bereitstellung auf Drittplattformen. VAUNET kritisiert, dass unklar bleibe, wie viele finanzielle Mittel zur Bereitstellung tatsächlich veranschlagt seien.⁸⁷

2. Ausführung im Gutachten zum finanziellen Aufwand

a) Vorgehensweise

Die Gutachter:innen haben die im rbb-TMÄK vorgenommenen Planzahlen des finanziellen Zusatzaufwands und die dahinter stehenden Annahmen und Schätzungen zu Umfang und Entwicklung der vorgesehenen Aktivitäten im Onlinebereich überprüft.

Hierbei wurden die im rbb-TMÄK unterstellte Dynamik des Preis- und Kostenrahmens sowie die prognostizierte zusätzliche Nachfrage der Angebote durch die Nutzer:innen überprüft. Dies erfolgte auf Basis folgender Informationen und Prüfungsinstrumente:

- andere bzw. vergleichbaren Telemedienangebote
- Erfahrungswerte aus dem Markt
- KEF-Anmeldungen der ARD-Anstalten
- aktuelle Marktpreis
- Expertengespräche.

Dem Gutachten wurden die Detailkalkulationen bzw. die jeweils vorgenommenen internen Aufwandsschätzungen des rbb durch den rbb zur Verfügung gestellt. Hierzu stellte der Gutachter einen umfangreichen Fragenkatalog und führte am 21. Januar 2022 und am 7. Februar 2022 Expertengespräche mit dem Programmdirektor des rbb, Herrn Schulte-Kellinghaus, sowie den zuständigen Mitarbeiter:innen der TMÄK Arbeitsgruppe. Im Gutachten werden die Dokumente aufgelistet, den Gutachter:innen zur Verfügung gestellt wurden.⁸⁸

Geprüft wurde die prognostizierte erforderliche Höhe an Finanzmitteln für die wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote für 2022. Dabei wurde wie folgt vorgegangen:

1. Abfrage der zur Prüfung relevanten Aufwände beim rbb (Fragenkatalog)
2. Analyse der vom rbb bereitgestellten Daten zu den finanziellen Aufwänden
3. Abgleich der Daten mit den Prognosen
4. Vergleich der Prognosen mit den Finanzplanungen anderen ARD-Anstalten
5. Recherche und Einholung aktueller Marktpreise („Reality Check“)
6. Teilstrukturierte vertrauliche Experteninterviews zur Validierung der Prognosen und der finanziellen Aufwände
7. Bewertung der Mediadaten (Reporting) des rbb
8. Gespräche mit den Experten des rbb und der TMÄK Arbeitsgruppe

Bezüglich der Kosten für Online-Only-Inhalte⁸⁹, Drittplattformen⁹⁰ und die Kosten der Verweildauer-Ausweitungen⁹¹ wurden die jeweiligen Prognosen nach der soeben dargelegten

⁸⁷ Stellungnahme VAUNET, S. 19.

⁸⁸ Gutachten zum finanziellen Aufwand, S. 4.

⁸⁹ Gutachten zum finanziellen Aufwand, S. 9-11.

⁹⁰ Gutachten zum finanziellen Aufwand, S. 12-13.

⁹¹ Gutachten zum finanziellen Aufwand, S. 13-17.

Vorgehensweise auf Nachvollziehbarkeit überprüft. Außerdem wurden die angegebenen Schätzungen mit aktuellen Marktpreisen verglichen. Dabei kamen die Gutachter:innen jeweils zu dem Ergebnis, dass die prognostizierten Kosten und Annahmen des rbb aus Gutachterperspektive pragmatisch, belast- und nachvollziehbar seien⁹² oder beispielsweise in Bezug des Marktvergleichs bei Online-Only, dass auch diese Preis-/Mengengerüste sich in den Kalkulationen der TMÄK-Arbeitsgruppe wiederfinden und somit aus Gutachtersicht realistisch erscheinen.⁹³ Die Gutachter:innen konstatieren, dass die geschätzten finanziellen Aufwände der Experten aus den Content-Boxen und der Arbeitsgruppe des rbb sich über die Stichproben der Marktpreise bestätigen lassen.⁹⁴

Gleichzeitig wurden Daten zum geplanten finanziellen Aufwand von anderen Sendeanstalten (HR, SWR, WDR) aus deren Telemedienänderungskonzepten ausgewertet und mit den geplanten Aufwänden des rbb verglichen.

b) Vergleich mit anderen ARD-Anstalten

Zur weiteren Einordnung der Kosten wurden Vergleiche Pro-Kopf-Kosten und Relativkosten mit anderen Anstalten (WDR, SWR, HR) erstellt. Hierbei wird deutlich, dass die geplanten zusätzlichen Online-Kosten des rbb (jeweils in Relation zur Einwohnerzahl) zwar die Plankosten des HR teilweise übertreffen, sich jedoch – bei Umrechnung in Kosten-pro-Einwohner – in den gleichen Dimensionen wie bei SWR bzw. WDR bewegen.

Die Plankosten für das Jahr 2021 sind für den rbb in der relativen Betrachtung sogar signifikant geringer als die des WDR und SWR. Eine mögliche Erklärung ist, dass der Ausbau der Online-Telemedienangebote vor allem in den Jahren 2019 und 2020 bereits zu einer Erhöhung der Kosten führte, während der Betrieb und die Aktualisierung der (kleineren) Angebote für den rbb geringere laufende Kosten mit sich bringt. Trotzdem sind die Kosten des rbb pro Kopf mit 3,03 EUR beinahe doppelt so hoch wie die des HR, bei dem sie nur 1,56 EUR betragen. Auch dies kann auf unterschiedliche inhaltliche Schwerpunktsetzungen hinweisen, stärker oder weniger stark auf Digitalisierung zu setzen.

c) Ergebnis

Der Gutachter kommt zu dem Ergebnis, dass verifiziert werden kann, dass die geplanten Online-Kosten gemäß des rbb-TMÄK des rbb die Aufwendungen anderer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nicht unangemessen übersteigen. In Summe seien die geplanten Kosten für die zusätzlichen Telemedienangebote des rbb, wie sie im rbb-TMÄK dargelegt sind, nachvollziehbar, realistisch und angemessen sind.

3. Kommentierung der Intendantin

Die Intendantin nimmt Bezug zu dem Ergebnis, dass die vom rbb eingeplanten Kosten für das geplante Konzept die Kosten anderer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht übersteigen. Sie verweist auf den im Gutachten angestellten Vergleich der Pro-Kopf-Kosten gemessen an der Einwohnerzahl und den Relativkosten zum Gesamtbudget zum SWR, WDR und HR. Diese seien vergleichbar mit den Zahlen des SWR und WDR. Der HR biete keine vergleichbar genutzten Onlineinhalte an, weshalb diese Zahlen nicht vergleichbar sind.

⁹² So etwa für Drittplattformen, Gutachten zum finanziellen Aufwand, S. 13.

⁹³ Gutachten zum finanziellen Aufwand, S.11.

⁹⁴ Gutachten zum finanziellen Aufwand, S.11.

Insgesamt wertet die Intendantin beide Gutachten als ein wichtiges und richtiges Signal und schließt sich den Einschätzungen in vollem Umfang an.⁹⁵

4. Entscheidung des Rundfunkrates

Der Rundfunkrat hält die Kostenangaben nach Hinzuziehung des Gutachtens für ausreichend. Bei dem Drei-Stufen-Test-Verfahren handelt es sich vornehmlich um ein Verfahren zwischen der Sendeanstalt und den Gremien. Rechte Dritter werden nicht begründet.⁹⁶ Es hat keine detaillierte rechnerische Kostenanalyse oder die Überprüfung eines effektiven Mitteleinsatzes durch den Rundfunkrat zu erfolgen, da dies gem. § 36 MStV Aufgabe der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) sowie des Verwaltungsrates und der Rechnungshöfe ist. Aufgabe des Rundfunkrates ist es, durch das Drei-Stufen-Test-Verfahren sicherzustellen, dass die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots oder seiner wesentlichen Änderungen mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar ist. Hierzu ist neben einer genauen Auftragsdefinition auch die Verhinderung einer Überkompensation erforderlich, also einer Finanzierung über das zur Erfüllung des festgelegten öffentlichen Zwecks hinaus. Der Rundfunkrat verweist hierzu vollumfänglich auf seine Ausführungen zu rbbonline.⁹⁷ Unabhängig davon, hat der Rundfunkrat ein unabhängiges Gutachten bei Goldmedia GmbH Strategy Consulting zur Einschätzung der Darlegung des finanziellen Aufwandes in Auftrag gegeben.

Im Ergebnis der o.g. Prüfung kommt der Rundfunkrat zu der vorläufigen Einschätzung, dass die im rbb-TMÄK ausgewiesenen Kosten, die für die Umsetzung der wesentlichen Änderungen kalkuliert werden, ausreichend transparent, plausibel und nachvollziehbar sind. Dafür bezieht er sich vollumfänglich auf das durch die Goldmedia GmbH Strategy Consulting angefertigte Gutachten zum finanziellen Aufwand.

Selbstverständlich wird der Rundfunkrat darüber hinaus die Kostenentwicklung des Telemedienänderungskonzeptes des rbb beobachten. Im Rahmen der Telemedienkontrolle obliegt dem Rundfunkrat ohnehin die ständige Überwachung der geplanten Erweiterung ebenso wie des Gesamtangebots hinsichtlich der wesentlichen Änderungen und der bereits genehmigten Telemedienangebote. Zu der Frage nach einer Evaluierungsklausel schließt sich der Rundfunkrat den Ausführungen der Intendantin an, dass das weiterhin gültigen Telemedienkonzepte bereits eine Evaluierungsklausel beinhalten, die bestimmen, dass der Rundfunkrat informiert werden muss, wenn die angegebenen Telemedienkosten um preisbereinigt 10 % steigen. Diese Evaluierungsklausel wurde während des Bestandsverfahrens 2010 etabliert, mit dem Beschluss vom 1. November 2012 bestätigt und bleibt bestehen. Sollte es wesentliche Abweichungen bei den Kosten geben, findet außerdem eine Vorprüfung gemäß der rbb-DST-RL statt, ob ein Verfahren eingeleitet werden muss.

C. Gesamtergebnis

Der Rundfunkrat kommt unter Einbeziehung der Stellungnahmen von VAUNET, VZBO, APR, Produzentenallianz und dem Produzentenverband der Kommentierungen der Intendantin zu den Stellungnahmen und zu den Gutachten sowie unter Einbeziehung des Marktgutachtens

⁹⁵ Kommentierung zum Marktgutachten und Gutachten des finanziellen Aufwandes, S. 3.

⁹⁶ vgl. hierzu auch Entscheidungsbegründung zu rbbonline, Dritte Stufe, Ziffer III, S. 84.

⁹⁷ wie vor.

und des Gutachtens zum finanziellen Aufwand zu dem Ergebnis, dass das rbb-TMÄK den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 ff. MStV entspricht und daher vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.

Darüber hinaus weist der Rundfunkrat in seiner Entscheidungsbegründung ausdrücklich darauf hin, was der rbb im Rahmen der Auftragserfüllung im Rahmen der wesentlichen Änderungen künftig zu berücksichtigen hat.

In Erfüllung seiner nach § 13 rbb-Staatsvertrag übernommenen Aufgaben wird der Rundfunkrat die wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbbonline, regionales Informationsangebot, rbb Mediathek) seiner nachlaufenden Telemedienkontrolle unterstellen.