

Beschluss

zu dem fernsehgebundenen Inhalt

ARD Text

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

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

Berlin, 24. Juni 2010

INHALTSVERZEICHNIS

Änderungen des Telemedienkonzepts	1
Entscheidung	2
BEGRÜNDUNG	3
Aufbau der Entscheidungsbegründung	3
Zusammenfassung	3
Aktuelle Fassung des Telemedienkonzepts	3
Rechtlicher Rahmen	4
I. Dreistufentest (Bestands-) Verfahren nach dem RStV	4
II. Gegenstand des Dreistufentest-Verfahrens	4
III. Teletext als Prüfungsgegenstand im Dreistufentest-Verfahren	4
DIE BEGRÜNDUNG IM EINZELNEN	6
A) Prüfungsgegenstand	6
I. Zielgruppe	6
II. Inhalt und Ausrichtung	6
III. Angebotsformen/Darstellung	6
IV. Angebotsbestandteile	6
V. Interaktion/Kommunikation	7
VI. Verweildauer	7
B) Verfahren	8
I. Verfahrensablauf	8
II. Verfahrensrügen	10
1. Fristen	10
a) Stellungnahmen Dritter	10
b) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	10
c) Entscheidung des Rundfunkrates	11
2. Veröffentlichung von Gutachten	11
a) Stellungnahmen Dritter	11
b) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	12
c) Entscheidung des Rundfunkrates	12
3. Hinreichend konkrete Angebotsbeschreibung	13
a) Stellungnahmen Dritter	13
b) Ausführungen der Intendantin	14
c) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	14
d) Entscheidung des Rundfunkrates	15
aa) Detaillierungsgrad	15
bb) Aussagen zu marktlichen Auswirkungen	17
cc) Angaben zu § 11f Abs. 4 S. 4 RStV	18

C) Materielle Prüfung	20
Erste Stufe: Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse	20
I. Allgemeine Anforderungen, § 11 RStV	20
1. Stellungnahmen Dritter	21
2. Ausführungen der Intendantin	24
3. Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	25
4. Entscheidung des Rundfunkrates	25
II. Telemedienspezifische Anforderungen, § 11d Abs. 3 RStV	28
1. Stellungnahmen Dritter	28
2. Ausführungen der Intendantin	28
3. Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	29
4. Entscheidung des Rundfunkrates	30
III. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote	32
1. Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung	32
a) Stellungnahmen Dritter	32
b) Ausführungen der Intendantin	33
c) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	34
d) Entscheidung des Rundfunkrates	34
2. Verweildauer	36
a) Stellungnahmen Dritter zum Sendungsbezug	36
b) Stellungnahmen Dritter zur Verweildauer	37
c) Ausführungen der Intendantin	38
aa) Sendungsbezug	38
bb) Verweildauer	39
d) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	39
aa) Sendungsbezug	39
bb) Verweildauer	40
e) Entscheidung des Rundfunkrates	40
aa) Sendungsbezug	40
bb) Verweildauer	41
3. Kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot	42
a) Stellungnahmen Dritter	42
b) Ausführungen der Intendantin	43
c) Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	43
d) Entscheidung des Rundfunkrates	44
4. Keine Werbung, kein Sponsoring, kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien	45
5. Keine flächendeckende lokale Berichterstattung	45
a) Stellungnahmen der Beteiligten	45
b) Entscheidung des Rundfunkrates	45

6.	Kein Verstoß gegen die Negativliste	46
a)	Stellungnahmen Dritter	46
b)	Ausführungen der Intendantin	46
c)	Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	46
d)	Entscheidung des Rundfunkrates	47
aa)	Ratgeberportale ohne Sendungsbezug	47
bb)	Spiele ohne Sendungsbezug	48
cc)	Veranstaltungskalender	48
Zweite Stufe: Beitrag zum publizistischen Wettbewerb		50
I.	Marktliche Auswirkungen	50
1.	Stellungnahmen Dritter	50
2.	Entscheidung des Rundfunkrates	51
3.	Gutachten	51
a)	Methodik	52
b)	Darstellung der Ergebnisse	53
aa)	Relevante Marktabgrenzung	53
bb)	Simulation Nachfragemarkt	53
cc)	Simulation Werbemarkt	54
c)	Ausführungen der Intendantin	54
d)	Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	54
4.	Entscheidung des Rundfunkrates	55
II.	Publizistischer Beitrag	56
1.	Alleinstellungsmerkmale und Qualitätsmerkmale des Angebots	56
a)	Stellungnahmen Dritter	56
b)	Ausführungen der Intendantin	57
c)	Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	59
d)	Entscheidung des Rundfunkrates	59
2.	Publizistische Bestimmung/Begründung Verweildauer	61
a)	Stellungnahmen Dritter	61
b)	Ausführungen der Intendantin	61
c)	Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	61
d)	Entscheidung des Rundfunkrates	61
III.	Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägung)	63
1.	Grad der marktlichen Auswirkungen	63
2.	Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs, Vergleich	63
a)	Stellungnahmen Dritter	63
b)	Ausführungen der Intendantin	64
c)	Ausführungen der Gutachter	65
d)	Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	66
e)	Entscheidung des Rundfunkrates	66
3.	Meinungsbildende Funktion	70
4.	Publizistischer Beitrag - Gesamtergebnis	70

Dritte Stufe: Der finanzielle Aufwand	71
I. Stellungnahmen Dritter	71
II. Ausführungen der Intendantin	71
III. Ausführungen des ARD-Programmbeirates, der GVK und der mitberatenden Gremien	72
IV. Entscheidung des Rundfunkrates	73
D. Gesamtergebnis	76

**Beschluss des rbb-Rundfunkrates zu dem fernsehgebundenen Inhalt
ARD Text
in der überarbeiteten Fassung des Telemedienkonzepts
vom 15. Juni 2010**

Berlin, 24. Juni 2010

**ÄNDERUNGEN DES TELE MEDIEN KONZEPTS WÄHREND DES LAUFENDEN
VERFAHRENS**

1. Der **rbb**-Rundfunkrat forderte die Intendantin im Laufe seiner Beratungen auf, das Telemedienkonzept zu ARD Text um Angaben zu der Barrierefreiheit zu ergänzen. Dieser Aufforderung kam die Intendantin nach. Auf Seite 38 (alt: Seite 194¹) ergänzte sie das Konzept in Kapitel 1.1.2 und auf Seite 39 (alt: Seite 195) in Kapitel 1.2 unter der Überschrift „Angebotsformen/Darstellung“ sowie auf Seite 41 (alt: Seite 197) unter der Überschrift „Zukünftige Entwicklungen“ um nähere Erläuterungen zur leichten Zugänglichkeit und einfachen Nutzbarkeit (vgl. Seite 29 der Entscheidungsbegründung). Gleichzeitig nahm die Intendantin auf Seite 41 noch einmal den Hinweis auf, es werde kontinuierlich daran gearbeitet, den Grad der Barrierefreiheit zu erhöhen.

2. Die Rundfunkräte aller Landesrundfunkanstalten forderten die Intendantinnen und Intendanten zudem auf, in dem für alle Telemedienkonzepte geltenden Allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD Änderungen und Ergänzungen im Bereich der Medienkompetenz und der Barrierefreiheit vorzunehmen sowie das (nicht für ARD Text geltende) Verweildauerkonzept hinsichtlich fiktionaler Inhalte zu ändern. Die Intendantin ergänzte daraufhin Ausführungen zur Medienkompetenz in Kapitel 1.2, Seite 18 f. (alt: Seite 24) und zur Barrierefreiheit in Kapitel 3.2, Seite 25 (alt: Seite 31). In Kapitel 3.3.4, Seite 31 (alt: Seite 37) änderte sie das Verweildauerkonzept. Der so geänderte Allgemeine Teil als integraler Bestandteil des Telemedienkonzepts ist ebenfalls Grundlage vorliegender Entscheidungsbegründung. Die Änderungen im Wortlaut ergeben sich insbesondere aus dem „Änderungsblatt Telemedienkonzept für fernsehgebundene Inhalte - ARD Text / ARD Portal/iTV und EPG“.

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

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

ENTSCHEIDUNG

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

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

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

2. der konkrete Sendungsbezug, soweit erforderlich, deutlich herauszustellen und auszuweisen ist;
3. für den Fall, dass der im Telemedienkonzept ausgewiesene Aufwand preisbereinigt² um 10 Prozent überschritten wird, die Intendantin dem **rbb**-Rundfunkrat eine Erläuterung vorzulegen hat. Der **rbb**-Rundfunkrat wird auf Grundlage dieser Erläuterung prüfen, ob die Aufgreifkriterien für ein neues Dreistufentest-Verfahren gemäß ARD-Verfahrensregeln erfüllt sind.

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

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

BEGRÜNDUNG

AUFBAU DER ENTSCHEIDUNGSBEGRÜNDUNG

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

ZUSAMMENFASSUNG

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

AKTUELLE FASSUNG DES TELEMEDIENKONZEPTS

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

RECHTLICHER RAHMEN

I. Dreistufentest (Bestands-) Verfahren nach dem Rundfunkstaatsvertrag

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

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

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

II. Gegenstand des Dreistufentest-Verfahrens

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

III. Teletext als Prüfungsgegenstand des Dreistufentest-Verfahrens

Der **rbb**-Rundfunkrat hat den Teletext der ARD einem Dreistufentest unterzogen, obwohl es in der amtlichen Begründung zu § 11b RStV (Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen *Rundfunks*) ausdrücklich heißt: „Der Auftrag für die in § 11b genannten Programme umfasst auch die Verbreitung von Fernsehtext“.³ Entsprechend stellen einige Landesgesetze klar, dass die Verbreitung von Fernsehtext unmittelbar staatsvertraglich beauftragt ist (vgl. § 3 Abs. 5 S. 1 WDR-G, § 1a Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über den SWR - RLP, § 17 Abs. 2 Landesmediengesetz Ba-Wü). Der Text des RStV in der Fassung des 12. RÄStV enthält eine solche Klarstellung und insbesondere eine eindeutige Zuordnung zu „Rundfunk“ in Abgrenzung zu „Telemedien“ hingegen nicht, obwohl ein

³ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11b, letzter Absatz, S. 13
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Text

Gesetzentwurf in § 2 Abs. 1 RStV den Fernsehtext ausdrücklich dem Rundfunkbegriff zuordnete. Aus dem Umstand, dass diese Zuordnung aus der aktuellen Fassung des RStV letztlich wieder entfernt wurde, folgert der **rbb**-Rundfunkrat, dass die Teletext-Angebote zu den Telemedien zählen sollen und daher - zumindest vorsorglich - in den Bestandsverfahren auf ihre Vereinbarkeit mit dem RStV zu prüfen sind. Allerdings sind dabei die für Telemedien geltenden Anforderungen des RStV auf die Verbreitung von Teletext nur unter Berücksichtigung von dessen technischen Eigenheiten anzuwenden.

Auch der VPRT verweist auf die amtliche Begründung zum 12. RÄStV, wonach „die Befugnis zur Veranstaltung des Fernsehtextes Bestandteil des Auftrages“ ist. Seiner Ansicht nach bedarf es für ARD Text der Durchführung des Dreistufentest-Verfahrens, da Teletext ein Telemedium und zudem auch online verfügbar sei.⁴

Darüber hinaus teilt der VPRT auf Seite 54 seiner Stellungnahme mit, dass er seine Anmerkungen zu ARD Text (und KI.KA Text) auf die dort aufgeführten „wenigen Punkte beschränken“ werde. Hierbei handelt es sich um Ausführungen zu den Kosten, zu der Kostenaufschlüsselung und zu der künftigen Entwicklung. Der **rbb**-Rundfunkrat hat dennoch vorsorglich auch die allgemeinen Ausführungen des VPRT, soweit sie ARD Text betreffen könnten, berücksichtigt.

⁴ VPRT, S. 54

DIE BEGRÜNDUNG IM EINZELNEN

A) Prüfungsgegenstand⁵

I. Zielgruppe

ARD Text richtet sich als überregionales Angebot an alle Bevölkerungs- und Altersgruppen, an alle Zuschauer des Ersten und der anderen ARD-Fernseh- und Hörfunkprogramme sowie an alle Interessierten. Für Hörbehinderte werden Videotextuntertitel bereitgehalten.

II. Inhalt und Ausrichtung

Aktuelle Informationen werden auf Abruf bereitgestellt. Kernmerkmale von ARD Text sind die Schnelligkeit und Aktualität (tägliche Überarbeitung) sowie die kurze, kompakte Form mit der Konzentration auf das Wesentliche. Der Nutzer⁶ erhält Nachrichten, Programminformationen, Dossiers zu aktuellen Themen und Ereignissen, Serviceinformationen, Informationen über die ARD und ihre Einrichtungen, Hinweise zu Programmen der Digitalkanäle und zum Deutschlandradio/Deutsche Welle. Das Angebot ist werbefrei und enthält keine kinder- und jugendgefährdenden Seiten.

III. Angebotsformen/Darstellung

ARD Text läuft als kanalgebundener Videotext im Ersten Fernsehprogramm. Der Empfang über analoge und digitale Verbreitungswege (Kabel, Satellit, DVB-T etc.) ist kostenfrei. Erforderlich ist lediglich ein Videotext-Decoder im Empfangsgerät. Im Internet ist ARD Text unter www.ard-text.de abrufbar sowie auf mobilen Endgeräten in einer optimierten Darstellung (www.ard-text.de/mobil). Die Abbildung erfolgt eins zu eins ohne weitere redaktionelle Bearbeitung. Die Nachrichten von ARD Text werden auf ARD-Portal übernommen. Bis auf die Programminformation und Seite 100 erfolgt zudem eine Übernahme eins zu eins für die Produktion der Teletexte für EinsFestival und EinsPlus. Ohne Doppelaufwand erfolgt zudem ein Programmaustausch mit Teletexten der Landesrundfunkanstalten.

Der Teletext besteht aus 800 Seiten, die durch bis zu 99 Folgeseiten ergänzt werden können. Die Darstellung erfolgt über World Standard Teletext (WST) Level 1.5 (jeweils 23 Zeilen zu je 40 Zeichen für redaktionelle Inhalte, zwei weitere Zeilen für Kopf -und Fußzeilen). Für Text und Grafik stehen sechs Farben sowie Schwarz und Weiß zur Verfügung. Die Grafik ist nur in sehr vereinfachter Form darstellbar. Teletext im Level 2,5 bietet ein erweitertes Angebot an Farben und Gestaltung.

IV. Angebotsbestandteile

⁵ vgl. Telemedienkonzept, S. 193 ff.

⁶ „Nutzer“ steht im folgenden für die weibliche und die männliche Form

Die Programminformationen werden redaktionell aufbereitet und zugeliefert vom ARD Play-Out-Center. Aktuelle Nachrichten bzgl. Politik/Weltgeschehen nebst Hintergrundseiten werden zugeliefert von der Redaktion tagesschau.de Hamburg. Aktuelle Informationen aus Sport, Kultur, Ratgeber, Wirtschaft, Medien, Verbraucherinformationen etc. erstellt die ARD Text-Redaktion. Daneben finden sich umfangreiche Dossiers zu aktuellen Ereignissen, großen Sportevents, Programmschwerpunkten im Ersten/ARD (wie die Olympischen Spiele, die Fußball-EM, der Eurovision Song Contest, der 700. „Tatort“ oder die ARD Themenwochen). Ergänzt wird das Angebot von Serviceinformationen (Wetterberichte, Informationen zu Börsenkursen und Fonds, Kochrezepte, Kulturtipps, Musik-Charts, tägliches Kalenderblatt etc.), eigenen Seiten der Kirchen sowie Kindernachrichten, Wissensquiz und Buchtipps in Kooperation mit KI.KA.

V. Interaktion/Kommunikation

Die Interaktion beschränkt sich auf Telefon, E-Mail, SMS oder Postweg. Interaktive Inhalte finden sich in Form von Votings, Quiz oder Zuschauerkommentaren. Die Angebote sind kostenneutral, kostenpflichtige Mehrwertdienste sind nicht vorhanden. Auf Seite 150 werden vorproduzierte oder live erstellte Untertitel für Hörbehinderte ausgestrahlt (in 2009 testweise Ausstrahlung von digitalen Untertiteln).

VI. Verweildauer

Der Videotext ist nicht auf eine längerfristige Verweildauer angelegt. Den überwiegenden Teil der Seiten aktualisiert und überschreibt die Redaktion mehrmals täglich. Dennoch ist die Sieben-Tage-Frist nicht für alle Inhalte ausreichend. So werden beispielsweise sendungsbegleitende Informationen zu Sendungen, die einen monatlichen Ausspielrhythmus haben, länger vorgehalten. Für über die Sieben-Tage-Frist hinausgehende Inhalte ist eine maximale Verweildauer von sechs Monaten vorgesehen. Allgemeine Informationen zum Programm, zum Sender und Adressen etc. unterliegen keiner zeitlichen Beschränkung.

B) Verfahren

I. Verfahrensablauf

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

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

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

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

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

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

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

unbedingten Vertraulichkeit und Verschwiegenheit bezüglich etwaiger Geschäftsgeheimnisse Dritter verpflichteten.

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

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

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

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

Mit Beschluss vom 10. Mai 2010 forderte der Dreistufentest-Ausschuss die Intendantin auf, das Telemedienangebot um Ausführungen zu der Barrierefreiheit zu ergänzen. Dieser Aufforderung kam die Intendantin mit Schreiben vom 2. Juni 2010 nach. Die Ergänzungen finden sich im Wortlaut auf Seite 29.

Während des Verfahrens erbat der Dreistufentest-Ausschuss zudem weitere Erläuterungen. Die Intendantin antwortete mit ihren Schreiben vom 2. Juni und 16. Juni 2010. Der **rbb**-Rundfunkrat berücksichtigte diese Erläuterungen ebenfalls in seiner Entscheidungsfindung.

Der Dreistufentest-Ausschuss befasste sich insbesondere in seinen Sitzungen am 10. Mai 2010 und 8. Juni 2010 mit den Stellungnahmen Dritter, mit dem marktlichen Gutachten, mit den Kommentierungen der Intendantin und deren weiteren Ausführungen sowie mit der Beschlussempfehlung der GVK, den

Mitberatungsergebnissen der anderen Landesrundfunkanstalten und mit der Stellungnahme des ARD-Programmbeirates. Die Ergebnisse des marktlichen Gutachtens beriet der Ausschuss gesondert anlässlich der Zwischenpräsentation durch Herrn Dr. André Wiegand von der Goldmedia GmbH am 20. August 2009 sowie im Rahmen der Abschlusspräsentation am 17. September 2009. Während des Verfahrens informierten sich die Mitglieder des Ausschusses auf dem nur für sie zugänglichen **rbb**-Sharepoint, über den sie Zugriff auf sämtliche Unterlagen hatten.

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

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

II. Verfahrensrügen Dritter

1. Fristen

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

a) Stellungnahmen Dritter

Einige Stellungnehmende halten die achtwöchige Frist für zu kurz angesichts des Gesamtumfanges der gleichzeitig vorgelegten Vielzahl von Telemedienkonzepten, der in die Zeit der Sommerferien fallenden Stellungnahmefrist und des langen Zeitraumes für die Bestandsverfahren bis Ende August 2010.⁷

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

Die gesetzlich vorgesehene Sechs-Wochen-Frist sei um zwei Wochen verlängert worden, weswegen Kritik hinsichtlich einer zu kurzen Stellungnahmefrist unangebracht sei. Angesichts der ordnungsgemäß durchzuführenden Mitberatung habe es keinen Spielraum für eine weitere Verlängerung der Fristen gegeben.⁸ Auch der Rundfunkrat des NDR hält die staatsvertraglichen Vorgaben für zutreffend umgesetzt.⁹ Weitere Anmerkungen im Rahmen der Mitberatung erreichten den **rbb**-Rundfunkrat nicht.

⁷ BITKOM, S. 9; VPRT, S. 5, 12; Deutscher Musikrat, S. 2; BDZV, S. 14

⁸ ARD-Programmbeirat, S. 7

⁹ Mitberatungsvorlage NDR, S. 2

c) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Die Stellungnahmefrist betrug acht Wochen und ging damit über die gesetzlich geforderten sechs Wochen deutlich hinaus. Solange die gesetzliche Frist eingehalten wird, besteht kein Anlass für die Annahme eines Verfahrensmangels.¹⁰ Nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates haben Dritte auch keinen Anspruch auf Fristverlängerung. Vielmehr steht es ausschließlich im Ermessen des Rundfunkrates, die Frist zu verlängern, denn die Einbeziehung der Stellungnahmen Dritter dient der Information der Gremienmitglieder.¹¹ Von diesem Ermessen hat der **rbb**-Rundfunkrat Gebrauch gemacht und die Frist auf acht Wochen ausgedehnt. Die Fristverlängerung hielt er angesichts der Komplexität des Verfahrens und des zu prüfenden Angebots für erforderlich und angemessen. Einer weiteren Verlängerung stand der straffe Zeitplan entgegen, denn gemäß Art. 7 Abs. 1 des 12. RÄStV müssen sämtliche Bestandsverfahren zu den ARD-Gemeinschaftsangeboten und zu den eigenen Angeboten der Landesrundfunkanstalten bis zum 31. August 2010 abgeschlossen werden. Die Verfahren zu den ARD-Gemeinschaftsangeboten sahen unter anderem die zeit- und arbeitsintensive Mitberatung der Rundfunkräte aller Landesrundfunkanstalten vor. Eine zeitliche Verzögerung gefährdete den fristgemäßen Abschluss aller Dreistufentest-Verfahren.

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

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

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

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

a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT fordert ebenso wie BITKOM und BDZV die Veröffentlichung des marktlichen Gutachtens zeitlich vor der Entscheidung des Rundfunkrates. Das

¹⁰ so auch Knothe, Matthias (Jurist im Medienreferat der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein) in epd Medien 60/2009, S. 5, 6 „Zum Gutachten Dörr in Sachen Drei-Stufen-Test“

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

Gesetz bestimme nicht, wann die Veröffentlichung des Gutachtens zu erfolgen habe. Somit könnte es auch erst nach der Entscheidung veröffentlicht werden, wohingegen nach Ziffer II (7) der ARD-Satzung die Intendantin das Gutachten unverzüglich nach Eingang erhalte. Dritte hätten damit keine weitere Äußerungsmöglichkeit. Die Intendantin hingegen könne die Ergebnisse des marktlichen Gutachtens bereits in ihre Kommentierung einfließen lassen. Dies sei eine unangemessene Ungleichbehandlung - insbesondere mit Blick auf die Pflicht der Gremien zur Unabhängigkeit.¹²

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

Der ARD-Programmbeirat verweist auf den RStV, der nur eine einmalige Möglichkeit zur Stellungnahme Dritter vorsehe. Eine Ausweitung des Verfahrens würde zudem die Einhaltung des Zeitplans gefährden. Der Vorwurf der Ungleichbehandlung gehe ins Leere, da der **rbb** die Vorgaben zur Durchführung des Dreistufentest-Verfahrens strikt eingehalten habe. Die Kommentierung der Intendantin diene nur der Erläuterung offener Fragen seitens der Gremien.¹³ Auch der Rundfunkrat des NDR hält die staatsvertraglichen Vorgaben für zutreffend umgesetzt.¹⁴ Weitere Anmerkungen im Rahmen der Mitberatung erreichten den **rbb**-Rundfunkrat nicht.

c) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

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

§ 11f Abs. 6 letzter Satz RStV in Verbindung mit Ziffer II (11) letzter Satz der ARD-Verfahrensregeln bestimmt, dass die federführende Landesrundfunkanstalt das Ergebnis ihrer Prüfung einschließlich der eingeholten Gutachten unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen in gleicher Weise wie die Veröffentlichung des Vorhabens bekanntzugeben hat. Weitere Pflichten zur Veröffentlichung oder Beteiligungsrechte Dritter sehen weder das Gesetz noch die Beihilfeentscheidung der EU-Kommission vom 24. April 2007 vor. Auch Knothe hält eine nochmalige Befassung Dritter auf der Grundlage der Gutachten für nicht notwendig, zumal auch der Gutachter im Rahmen der Gutachtenerstellung weitere Auskünfte und Stellungnahmen einholen kann. Eine nochmalige Möglichkeit zur Stellungnahme verzögere den Entscheidungsprozess daher grundlos.¹⁵ Dem schließt sich der **rbb**-Rundfunkrat an. Der Gesetzeswortlaut spricht dafür, dass das Gutachten erst zusammen mit der Entscheidungsbegründung zu veröffentlichen ist. Hier zeigt sich einmal mehr, dass es vorrangig um die Information des Rundfunkrates geht. Hinzu kommt, dass Dritte die Möglichkeit hatten, auf die Entscheidung des Gutachters einzuwirken. Von der in § 11f Abs. 5 letzter Satz RStV gewährten Möglichkeit,

¹² VPRT, S. 13; BITKOM, S. 4; BDZV, S. 15

¹³ ARD-Programmbeirat, Ziff. 3.3, S. 8 f.

¹⁴ NDR-RR, S. 2

¹⁵ Knothe, a.a.O., S. 6

Stellungnahmen unmittelbar an den Gutachter zu senden, hat keiner der Stellungnehmenden Gebrauch gemacht.

Ebenso wenig liegt eine Ungleichbehandlung vor. Ziffer II (6) der ARD-Verfahrensregeln regelt, dass die Stellungnahmen Dritter und die Gutachten zur Kommentierung an die Intendantin weiterzuleiten sind. Eine nochmalige Stellungnahme Dritter ist hingegen nicht vorgesehen. Die EU-Kommission hat die ARD-Verfahrensregeln akzeptiert. An der Rechtmäßigkeit dieser Verfahrensvorschriften bestehen daher für den Rundfunkrat keine Zweifel. Subjektive Rechte Dritter werden nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht begründet.¹⁶ Um das Verfahren nicht zu gefährden, wird der Rundfunkrat die verfahrensrechtlichen Vorgaben einhalten.

3. Hinreichend konkrete Angebotsbeschreibung

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

a) Stellungnahmen Dritter

BDZV und VPRT fordern angebotsübergreifend eine möglichst detaillierte Beschreibung in den Telemedienkonzepten, was diese jedoch nicht böten. Die grobe Sortierung von Inhalten in Portalen und Rubriken und die allgemeine Beschreibung einer darunter befindlichen diffusen Vielzahl von Inhalten reiche nicht aus. Es müssten die einzelnen Segmente der Portale vollständig und zutreffend beschrieben werden, damit alle publizistischen Teilfunktionen und betroffenen Marktsegmente klar identifiziert werden könnten. Eine beispielhafte Aufzählung reiche gerade nicht. Auch weil der Rundfunkrat Teilgenehmigungen aussprechen könne, bedürfe es einer detaillierten Beschreibung der Einzelteile. Die sehr allgemein gehaltene Beschreibung verhindere eine spätere Abgrenzung von veränderten oder neuen Angeboten.¹⁷

BITKOM ist ebenso angebotsübergreifend der Ansicht, die Skizzierung etwaiger weiterer Entwicklungen dürfe nicht neue Dreistufentest-Verfahren ausschließen. Die Ankündigung von Entwicklungen ändere nichts an der Neuheit oder Veränderung entsprechender Angebote.¹⁸ Auch der BDZV befürchtet insoweit enorme Spielräume für zukünftige Erweiterungen, da diese nicht abschließend in

¹⁶ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11f Abs. 5

¹⁷ BDZV, S. 11 f.; VPRT, S. 15 ff.

¹⁸ BITKOM, S. 3, 16

den Konzepten beschrieben seien.¹⁹ Der VPRT meint, die unter „zukünftige Entwicklung“ beschriebenen Entwicklungen dürften nicht mit dem Konzept als genehmigt gelten.²⁰

Der VPRT rügt zudem, dass zu den marktlichen Auswirkungen in der Angebotsbeschreibung keine Aussagen getroffen worden sind. Dies verhindere eine Stellungnahme Dritter bereits während des Verfahrens.²¹

Angebotsspezifisch äußert sich nur der BDZV. Er kritisiert, das Telemedienkonzept informiere nicht über das Onlineportal, auf dem neben umfassenden Artikeln auch die mobile Nutzung angeboten werde.²²

b) Ausführungen der Intendantin

Teletext sei gesetzlich beauftragt. Teil des Auftrages sei gemäß der Einstellungsentscheidung der EU, die Angebote auch unter den Bedingungen des Medienwandels und damit insbesondere auf neuen Verbreitungswegen zugänglich zu machen (sog. Technologieneutralität). Für die Verbreitung ihrer Angebote setze die ARD daher auf verschiedene Ausspielwege, damit die Nutzer ihrer Nachfrage sowie ihren Nutzergewohnheiten und -bedürfnissen entsprechend bedient werden könnten. Das Online-Angebot von ARD Text entspreche eins zu eins dem über das Fernsehen abrufbaren Teletext, zusätzliche Leistungen würden nicht erbracht. Dies sei somit lediglich ein alternativer Abrufweg.²³

Im allgemeinen Teil der Kommentierung zu den Stellungnahmen Dritter teilen die Intendantinnen und Intendanten mit, die Telemedienkonzepte beschrieben inhaltlich sinnvoll gegliedert das Gesamtangebot der ARD-Telemedienangebote und würden den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Die Beschreibung der Angebote müsse aber ausreichend flexibel sein, damit die Rundfunkanstalten ihre journalistisch-redaktionellen Aufgaben weiterhin erfüllen könnten.²⁴

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

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

¹⁹ BDZV, S. 12

²⁰ VPRT, S. , 19 ff., 54

²¹ VPRT, S. 48

²² BDZV, S. 121

²³ Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 4 f.

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

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

Der ARD-Programmbeirat und die GVK sehen die Anforderungen, die das Gesetz vorgibt, als erfüllt an. Insbesondere müsse die Weiterentwicklung des Angebots möglich sein, damit die Rundfunkanstalt auf journalistische Herausforderungen wie tagesaktuelle Berichterstattung und zukünftige technische Neuerungen reagieren könne. Das Angebot dürfe nicht eingefroren werden. Eine weitergehende Detaillierung stehe der Programmautonomie entgegen. Eine kleinteilige Aufspaltung liefe zudem auf eine Vielzahl von Dreistufentest-Verfahren hinaus, die mit den damit verbundenen Verwaltungsschritten den Funktionsauftrag und die verfassungsrechtliche Entwicklungsgarantie gefährdeten. Auch seien marktliche Auswirkungen zu kleiner Angebotssegmente nicht messbar.²⁶

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

Die Verbreitung eines Angebots auf unterschiedlichen Plattformen hält die GVK nach der Maxime der Technikneutralität, die die EU-Kommission ausdrücklich anerkannt habe, für grundsätzlich zulässig, fordert jedoch auch hier eine rechtzeitige Information an die Gremien. Solange auf den Drittplattformen oder dem Endgerät nur Inhalte abrufbar seien, die auch als Telemedienangebot auf den Internetseiten der ARD-Gemeinschaftsangebote vorhanden seien, sei der neue Verbreitungsweg nicht als neues Angebot zu werten. Angesichts der Mediennutzungsveränderung hält die GVK die Multiverfügbarkeit der ARD-Online-Angebote für wichtig, um alle Bevölkerungsgruppen erreichen zu können. Es dürften jedoch keine Zusatzkosten entstehen, der Datenschutz müsse gewahrt bleiben und freier Zugang für alle Nutzer bestehen.²⁷ Der Rundfunkrat des NDR ist im Rahmen der Mitberatung derselben Auffassung.²⁸ Weitere Anmerkungen erreichten den **rbb**-Rundfunkrat nicht.

d) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

aa) Detaillierungsgrad

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

²⁶ ARD-Programmbeirat, S. 10; allgemeine Beschlussempfehlung GVK v. 23.03.2010, S. 3 f.

²⁷ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 5 f.

²⁸ NDR, S. 2

zeitliche Verfügbarkeit angegeben werden. Archivangebote, die für unbegrenzte Zeit zulässig sind, müssen als solche benannt werden.“²⁹

Gemeint ist damit ein mittleres Abstraktionsniveau. Es liegt nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates in der Natur der Sache, dass ein „Konzept“ als formuliertes Gedankengerüst, als erste Fassung einer Schrift bzw. als stichwortartiger Entwurf³⁰ für ein bestimmtes Vorhaben nicht bereits auch kleinste Details nennen kann. Zu diesem Ergebnis kommt auch Peters³¹ und führt aus, dass es unmöglich sei, das Angebot im einzelnen zu beschreiben. Einerseits müsse das Telemedienkonzept deutlich konkreter als die Gesetzesvorgabe sein; andererseits brauche es nicht das Angebot in allen Einzelheiten zu umfassen, wie etwa einzelne Unterseiten oder Einzelthemen. Peters hält es daher für zweckmäßig, charakteristische Beispiele expressis verbis anzuführen und sodann „vergleichbare Fälle“ einzubeziehen.

Eben dies leistet das Telemedienkonzept, das die Zielgruppe, den Inhalt und die publizistische Ausrichtung sowie die Verweildauer beschreibt und damit die gesetzlichen Vorgaben erfüllt. Darüber hinaus erläutert das Konzept die Angebotsformen und die Darstellungsmöglichkeiten von ARD Text sowie unter Nennung verschiedener Beispiele dessen einzelne Angebotsbestandteile und zeigt auf, in welche Richtung sich das Angebot mit der zunehmenden Digitalisierung bewegt. Auch zu den drei Stufen finden sich die erforderlichen Angaben in dem Telemedienkonzept. Der **rbb**-Rundfunkrat berücksichtigt dabei die Besonderheiten des Teletextes, dessen herausragendes Merkmal die Kürze und die Aktualität der Meldungen ist. Eine tiefergehende Beschreibung ist daher tatsächlich nicht möglich. Hinzu kommt, dass ARD Text aus ca. 800 Seiten nebst Unterseiten besteht, wobei einer Teletextseite bis zu 99 Unterseiten angehängt werden können. Die Beschreibung jeder Seite ist schlicht nicht leistbar.

Insbesondere zukünftige Entwicklungen können nicht im einzelnen beschrieben werden, denn den Rundfunkanstalten muss ein ausreichender Entwicklungskorridor zugestanden werden, innerhalb dessen die tägliche Arbeit unter journalistischen Grundsätzen stattfinden kann. Zur adäquaten Auftragserfüllung, insbesondere hinsichtlich der telemedienspezifischen Anforderungen des § 11d Abs. 3 RStV, muss der **rbb** zeitnah und flexibel auf technische Entwicklungen reagieren können. Entgegen der Befürchtung einiger Stellungnehmenden verhindert dies nicht neue Dreistufentests. Maßgeblich für die Einleitung eines neuen Verfahrens sind ausschließlich die Aufgreifkriterien in § 11f Abs. 3 Satz 2 RStV. Danach liegt ein neues bzw. verändertes Angebot insbesondere dann vor, wenn die inhaltliche Gesamtausrichtung des Angebots oder die angestrebte Zielgruppe verändert wird. Konkretisiert werden diese Voraussetzungen in Ziffer I (2) a) und b) der ARD-Verfahrensregelungen. Lit. b) bestimmt über eine Negativabgrenzung, dass kein neues oder verändertes Angebot insbesondere bei der Veränderung oder Neueinführung einzelner Elemente oder der Weiterentwicklung einzelner Formate ohne Auswirkung auf die Grundausrichtung des Angebots (Nr. 1), bei der Weiterentwicklung im Zuge der technischen Entwicklung auf bereits bestehenden Plattformen (Nr. 4) sowie bei der Verbreitung bereits bestehender Telemedien auf

²⁹ amtliche Begründung, zu § 11f Abs. 1

³⁰ Duden, Das Fremdwörterbuch, 25. Aufl. 2009, Stichwort „Konzept“

³¹ Peters, a.a.O., Rn. 345

neuen technischen Verbreitungsplattformen (Nr. 3 Technikneutralität) vorliegt. Dies verdeutlicht den einzuräumenden Entwicklungskorridor, der zwangsläufig aus dem hochdynamisch funktionierenden Internet folgt und dem Umstand, dass die analoge Ausstrahlung von der digitalen überholt wird.

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

Die Online- und die mobile Ausspielung von ARD Text verhindern folglich nicht neue Dreistufentest-Verfahren. Beides sind alternative Verbreitungswege. Dies folgt aus Ziffer I (2) b) Nr. 3 der ARD-Verfahrensregeln, wonach bei Verbreitung bereits bestehender Telemedien auf neuen technischen Verbreitungsplattformen (sog. Technikneutralität) gerade kein neues oder verändertes Angebot vorliegt. Dem liegt zugrunde, dass die EU-Kommission die Technikneutralität des öffentlich-rechtlichen Angebots ausdrücklich anerkennt (unter anderem in dem Beihilfekompromiss vom 24. April 2007) und festgestellt hat, dass die Bestands- und Entwicklungsgarantie auch für „neue Verbreitungsformen“ gilt.³² Der deutsche Gesetzgeber hat im Blick, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung der Verbreitungsformen und Verbreitungswege ermöglichen und der 12. RÄStV die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter stärken soll.³³ Solange der **rbb** daher lediglich bereits vorhandene, geeignete Inhalte auch für die Nutzung auf mobilen Endgeräten oder auf anderen Verbreitungswegen bereithält, verhindert dies keine neuen Dreistufentests. Die Intendantin teilt in ihrem Telemedienkonzept insoweit mit, dass die Inhalte des Teletextes über die alternativen Ausspielwege nur auszugsweise oder eins zu eins abgebildet werden.

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

Kops/Sokoll/Bensinger sind in ihrem Gutachten insoweit der Auffassung, dass es nicht Sinn und Zweck eines zeit- und ressourcenaufwändigen Prüfverfahrens wie des Dreistufentests sein kann, dass jede kleinere Angebotsänderung ein neues Testverfahren auslöst.³⁴

Vorsorglich hat der **rbb**-Rundfunkrat die Intendantin um Bestätigung gebeten, dass er möglichst frühzeitig insbesondere über die Entwicklung und Planung neuer Technologien sowie neuer und optimierter Verbreitungswege informiert wird.

³² BVerfGE 119, 182, 218 („12. Rundfunkentscheidung“)

³³ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, Abschnitt A und Abschnitt B, Ziff. I.B, zu Nummer 11, S. 2 ff., 11

³⁴ Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, März 2009, S. 123
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Text

Dieser Aufforderung kam der **rbb** mit Schreiben vom 2. Juni 2010 nach. Zudem hat der **rbb**-Rundfunkrat einen entsprechenden Hinweis in den Tenor seiner Entscheidungsbegründung aufgenommen.

Dessen ungeachtet wird der **rbb**-Rundfunkrat ARD Text auch insoweit im Rahmen nachlaufender Programmkontrolle beobachten und bei entsprechender Veranlassung ein neues Dreistufentest-Verfahren verlangen.

bb) Ausführungen der Intendantin zu den marktlichen Auswirkungen

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

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

Dafür, dass die Intendantin in der Angebotsbeschreibung aufgrund ihrer Sachnähe „in Vorleistung“ nur zu den publizistischen Fragestellungen Aussagen treffen muss, spricht auch die amtliche Begründung zu § 11f RÄStV. Dort heißt es: „Im Telemedienkonzept sind drei Bereiche auszuführen: Erstens ist schriftlich darzulegen, in welcher Weise für die Demokratie, die Gesellschaft oder die Kultur ein Beitrag geleistet wird. Zweitens ist der Beitrag zum publizistischen Wettbewerb zu bestimmen. Drittens ist der finanzielle Aufwand für das Angebot festzustellen.“³⁵ Der Rundfunkrat ist insoweit der Überzeugung, dass der Inhalt des Telemedienkonzepts vorrangig auf die Begründung der publizistischen Relevanz ausgerichtet sein muss.

Auch nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist dies der richtige Weg. Würde der Rundfunkrat bereits im Zeitpunkt der Erstellung und Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung fundierte Aussagen zu den

³⁵ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11f Abs. 4

marktlichen Auswirkungen verlangen, müsste die Rundfunkanstalt ebenfalls ein Gutachten hierzu einholen. Es käme zu einer doppelten Auftragsvergabe für ein und dieselbe Fragestellung, denn der Rundfunkrat muss gemäß § 11f Abs. 5 RStV in jedem Fall gutachterliche Beratung hinzuziehen. Der Kostenaufwand für zwei Gutachten wäre unverhältnismäßig hoch. Dies kann der Gesetzgeber nicht gewollt haben.

cc) Angaben zu § 11f Abs. 4 S. 4 RStV

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

Die gesamte Angebotsbeschreibung lässt konkludent erkennen, dass das Angebot auf Dauer ohne zeitliche Beschränkung stattfinden soll. Die Intendantin beantragt insoweit die *Fortführung* des Angebots. Nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates meint dies die dauerhafte Fortführung. Dafür spricht auch, dass es sich um ein bereits bestehendes Angebot handelt, das ursprünglich - vor der Einführung des Dreistufentest-Verfahrens - ohnehin unbegrenzt vorgehalten werden sollte. Hinsichtlich des Teletextes im Fernsehen besteht hieran kein Zweifel. Gleiches gilt für die Online- und Mobil-Ausspielung. Die Nutzer greifen auf den Teletext der ARD seit Jahrzehnten zurück. Würde dieser plötzlich nur noch für einen bestimmten Zeitraum angeboten, verkürzte dies den Informationsanspruch der Nutzer. Hierfür spricht zudem das Verweildauerkonzept, das auch zeitlich unbegrenzte Inhalte vorsieht wie allgemeine Informationen zu Programm, Sender und Adressen.

In dem für alle Telemedienkonzepte geltenden Allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD teilen die Intendantinnen und Intendanten zudem mit, sie wollten die Bestandsangebote mit Blick auf § 11f Abs. 4 S. 4 RStV „auf Dauer“ fortführen.³⁶

³⁶ Allgemeiner Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 12
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Text

C) Materielle Prüfung

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

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

I. Allgemeine Anforderungen nach § 11 RStV

§ 11 Abs. 1 RStV bestimmt den allgemeinen Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Danach haben diese durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben und sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung und insbesondere der Kultur zu dienen. Nach § 11 Abs. 2 RStV sollen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten objektiv, unparteilich und ausgewogen berichten unter Wahrung der Meinungsvielfalt.

Diese Auftragsdefinition stellt eine Ausgestaltung der in Art. 5 Abs. 2 GG verankerten Rundfunkfreiheit dar und wurde durch mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) weiter konkretisiert. So obliegt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Grundversorgungsauftrag und damit die Aufgabe, der Gesamtheit der Bevölkerung Programme anzubieten, die umfassend und in voller Breite des klassischen Rundfunkauftrages informieren unter Sicherung der Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise.³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹

³⁷ BVerfGE 74, 297, 325

³⁸ BVerfGE 74, 297, 332; 87, 181, 203; 73, 118 ff.

³⁹ BVerfGE 83, 238 ff.

1. Stellungnahmen Dritter

Den **rbb**-Rundfunkrat erreichten zahlreiche positive allgemeine bzw. angebotsübergreifende Stellungnahmen, die den öffentlich-rechtlichen Angeboten eine hohe Auftragsrelevanz bescheinigen. Viele Stellungnehmende verfolgen mit Sorge die Beschränkungen, die der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nach ihrer Ansicht aufhebe.⁴⁰ So fordern zwölf Privatpersonen, die ihre Stellungnahmen über www.netzpolitik.org abgaben, dass möglichst viele Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter Creative Commons Lizenzen⁴¹ veröffentlicht und offene Formate eingesetzt werden und dass die Inhalte länger als sieben Tage verfügbar bzw. ohne zeitliche Befristung und auch Inhalte ohne Sendungsbezug zulässig sind. Bertram führt in diesem Zusammenhang aus, Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei sicherzustellen, dass die hohen GEZ-Gebühren im Sinne der Allgemeinheit eingesetzt würden. Lorenz und Baganz fordern insoweit die Erweiterung der ihrer Auffassung nach nicht mehr zeitgemäßen Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Maurach setzt auf die Verbindung von Inhalten der Sendeanstalten und von Hörern erstellten Formaten und damit auf deren interaktive Einbindung.

Für den Deutschen Musikrat ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Spiegelbild und Seismograph für die kulturelle Vielfalt. Angesichts des verändernden Nutzerverhaltens sei es folgerichtig, dass nun auch Telemedienangebote zum originären Aufgabenbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehörten. Dieser sei im Gegensatz zu den privaten Anbietern auf einem guten Weg, die Voraussetzungen zur Umsetzung der UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt zu erfüllen. Für mehrere Stellungnehmende ist es somit elementare Aufgabe bzw. unbedingter Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, alle Bevölkerungsgruppen und damit auch Jüngere zu erreichen, die hauptsächlich über Online-Angebote erreichbar seien.⁴² Insoweit habe sich das Mediennutzungsverhalten verändert. Die Zahl der Online-Nutzer steige kontinuierlich, insbesondere unter den Jüngeren, aber auch in der Altersgruppe der Älteren.⁴³ Es würde dem öffentlich-rechtlichen Auftrag widersprechen, einen immer größer werdenden Teil der Gesellschaft in seinem gewandelten Mediennutzungsverhalten zu ignorieren.⁴⁴

Es sei daher auch notwendig, Angebote im Sinne der Bewusstseinsbildung für den Wert der Kreativität auszubauen und weiterzuentwickeln.⁴⁵ Wer das Internet als Leitmedium der Zukunft nicht in seinen Geschäfts-, Programmentwicklungs- oder Bildungsprozessen berücksichtige, werde seinen Entwicklungsauftrag verfehlen und

⁴⁰ so zum Beispiel Weltverband der Bibliotheken (IFLA), S. 1; Zwölf Privatpersonen über www.netzpolitik.org

⁴¹ Creative Commons (CC) ist eine Non-Profit-Organisation, die in Form vorgefertigter Lizenzverträge (über sechs verschiedene Vertragstypen) die Veröffentlichung und Verbreitung digitaler Medieninhalte vereinfacht. CC-Lizenzen richten sich als „Jedermannlizenz“ an alle Betrachter der Inhalte und geben über die Beschränkungen des Urheberrechts hinaus zusätzliche Freiheiten. Der Umfang der Nutzungsrechte richtet sich nach dem jeweiligen CC-Lizenzvertrag.

⁴² Deutscher Musikrat, Akademie der Künste, Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), Deutscher Familienverband

⁴³ Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv)

⁴⁴ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 1

⁴⁵ Deutscher Musikrat

seiner gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht.⁴⁶ Die öffentlich-rechtlichen Telemedien seien aufgrund ihrer Unabhängigkeit, ihrer journalistischen Kompetenz und ihrer Vielfalt in besonderem Maße geeignet, allen Bevölkerungsgruppen den Weg in die Wissens- und Informationsgesellschaft zu ebnen. Insbesondere für Kinder sei das Internetangebot der ARD „sicheres Terrain“.⁴⁷ Die öffentlich-rechtlichen Telemedien ermöglichten die individuelle und kollektive Meinungs- und Wertebildung.⁴⁸

Ver.di ist der Auffassung, die Telemedienkonzepte der ARD-Anstalten erfüllten den öffentlich-rechtlichen Auftrag. Das Bereitstellen von Bildern, Videos, Texten und interaktiven Elementen sowie Livestreams und Video-on-demand entspreche den Nutzererwartungen im Internet.⁴⁹ Zudem setze der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch seine hochwertige und moderne Ausbildung Standards im Qualitätsjournalismus, biete hierfür zahlreiche Arbeitsplätze und integriere dabei unterschiedlichste gesellschaftliche Gruppen.⁵⁰

Das Internet spiele insbesondere als Informationsquelle für Lernende in der Erwachsenenbildung eine immer größere Rolle. Die Telemedienangebote der ARD böten hierfür sowohl für die Lernenden als auch für die Lehrer eine gute Grundlage, da sie am Nutzer orientiert und von fachlich qualifiziertem Personal seriös recherchiert und aufbereitet seien.⁵¹

Für den Weltverband der Bibliotheken (IFLA) ist die digitale Medienwelt für die Bildungsarbeit der Bibliotheken zu einer wichtigen Ressource geworden. Dieser Wissensspeicher dürfe nicht verkürzt werden durch kurze Verweildauerregelungen. Wichtig seien insbesondere auch Hintergrundinformationen, in denen wichtige Informationsressourcen gebündelt und dauerhaft im Internet verfügbar seien. Nur so seien die Vielfalt der Meinungen und die Informationsfreiheit gesichert.⁵²

Der Deutsche Familienverband fordert, dass Internetangebote nicht nur nach kommerziellen Gesichtspunkten gestaltet werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages verpflichtet, unabhängig von werbewirtschaftlichen und politischen Zwängen den gesellschaftlichen Diskussionsprozess im Internet umfassend zu begleiten. Eine Einschränkung der Berichterstattung würde auch das familienpolitische Grundverständnis negativ verändern.⁵³

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

⁴⁶ Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv), Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)

⁴⁷ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 2

⁴⁸ wie vor, S. 4

⁴⁹ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

⁵⁰ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

⁵¹ Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv)

⁵² Weltverband der Bibliotheken (IFLA), S. 2

⁵³ Deutscher Familienverband, S. 2

Rettungssport sei noch immer eine Rand- bzw. Exotensportart, weswegen er den öffentlich-rechtlichen Rundfunk brauche, denn nur dieser bzw. die Dritten Programme der ARD würden über ihn berichten.⁵⁴

Der DJV ist unter Verweis auf die Programmautonomie angebotsübergreifend der Ansicht, die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrages als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms und dessen Anzahl und Umfang stehe den Rundfunkanstalten zu. Dies gelte auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen.⁵⁵

Speziell zu ARD Text meint der DJV, dieser sei als das Fernsehprogramm der ARD-Anstalten ergänzender Dienst notwendig. ARD Text sei ausschließlich journalistisch-redaktionell verantwortet.⁵⁶

Kritisch, jedoch lediglich angebotsübergreifend äußert sich BITKOM. Seiner Ansicht nach bestehe angesichts der vielfältigen professionellen publizistischen Landschaft im Internet ein wesentlich höheres Legitimationsbedürfnis für gebührenfinanzierte Angebote.⁵⁷ BDZV und VPRT meinen - ebenso angebotsübergreifend -, die Nutzererwartung, mit der in dem Telemedienkonzept argumentiert werde, ersetze nicht die Interessen der Allgemeinheit. Die Befriedigung individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse gehöre nicht zum originären Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁵⁸ Die Nutzersicht könne insbesondere kein Nachweis für den publizistischen Mehrwert sein, auf den es jedoch ankomme. Fraglich sei auch, ob angesichts des in Deutschland bestehenden vielfältigen Pressemarktes im Internet ein gesellschaftlicher Bedarf gebührenfinanzierter Inhalte überhaupt bestehe. Für problematisch hält der BDZV darüber hinaus die Aussage, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk alle für den Nutzer relevanten Inhalte abdecken müsse. Die in diesem Zusammenhang weiter kritisierten Inhalte betreffen indes nicht das Teletext-Angebot der ARD.⁵⁹

Nach Ansicht des VPRT sei es zudem nicht statthaft, den Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008 - wie in der Angebotsbeschreibung erfolgt - als Grundlage für den öffentlich-rechtlichen Auftrag heranzuziehen. Insbesondere hält er die Schlussfolgerung, die Digitalisierung und das Internet führten zu einer Ökonomisierung und damit zu einer zunehmenden Uniformierung und Verflachung der Inhalte in Richtung Unterhaltung und Mainstream, für nicht haltbar.⁶⁰

Für ARD Text im Internet sieht der BDZV keinen gesellschaftlichen Bedarf. Der Nutzer werde Online-Presseportale nicht mehr besuchen, weil auch ARD Text einen Überblick über das Tagesgeschehen vermitteln. Jedes zusätzliche öffentlich-rechtliche Angebot entziehe anderen Angeboten Aufmerksamkeitsressourcen. Für

⁵⁴ Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)

⁵⁵ DJV, S. 11

⁵⁶ DJV, S. 23

⁵⁷ BITKOM, S. 2

⁵⁸ VPRT, S. 38 ff.

⁵⁹ BDZV, S. 18 ff.

⁶⁰ VPRT, S. 37

ARD Text im Internet bestehe daher kein gesellschaftlicher Bedarf und es widerspreche dem Grundsatz, dass ARD und ZDF keine öffentlich-rechtliche Presse anbieten dürfen. Auch stehe die hervorragende Qualität und die Vielfalt von Internetportalen mit Textnachrichten der Zeitungshäuser dem Bedarf entgegen.

Ebenso problematisch sei - auch nach Ansicht des VPRT - die mobile Nutzung.⁶¹

Zudem hinterfragt der VPRT, warum eine eigene Aufbereitung aller Themen auch noch einmal durch die Teletext-Redaktion erforderlich sei. Der Mehrwert könne sich allenfalls aus einer besonderen Nutzungssituation erklären, die über den Dreistufentest zu bewerten wäre.

2. Ausführungen der Intendantin

Seit der Einführung von Teletext vor 30 Jahren habe sich dieser zu einem Standard-Zusatzangebot für Fernsehprogramme entwickelt; er leiste einen wesentlichen Beitrag zum Informations-, Bildungs-, Beratungs- und Unterhaltungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das Nutzerverhalten habe sich verändert - Nutzer wollen Informationen auch zeitunabhängig individuell abrufen können. Teletext befriedige dieses Bedürfnis. 2008 habe der Ausstattungsgrad der Haushalte mit teletextfähigen Fernsehgeräten bei 96 Prozent gelegen. 16,24 Mio. Zuschauer nutzten Teletext (2008), 1996 seien es erst 5,3 Mio. gewesen. $\frac{3}{4}$ der Internetnutzer nutzten Teletext trotz Internet ebenso häufig wie zuvor.⁶²

Laut amtlicher Begründung zum 12. RÄStV sei die Veranstaltung von Teletext vom Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten umfasst. Eine eigenständige Teletext-Redaktion sei wegen der besonderen Anforderungen des Teletext-Formates unerlässlich. Sämtliche Inhalte müssten umformuliert und formatiert werden in das enge Formatraster für Videotextmeldungen. Zudem erfordere der Auftrag, dass die Angebote auch unter den veränderten Medienbedingungen und damit insbesondere auf den neuen Verbreitungswegen zugänglich seien. Die Verbreitung sei technologieneutral, weswegen unterschiedlich geeignete Ausspielwege angeboten würden. Die Onlineausspielung sei lediglich eine Eins-zu-Eins-Ausspielung des Teletextes auf einer anderen technischen Plattform. Gleiches gelte für die mobile Ausspielung.⁶³

In dem allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte der ARD-Gemeinschaftsangebote legen die Intendantinnen und Intendanten unter Bezugnahme auf aktuelle Marktforschungsergebnisse und ausgehend von dem Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008 das gewandelte Nutzungsbedürfnis dar. Um ihrem Auftrag gerecht zu werden, müssten die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in allen Generationen und Bevölkerungsschichten relevant und von Interesse sein, um alle Nutzer zu erreichen. Mit den digitalen Medien und dem Verbreitungsweg Internet habe sich

⁶¹ BDZV, S. 120 f.; VPRT, S. 88

⁶² Telemedienkonzept, S. 193

⁶³ Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 3 ff.; Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 21 f.

die öffentliche Kommunikation verändert. Die zunehmende Verbreitung von digitalen Endgeräten und Produktinnovationen im Bereich des mobilen Internetempfangs lasse zudem einen weiteren Anstieg der Internetnutzung erwarten.⁶⁴ In dem allgemeinen Teil ihrer Kommentierung der Stellungnahmen Dritter führen die Intendantinnen und Intendanten aus, die Existenz öffentlich-rechtlicher Telemedien sei kein Eingriff in den publizistischen Wettbewerb, sondern bereichere diesen und entspreche der verfassungsrechtlichen Entwicklungsgarantie. Die ARD stelle individuelle kommunikative Bedürfnisse nicht mit gesellschaftlichen gleich. Vielmehr entspreche die ARD kommunikativen Bedürfnissen in der Gesellschaft.⁶⁵

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

Nach Auffassung des ARD-Programmbeirates ist Teletext vom gesetzlichen Auftrag umfasst. Aufgrund steigender Nutzung zeitsouveräner Angebote komme diesen Medien zur Meinungsbildung auch die Funktion zu, die publizistische Vielfalt zu sichern und den sich in der Gesellschaft abzeichnenden Trends zu folgen, um dem Versorgungsauftrag gerecht zu werden. Die Online- und Mobilausspielung sei daher notwendig und stelle wegen der Technologieneutralität lediglich einen alternativen Ausspielweg dar.⁶⁶

Unter Verweis auf die amtliche Begründung und auf verschiedene Landesgesetze erachtet die GVK ARD Text als vom Auftrag umfasst. Der Auftrag zur Veranstaltung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen umfasse nach dem Willen des Gesetzgebers auch die Veranstaltung von Teletext. Bei der Prüfung der Textangebote im Rahmen des Dreistufentest-Verfahrens seien die für Telemedien geltenden Anforderungen auf den Teletext daher nur unter Berücksichtigung seiner technischen Eigenheiten anzuwenden. Insbesondere sei das Verbot der nichtsendungsbezogenen presseähnlichen Angebote nicht anwendbar.⁶⁷ Zusätzlich weist die GVK darauf hin, dass auch Unterhaltung vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist. Vor diesem Hintergrund bittet die GVK den **rbb**-Rundfunkrat, die Rubrik „Boulevard“ in seiner nachlaufenden Programmkontrolle zu bewerten.⁶⁸

Auch die mitberatenden Rundfunkräte der Landesrundfunkanstalten sehen den Teletext als vom Auftrag umfasst an.⁶⁹ Der Rundfunkrat des BR regt jedoch an, die Notwendigkeit der mobilen Ausspielung zu prüfen.⁷⁰

4. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

⁶⁴ Allgemeiner Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 18, 22

⁶⁵ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 19 ff.

⁶⁶ ARD-Programmbeirat, S. 13

⁶⁷ Beschlussempfehlung der GVK, S. 4

⁶⁸ Beschlussempfehlung der GVK, S. 5

⁶⁹ so zum Beispiel SR-Rundfunkrat, S. 1

⁷⁰ BR, S. 1

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

Der **rbb**-Rundfunkrat erachtet ARD Text als vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst. Seiner Auffassung nach umfasst der Auftrag zur Veranstaltung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen nach dem Willen des Gesetzgebers auch die Veranstaltung von Teletext.⁷¹ In der amtlichen Begründung zu § 11b (Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) heißt es insoweit: „Der Auftrag für die in § 11b genannten Programme umfasst auch die Verbreitung von Fernsehtext“.⁷² Die korrelierende Aussage findet sich zu § 11c für die öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme.⁷³ Entsprechend stellen einige Landesgesetze klar, dass die Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehtext unmittelbar staatsvertraglich beauftragt ist.⁷⁴ Im Text des 12. RÄStV ist jedoch eine solche Klarstellung bzw. eindeutige Zuordnung zum „Rundfunk“ in Abgrenzung zu „Telemedien“ nicht erfolgt. Dies bedeutet, dass Teletext-Angebote vorsorglich auf ihre Vereinbarkeit mit dem Staatsvertrag zu prüfen sind. Allerdings können die für Telemedien geltenden Anforderungen des RStV nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates für die Verbreitung von Teletext nicht gleichbedeutend übernommen werden, sondern nur unter Berücksichtigung der technischen Eigenheiten des Teletextes.

Dafür, dass Teletext die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllt, spricht zunächst dessen hoher Ausstattungsgrad. In Deutschland verfügen im Jahre 2008 96 Prozent der Haushalte über Teletext. 1980 von ARD und ZDF eingeführt, hat er sich inzwischen fest etabliert. Seine Nutzung ist in Deutschland für über 16 Mio. Einwohner im Laufe der vergangenen drei Jahrzehnte zur Selbstverständlichkeit geworden. Die gesetzliche Beauftragung von Teletext kann nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht ernsthaft bezweifelt werden.

Dies gilt insbesondere auch für ARD Text. Er erfüllt den gesetzlichen Auftrag, indem er umfassende und aktuelle, gleichzeitig aber auch gezielte und kurze Informationen zu allen wesentlichen Lebensbereichen anbietet. Hauptsächlich informiert er über das tagesaktuelle politische und gesellschaftliche Geschehen in Deutschland und der Welt und trägt damit aktiv zur Meinungsbildung bei. Hörbehinderte können auf ein umfangreiches Untertitelungsangebot zugreifen. ARD Text bildet somit (über sein umfangreiches Nachrichtenangebot), bietet aber ebenso Beratung (zum Beispiel über seine Verbrauchertipps), Kultur und Information (etwa zu Sportergebnissen). Die einzelnen Beiträge sind objektiv und unparteilich und zeichnen sich in ihrer Gesamtheit durch eine besondere Vielfalt aus.

⁷¹ so auch der VPRT in seiner Stellungnahme, S. 51

⁷² amtliche Begründung zum 12. RÄStV, Zu § 11b, S. 13

⁷³ wie vor, zu § 11c, S. 15

⁷⁴ § 2 Abs. 5 S. 1 WDR-G; § 1a Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über den SWR-RLP; § 17 Abs. 2 Landesmediengesetz Ba-Wü

Grundsätzlich hält der **rbb**-Rundfunkrat die Rubrik „Boulevard“ für unbedenklich, da auch Unterhaltung vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist. Dennoch hat er bereits im laufenden Verfahren die Intendantin um nähere Erläuterung dieser Rubrik gebeten, um eine etwaige Verflachung dieser Inhalte auszuschließen. Mit Blick auf die GVK-Empfehlung teilte die Intendantin daraufhin mit Schreiben vom 2. Juni 2010 mit, dass die Beiträge unter anderem aus der Sendung „Brisant“ stammten, aber auch aus einzelnen Talksendungen sowie aus Radioangeboten. Meist handele es sich um Nachrichten aus den Bereichen Popkultur, Filmindustrie und Entertainment, die insbesondere jüngere Menschen mit großem Interesse verfolgten. Bei der journalistisch-redaktionellen Auswahl achte die ARD-Text-Redaktion bewusst darauf, dass triviale oder gar hämische oder herabwürdigende Darstellungen vermieden würden. Die Bezeichnung der Rubrik („Boulevard“) stehe nicht für den Versuch der Boulevardisierung oder gar Trivialisierung. Vielmehr handele es sich um Nachrichten, die anderenorts üblicherweise - insbesondere auch in seriösen Zeitungen - zum Beispiel mit „Unterhaltung“, „Leute“ oder auch „Buntes“ bezeichnet würden. Der federführende **rbb** wolle selbstverständlich keinen der bereits verwendeten Begriffe verwenden, sondern einen anderen, mit dem er sich abhebe, wie es auch § 11 Abs. 1 S. 6 RStV fordere. Der Name der Rubrik existiere bereits seit Jahren. Um Irritationen zu vermeiden, greife der **rbb** den Hinweis jedoch auf und werde eine Umbenennung der Rubrik prüfen. Der **rbb**-Rundfunkrat begrüßt diese Maßnahme und anerkennt im Übrigen den Sendungsbezug. Vorsorglich wird er diese Rubrik seiner ohnehin erfolgenden nachlaufenden Programmkontrolle unterstellen.

Auch die Kritiker bezweifeln grundsätzlich nicht, dass ARD Text vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist. Nur für die Online- und Mobil-Ausspielung sehen sie keine Veranlassung. Dem folgt der **rbb**-Rundfunkrat nicht. Das Mediennutzungsverhalten hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert. Für den Nutzer ist der zeitsouveräne Zugang zu den Inhalten inzwischen selbstverständlich geworden, wie die zahlreichen Stellungnahmen zeigen. Laut aktueller Studie der AGOF⁷⁵ erreicht das Internet fast 70 Prozent der deutschen Bevölkerung.⁷⁶ Der Deutsche Volkshochschulverband stellt zutreffend fest, dass das Internet das Leitmedium der Zukunft ist und diejenigen, die dieses Medium in ihren Programm- und Bildungsprozessen unbeachtet lassen, ihren Auftrag verfehlen und ihrer gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht werden.⁷⁷ Zu Recht spricht der Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008 (der nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates als Bezugsquelle geeignet ist) davon, dass das Internet die Welt stärker verändert als jede andere Technologie in der heutigen Zeit und es zur Lebensader der modernen Medien- und Informationsgesellschaft geworden ist.⁷⁸ Vor diesem Hintergrund hält der **rbb**-Rundfunkrat die Online-Ausspielung für unverzichtbar und ohnehin für gesetzlich beauftragt. Sowohl der RStV als auch die Verfahrensregeln von ARD und **rbb** gehen von der sogenannten Technologieneutralität aus, die die EU-Kommission ausdrücklich anerkannt und festgestellt hat, dass die Bestands- und Entwicklungsgarantie auch für „neue

⁷⁵ Arbeitsgemeinschaft Online Forschung e.V.

⁷⁶ AGOF in epd Medien v. 20.03.2010, Nr. 21, S. 11

⁷⁷ Deutscher Volkshochschulverband (dvv)

⁷⁸ Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, S. 31

Verbreitungsformen“ gilt.⁷⁹ Gleiches gilt für die Mobil-Ausspielung, die lediglich eine alternative Verbreitungsform darstellt, die der **rbb**-Rundfunkrat nicht nur für unbedenklich, sondern darüber hinaus für erforderlich hält zur Auftragserfüllung.

Die von dem BDZV geäußerte Befürchtung, ARD Text verdränge Online-Presseportale, prüft der **rbb**-Rundfunkrat an späterer Stelle. Bezüglich der weiteren Auffassung des BDZV, der Online-Ausspielung stehe zudem der verfassungsrechtliche Grundsatz entgegen, ARD und ZDF dürften keine öffentlich-rechtliche Presse anbieten, verweist der **rbb**-Rundfunkrat auf Ziffer III 3, S. 42 ff.

Soweit der VPRT zudem meint, eine eigene Aufbereitung aller Themen durch die Teletext-Redaktion sei nicht erforderlich, ist der **rbb**-Rundfunkrat anderer Auffassung. Er kann die Ausführungen der Intendantin nachvollziehen, wonach die spezifischen technischen Gegebenheiten des Teletextes eine eigene redaktionelle Betreuung erfordern. Hintergrund ist, dass eine Teletextmeldung aus maximal 23 Zeilen zu je 40 Zeichen besteht. Entsprechend dieser unveränderbaren technischen Vorgabe müssen sämtliche Texte umformatiert und umformuliert und insbesondere sinnvoll gekürzt werden. Hierin und in dem Umstand, dass Teletext sich insbesondere durch seine Schnelligkeit und Aktualität auszeichnet und die Mitarbeiter dementsprechend kontinuierlich schnell mit dem Blick für das Wesentliche arbeiten müssen, liegt die redaktionelle Leistung der Teletext-Redaktion und deren Notwendigkeit.

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

Gemäß § 11d Abs. 3 S. 1 RStV soll allen Bevölkerungsgruppen durch die Telemedienangebote die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden. Die Erfüllung dieser Aufgaben wird in der amtlichen Begründung als wesentliches Abgrenzungskriterium zu den kommerziellen Angeboten dargestellt.⁸⁰

1. Stellungnahmen Dritter

Eine explizite Befassung der Stellungnehmenden mit den besonderen telemedienspezifischen Anforderungen liegt nicht vor. Die durchweg positiven angebotsübergreifenden Stellungnahmen heben jedoch die Kostenfreiheit, Unabhängigkeit, Vielfalt und journalistische Kompetenz öffentlich-rechtlicher Medien hervor und halten diese Merkmale für geeignet, allen Bevölkerungsgruppen den Weg in die Wissens- und Informationsgesellschaft zu ebnen und den Kindern ein „sicheres Terrain“ zu bieten.⁸¹ Ver.di lobt die Integration unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen durch eine hochwertige und moderne Ausbildung und entsprechende Arbeitsplätze.⁸² Auch trügen die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote zu Erwerb und Ausbau von Medienkompetenz bei.⁸³ Mehrfach

⁷⁹ BVerfGE 119, 182, 218 („12. Rundfunkentscheidung“)

⁸⁰ amtliche Begründung, zu § 11d Absatz 3

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

⁸² Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

⁸³ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 2

wurde vor dem Hintergrund der Nutzung des Internets insbesondere durch junge Nutzer das Erfordernis hervorgehoben, diesen eine Orientierung bei der Nutzung zu bieten.⁸⁴

2. Ausführungen der Intendantin

Teletext sei durch die unmittelbare Übermittlung mit dem Fernsehsignal ein äußerst leicht zugängliches Medium und ermögliche somit nahezu allen, die ein Fernsehgerät hätten, sich über die Informationen des Teletextes ein Bild von der Gesellschaft zu machen. ARD Text richte sich an alle Alters- und Zielgruppen 24 Stunden am Tag, weil es keine kinder- und jugendgefährdenden Inhalte enthalte. Er gebe einen Überblick über das internationale, europäische und nationale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen. Dies sei ein wichtiger Beitrag zur Meinungsbildung in der Gesellschaft und erlaube einer uneingeschränkten Zielgruppe die Teilhabe an der Informationsgesellschaft. Die Berichte seien objektiv, frei von kommerziellen Interessen und nicht manipulierbar (zum Beispiel durch Hacker). Die Absender der Informationen seien immer klar erkennbar. Die Teletext-Untertitel für Hörbehinderte seien ein Beitrag zur barrierefreien Nutzung des Fernsehens und schulten darüber hinaus in der deutschen Sprache.⁸⁵

Nachdem der **rbb**-Rundfunkrat gemäß Beschluss des Dreistufentest-Ausschusses vom 10. Mai 2010 weitere Ausführungen zur Barrierefreiheit in dem Telemedienkonzept gefordert hatte, ergänzte die Intendantin dieses wie folgt:

Auf Seite 38 (alt: Seite 194) in Kapitel 1.1.2 nach dem Satz „Teletext ist durch die unmittelbare Übermittlung mit dem Fernsehsignal ein äußerst leicht zugängliches Medium, das es nahezu allen, die ein Fernsehgerät haben, ermöglicht, die im Teletext enthaltenen Informationen zu lesen und sich somit ein differenzierteres Bild der Gesellschaft zu machen“:

„Bei der Gestaltung der Teletextseiten wird auf eine gute Lesbarkeit durch klare Strukturierung der Inhalte, kontrastreiche Seitengestaltung und sparsamen Einsatz von Farben geachtet.“

Auf Seite 39 (alt: Seite 195) in Kapitel 1.2 unter „Angebotsformen / Darstellungen“ am Ende des zweiten Absatzes:

„Das Online-Ausspiel der Inhalte hat der ARD Text - speziell in der Textversion, aber auch in der für mobile Geräte optimierten Fassung - nach Kriterien der BITV (Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung) entwickelt. Die Schrift ist stufenlos skalierbar, die ARD Text-Meldungen können mit Screenreadern gelesen werden.“

Auf Seite 41 (alt: Seite 197) unter „Zukünftige Entwicklung“ ergänzte die Intendantin den letzten Satz, so dass er jetzt in Gänze lautet:

⁸⁴ Akademie der Künste, S. 1; ver.di, S. 1; Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)

⁸⁵ Telemedienkonzept, S. 194

„So erhält der Zuschauer dann zum Beispiel die Möglichkeit, Aussehen und Positionierung des Textes auf dem TV-Screen nach seinen Bedürfnissen ebenso festzulegen wie verschiedene Farbschemata und Kontrastvarianten in der Darstellung. ARD Text wird bei allen weiteren Entwicklungen stets daran arbeiten, den Grad der Barrierefreiheit zu erhöhen.“

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

Sowohl der ARD-Programmbeirat als auch die mitberatenden Gremien und die GVK sehen die telemedienspezifischen Anforderungen als erfüllt an. Die Rundfunkräte des MDR, NDR und des RB sowie die GVK heben insbesondere das Untertitelungsangebot als Beitrag zur Barrierefreiheit hervor, das die Privatprogramme so nicht böten.⁸⁶ Mit Blick auf die geänderten Nutzungsgewohnheiten hält der Rundfunkrat des SR zur Erreichung aller Bevölkerungsgruppen und als besondere Orientierungsfunktion die Online-Ausspielung für notwendig.⁸⁷ Der NDR-Rundfunkrat erwähnt unter Verweis auf entsprechende Marktforschungsergebnisse die hohe Nutzungsintensität, die Indiz sei für die journalistische Qualität und Seriosität von ARD Text. 56 Prozent der Nutzer glaubten, dass die besten Nachrichtenseiten vom ARD Text stammten. ARD Text sei Marktführer im Jahre 2009. Der NDR- und der WDR-Rundfunkrat verweisen zudem darauf, dass gemäß den Ergebnissen der AGF/GfK-Fernsehforschung bzw. laut IWD und einer repräsentativen Befragung gerade auch Jüngere das Teletext-Angebot gerne wahrnehmen.⁸⁸ Der SWR-Rundfunkrat und die GVK führen zusätzlich aus, dass das Untertitelungsangebot nicht nur von Hörbehinderten genutzt werde, sondern auch von ausländischen Mitbürgern zum Erlernen der deutschen Sprache. Damit leiste ARD Text auch einen Beitrag zur Integration von Minderheiten.⁸⁹

Angebotsübergreifend empfiehlt die GVK, darauf hinzuwirken, dass die bereits getroffenen Maßnahmen zur Barrierearmut und zur Medienkompetenz in den Telemedienkonzepten ausführlicher beschrieben werden und weiterhin an einer ständigen Optimierung gearbeitet wird. Auch außerhalb des Dreistufentest-Verfahrens sollten die Rundfunkräte die Entwicklungen im Bereich der Medienkompetenz aufmerksam verfolgen.⁹⁰

4. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat ist der Auffassung, dass ARD Text auch den telemedienspezifischen Auftrag erfüllt.

Die Teilhabe an der Informationsgesellschaft wird allen Bevölkerungsgruppen durch ein barrierearmes und einfach zu bedienendes Angebot ermöglicht. Barrierefrei

⁸⁶ MDR-RR, S. 1, NDR-RR, S. 3 und BR-RR, S. 1; Beschlussempfehlung der GVK, S. 5

⁸⁷ SR-RR, S. 1

⁸⁸ NDR-RR, S. 2, und WDR-RR, S. 2

⁸⁹ SWR-RR, S. 1

⁹⁰ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 7

sind bauliche Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.⁹¹

ARD Text bietet für Hörbehinderte ein umfangreiches Untertitelungsangebot. Gleichzeitig fördert die Untertitelung das Erlernen der deutschen Sprache und baut somit Sprachbarrieren für ausländische Nutzer ab. Die Ergänzungen des Telemedienkonzeptes, auch in dem für alle Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD geltenden Allgemeinen Teil, machen zudem die leichte Bedienbarkeit des ARD-Teletextes deutlich. Der **rbb**-Rundfunkrat begrüßt in diesem Zusammenhang die Ankündigung der Intendantin, die Barrierearmut stetig ausbauen zu wollen. Um alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen, hält der **rbb**-Rundfunkrat den Abbau etwaiger Barrieren für besonders wichtig.

ARD Text bietet auch Orientierungshilfe durch entsprechende Strukturen und verlässliche Informationen. Beides ist angesichts zunehmender Informations- und Angebotsdichte im Internet notwendig. Zutreffend führt der Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008 aus, dass aufgrund des quantitativen Wachstums der Medienangebote und des damit steigenden Medienkonsums die Medien ihren Einfluss auf das Denken und Handeln der Menschen signifikant gesteigert haben. Die Anforderungen an das Individuum hinsichtlich der Fähigkeit zur Selektion von Informationen und zur Meinungsbildung sind enorm gestiegen. Damit wächst der Orientierungsbedarf des Individuums und der Gesellschaft.⁹² Eben diesen Bedarf deckt ARD Text ab. Die mehrmals täglich aktualisierte und auf das Wesentliche beschränkte Berichterstattung in allen relevanten Lebensbereichen bietet den Nutzern eine sichere Informationsquelle. Die kurzen Beiträge helfen dabei, den Überblick zu behalten und Wesentliches von Unwesentlichem zu trennen. Auch Informationen zum Beispiel aus den Bereichen Kultur, Sport, Wissenschaft, Ratgeber ARD und Verbraucher sowie umfassende Programminformationen leisten einen Beitrag zur Orientierung. Als ein seit 30 Jahren gewachsenes Medium bietet der Teletext zudem eine Struktur, die für den Nutzer zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Über die Fernbedienung wählt er die von ihm gewünschten Seiten und kann mit den entsprechenden Tasten in den Seiten blättern. Wie im Fernsehen kann der Nutzer auch im Internet über das Eingabefeld die jeweilige Seite gezielt aufrufen. Die Darstellung entspricht derjenigen im Fernsehen. ARD Text in seiner Online-Ausspielung greift somit bewusst auf bereits bekannte Strukturen aus dem Fernsehen zurück. Dies hilft dem Nutzer, sich im Internet ebenso schnell wie in dem im Fernsehen ausgestrahlten Teletext zurechtzufinden. Zusätzlich steht ihm eine einfach strukturierte und kurze Seitennavigation zur Verfügung, über die er sich die Inhalte ebenfalls anzeigen lassen kann. ARD Text bietet dem Nutzer somit eine teletexttypische Orientierung, die er seit Jahrzehnten gewohnt und die inzwischen unverzichtbar geworden ist. Auch die Mobil-Ausspielung übernimmt die gewohnte Teletext-Gestaltung. Über die

⁹¹ § 4 BGG (Behindertengleichstellungsgesetz) sowie § 4a LGBG (Landesgleichberechtigungsgesetz Berlin)

⁹² Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, S. 9

Eingabe der bekannten Seitennummern findet der Nutzer die Texte bzw. Auszüge der Texte, die ihm auch im Fernsehen und im Internet zur Verfügung stehen.

ARD Text vermittelt technische Medienkompetenz durch die Ausspielung über verschiedene Verbreitungswege (Fernsehen, Internet, mobil). Da die Online-Ausspielung im Übrigen derjenigen des Fernsehens entspricht, findet sich der TV-Teletext gewohnte Nutzer in beiden Ausspielungen schnell und unkompliziert zurecht. Nichts anderes gilt für die mobile Verbreitung. All dies versetzt ihn in die Lage, selbstbestimmt mit dem Teletext umzugehen. Letztlich gilt auch hier, dass der Nutzer den Umgang mit dem Teletext seit 30 Jahren gewohnt ist. Nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates greift einmal mehr die Besonderheit des Teletextes, der ohnehin bereits als gesetzlich beauftragt gilt.

ARD Text vermittelt auch inhaltliche Medienkompetenz, indem es den Nutzer befähigt, zwischen den einzelnen Angeboten qualitativ zu unterscheiden. Hierbei hilft ihm die ebenfalls seit Jahrzehnten bekannte Seite 100, die er in allen Verbreitungsformen über eine gesonderte Anwahl unkompliziert und schnell anwählen kann und die ihm einen Überblick über aktuelle Informationen verschafft. Hierbei hilft ihm aber auch die journalistische Kompetenz, die der Berichterstattung zugrunde liegt. Eine gesonderte Warnung vor Gefahren bei der Nutzung des Internets im Hinblick auf den Datenschutz ist für ARD Text hingegen nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht in dem Maße, wie es beispielsweise das Telemedienangebot **rbb**online erfordert, notwendig, da für die Nutzung von ARD Text die Eingabe entsprechend sensibler Daten nicht erforderlich ist. Dennoch stehen dem Nutzer im Internet über den Link zu dem Telemedienangebot ARD.de und die dortige Online-Hilfe allgemeine Hinweise zur Verfügung, die den eigenverantwortlichen Umgang mit persönlichkeitsbezogenen Daten fördern. Hinzu kommen die weiteren Erläuterungen, die die Intendantin in den Allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte aufgenommen hat und mit denen sie darauf hinweist, dass die ARD großen Wert auf datenschutzkonforme Gestaltung legt, was sich unter anderem in einem von den Datenschutzbeauftragten von ARD, ZDF und Deutschland im April 2009 verabschiedeten Leitfaden zeige. Darüber hinaus bedarf ARD Text keiner Sendezeitbeschränkung oder sonstigen Verbreitungsrestriktion, da er keine Seiten enthält, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen könnten. Im Übrigen gilt auch für die Vermittlung inhaltlicher Medienkompetenz, dass sich Teletext seit Jahrzehnten entsprechend bewährt hat und der Teletext von ARD und ZDF insoweit Pionierarbeit leistete. Seiner Vorreiterrolle wird der ARD Text nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates auch heute - und mehr denn je angesichts der technischen Möglichkeiten - gerecht.

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

III. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote

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

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

a) Stellungnahmen Dritter

Den **rbb**-Rundfunkrat erreichten hierzu überwiegend angebotsübergreifende allgemeine Stellungnahmen. Der Deutsche Musikrat lobt die Kombination von journalistisch abgesicherter Qualitätsarbeit und demokratisch strukturierter Programmbegleitung als weltweit einzigartiges Konstrukt bildungskultureller Informationsvermittlung und Unterhaltung.⁹³ Der Deutsche Volkshochschul-Verband (dvv) hebt hervor, dass die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote von fachlich qualifiziertem Personal seriös recherchiert und aufbereitet seien.⁹⁴

Der BDZV hingegen meint angebotsübergreifend, entgegen der Auskunft in den Telemedienkonzepten wiesen keineswegs alle Inhalte der ARD-Gemeinschaftsangebote dieses Kriterium auf. Oft handele es sich um die bloße Weitergabe uneditierter Informationen, wie zum Beispiel die Übernahme von Daten zur Verkehrslage, die datenbankbasierte Veröffentlichung von Wetterdaten, Aktienkursen, Sportergebnissen und Ligatabellen sowie die Veröffentlichung von Webcam-Bildern und -Streams. Da es hier zahlreiche kommerzielle Angebote gebe, seien Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entbehrlich. Auch bedürfe es eines Aktualitätsbezuges im weiteren Sinne, da der journalistisch-redaktionelle Charakter mit dem Ziel der zeitnahen Weitergabe eines Angebots verknüpft sei. Es gehöre im Umkehrschluss nicht zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, zeitlose Inhalte ohne aktuell-journalistische Relevanz zu erstellen.⁹⁵ Auch der VPRT meint, die pauschale Behauptung in dem Telemedienkonzept, alle Inhalte in den Telemedienangeboten der ARD seien journalistisch veranlasst und durch Redakteure recherchiert, reiche nicht.⁹⁶

Zu ARD Text konkret und zudem positiv äußerte sich nur der DJV. Er ist der Ansicht, dass ARD Text ausschließlich journalistisch-redaktionell verantwortet ist.⁹⁷

b) Ausführungen der Intendantin

ARD Text sei journalistisch-redaktionell verantwortet. Die bereitgestellten Informationen würden rund um die Uhr aktualisiert. ARD Text begleite und ergänze das Hörfunk- und Fernsehangebot der ARD und liefere medienspezifisch aufbereitet ein breites Spektrum an informativen wie serviceorientierten Inhalten.⁹⁸ Angebotsübergreifend teilen die Intendantinnen und Intendanten im allgemeinen Teil der ARD-Telemedienkonzepte mit, alle Inhalte in den Telemedienangeboten der ARD seien journalistisch veranlasst und würden durch Redakteure recherchiert,

⁹³ Deutscher Musikrat, S. 1

⁹⁴ Deutscher Volkshochschul-Verband e.V. (dvv), S. 2

⁹⁵ BDZV, S. 10 f.

⁹⁶ VPRT, S. 40

⁹⁷ DJV, S. 23

⁹⁸ Telemedienkonzept, S.199

erstellt und gepflegt. Alle Onlineredakteure verfügten über eine entsprechende journalistische und medienspezifische Ausbildung. (Zu der Frage, welche redaktionellen Mitarbeiter mit der Erstellung von ARD Text befasst sind, verweist der **rbb**-Rundfunkrat unter anderem auf seine Ausführungen unter A I 4, S. 6 f. sowie nachfolgend unter lit. d, Seite 35) Die journalistischen Grundsätze würden umfänglich beachtet.⁹⁹ In dem allgemeinen Teil der Kommentierung zu den Stellungnahmen Dritter teilen die Intendantinnen und Intendanten zudem mit, dass die von den Kritikern bemängelten Charts oder Tabellen, Web-Cams und Live-Streams unter journalistischen Gesichtspunkten ausgewählt und in das Angebot integriert werden. Live-Ticker seien eigenständige redaktionelle Leistungen. Eine Erstellung von Inhalten ohne journalistische Strukturierung werde nicht vorgenommen. Das Verbot solcher Angebotelemente für öffentlich-rechtliche Telemedien stellte einen Eingriff in die Programmautonomie dar und verhindere Konkurrenzfähigkeit.¹⁰⁰

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

Der ARD-Programmbeirat sieht keine Veranlassung, an der journalistisch-redaktionellen Gestaltung und Veranlassung von ARD Text zu zweifeln.¹⁰¹ Auch die GVK und die mitberatenden Gremien meinen, ARD Text fördere durch eigene redaktionell erstellte Inhalte die individuelle und öffentliche Meinungsbildung.¹⁰²

d) Entscheidung des Rundfunkrates

ARD Text enthält nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates ausschließlich journalistisch-redaktionell veranlasste und gestaltete Angebote.

Der Begriff „journalistisch-redaktionell“ verlangt nach der amtlichen Begründung eine planvolle Tätigkeit mit dem Ziel der Herstellung und zeitnahen Weitergabe eines Angebots, das den Anforderungen des § 11 RStV als Beitrag zur Meinungsbildung genügt. „Als journalistisch-redaktionelle Tätigkeitsschwerpunkte kommen insbesondere die recherchierende Sammlung, die auswählende und gewichtende Bewertung recherchierter Quellen sowie die systematisierende und strukturierende sprachliche oder sonstige Aufbereitung in Betracht. Eine Veranlassung ist zum Beispiel dann gegeben, wenn der journalistisch-redaktionell bearbeitete Gegenstand öffentliche Relevanz aufweist. Journalistisch-redaktionelle Gestaltung ist gegeben, wenn das für das in Bearbeitung befindliche Angebot ausgewählte Material in eigenständiger Weise in Text, Bild oder Ton geformt wird. Somit sind zufällige Ansammlungen (unredigierte Chats, Messeergebnisse), nicht bearbeitete Wiedergaben (Web-Kamera, Foto-Galerie) oder nicht gewichtete Inhalte (aufgelistete Agenturmeldungen) Beispiele für Angebote, die das Merkmal journalistisch-redaktionell nicht erfüllen.“¹⁰³ In der Literatur wird zusätzlich darauf

⁹⁹ Allgemeiner Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 27

¹⁰⁰ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 38 ff.

¹⁰¹ ARD-Programmbeirat, Ziff. 1.2.1, S. 14

¹⁰² Beschlussempfehlung der GVK, S. 5; unter anderem NDR-RR, S. 2

¹⁰³ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, Zu §11d, S. 16

hingewiesen, dass das Angebot nach journalistischen Gesichtspunkten und Leitlinien zu erfolgen habe. So bedeute „journalistisch“ die Beachtung anerkannter journalistischer Grundsätze wie das Gebot der Unabhängigkeit, Sachlichkeit und des Wahrheitsschutzes, der Trennungsgrundsatz von Programm und Werbung sowie das allgemeine Verbot rechtswidriger Handlungen. Auch müsse verständlich formuliert werden und die Programmgrundsätze wie die Achtung und der Schutz der Würde des Menschen eingehalten werden. „Redaktionell“ bedeute, dass die verantwortliche Redaktion sicherzustellen hat, dass die journalistischen Arbeiten vor der Veröffentlichung kontrolliert werden von dem redaktionell Verantwortlichen.¹⁰⁴

Nach der Literaturlauffassung kommt es dabei nicht auf die Begutachtung des einzelnen Beitrages an. Maßgeblich sei vielmehr eine publizistisch kohärente Gesamtordnung des Nebeneinanders von Beiträgen. Es sei dementsprechend nicht ausgeschlossen, dass einzelne Elemente, die für sich gesehen keine spezifische Formung aufweisen, zulässigerweise im Rahmen eines unter publizistischen Gesichtspunkten kohärenten Nebeneinanders von Beiträgen platziert werden dürfen.¹⁰⁵

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

Der **rbb**-Rundfunkrat hat keinen Zweifel daran, dass ARD Text journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet ist. Es liegt in der Natur des Teletextes, dass er überwiegend aus Text-Informationen besteht. Diese werden von redaktionellen Mitarbeitern erstellt. Die Intendantin teilt hierzu mit, dass die Programminformationen von dem ARD Play-Out-Center redaktionell aufbereitet und zugeliefert werden. Die aktuellen Nachrichten im Bereich Politik/Weltgeschehen nebst Hintergrundseiten liefert die tagesschau.de-Redaktion aus Hamburg. Aktuelle Informationen aus den weiteren Ressorts wie Sport, Kultur, Ratgeber und Wirtschaft werden von der ARD Text-Redaktion erstellt. Die Kindernachrichten und das Wissensquiz bietet der ARD Text in Kooperation mit KI.KA an. Alle Inhalte von ARD Text sind somit redaktionell verantwortet. Soweit zusätzlich Serviceinformationen wie zum Beispiel die von dem BDZV angebotsübergreifend kritisierten angeboten werden, schadet dies im Übrigen nicht, da diese sich sinnvoll in das Gesamtangebot einbetten und von der

¹⁰⁴ Peters, a.a.O., Rn. 229

¹⁰⁵ Hain, Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄStV, Rechtsgutachten, 2009, S. 86

zuständigen Redaktion nach Angaben der Intendantin journalistisch-redaktionell bearbeitet und insbesondere letztverantwortlich betreut werden.

Entgegen der Auffassung des BDZV bedarf es nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates im Übrigen keines Aktualitätsbezuges im weiteren Sinne. Zum einen fehlt es in § 11d Abs. 1 RStV an einer entsprechenden Vorgabe. Zum anderen spricht die amtliche Begründung zu § 11d Abs. 1 RStV lediglich von einer zeitnahen Weitergabe eines Angebots und damit von einer ohnehin bereits gegebenen Selbstverständlichkeit bei der Arbeit in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Anlass zu der Befürchtung, dass die Redaktionen Angebote erstellen, diese dann aber tagelang nicht veröffentlichen, besteht nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht.¹⁰⁶ Dies gilt erst recht für den Teletext, der - wie bereits mehrfach ausgeführt - mehrmals täglich aktualisiert und überschrieben wird.

Letztlich spricht auch der Umstand, dass keiner der Stellungnehmenden ARD Text insoweit konkret kritisiert, für dessen journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung. Speziell zu ARD Text äußerte sich nur der DJV - und zwar positiv.

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

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

§ 11d Abs. 3 Satz 2 RStV enthält zudem die Pflicht zur Ausweisung des zeitlichen und inhaltlichen Bezuges zu einer bestimmten Sendung in dem jeweiligen Telemedienangebot, um die Feststellung des Sendungsbezuges ohne Rechercheaufwand zu ermöglichen.¹⁰⁷

a) Stellungnahmen Dritter zum Sendungsbezug

Zur Frage des Sendungsbezuges liegen ausschließlich angebotsübergreifende allgemeine Stellungnahmen vor. So sieht der Deutsche Musikrat das Kriterium des Sendungsbezuges bzw. der Programmbegleitung als zweitrangig an, wenn die Angebote einen Mehrwert haben. Ver.di erachtet es für notwendig, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auch nichtsendungsbezogene Telemedien anbieten dürfen. Es reiche gerade nicht, wenn Onlineangebote nur Abspielkanal für Hörfunk- und Fernsehinhalte seien.¹⁰⁸ Von der Möglichkeit, im Internet sendungsunabhängige Angebote zu schaffen, die in der Hörfunk- und Fernsehprogrammplanung nicht berücksichtigt werden, könne insbesondere die in den herkömmlichen Medien unterpräsenzierte Kulturberichterstattung profitieren

¹⁰⁶ so auch Peters, a.a.O., Rn. 227

¹⁰⁷ amtliche Begründung zu § 11d Abs. 2 Nr. 2, S. 17

¹⁰⁸ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

(Akademie der Künste). Die Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheks- und Informationsverbände e.V. sieht in dem strengen Sendungsbezug die Gefahr informationeller Einschränkung. Der Gebührenzahler habe auch Anspruch auf sendungsunabhängige Informationen zum Beispiel von Auslandskorrespondenten, die nur über das Internet berichteten, zum Beispiel über die politische Situation im Iran.

Der DJV weist darauf hin, dass der - im Vergleich zu dem bisher geforderten Programmbezug - einengende Bezug auf konkrete Sendungen von der Europäischen Kommission nicht gefordert worden sei. Dies sei bei der Bewertung der Telemedienkonzepte zu berücksichtigen. Auch dass der zeitliche und inhaltliche Bezug zu einer bestimmten Sendung im Telemedienangebot ausgewiesen werden muss, stelle eine Einschränkung dar. Das Kriterium der Aktualität werde dabei außer Acht gelassen. Zudem könne die Darlegung der Quellen das Redaktionsgeheimnis und den Informantenschutz verletzen, insbesondere mit Blick darauf, dass die Quellen dann auch gegenüber der Rechtsaufsicht offengelegt würden. Dies sei journalistisch-ethisch nicht vertretbar und vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach staatlichen Stellen ein solcher Einblick grundsätzlich verwehrt ist, bedenklich.¹⁰⁹ Darüber hinaus ist der DJV der Auffassung, dass die Unterscheidung zwischen den Anwendungsbereichen in § 11 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 RStV nicht trennscharf sei, was eine klare Zuordnung verhindere. Die ARD tue daher gut daran, alle bisherigen Telemedien dem Dreistufentest-Verfahren zu unterziehen.¹¹⁰

BITKOM hingegen ist ebenso angebotsübergreifend der Ansicht, durch die Gesamtunterwerfung sämtlicher Online-Angebote unter § 11d Abs. 2 Nr. 3 bzw. 4 RStV in Verbindung mit dem vorgelegten Verweildauerkonzept würden die Beschränkungselemente der Zeitgrenzen und des Sendungsbezuges ausgehebelt.¹¹¹ Auch BDZV und VPRT meinen angebotsübergreifend, die gesetzlich geforderte klare Abgrenzung zwischen sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Angeboten fehle in den ARD-Telemedienkonzepten. Eine kontinuierliche Überprüfung anhand der Telemedienkonzepte sei somit nicht möglich. Auch die Kennzeichnungspflicht für sendungsbezogene Angebote würde folglich außer Acht gelassen.¹¹²

b) Stellungnahmen Dritter zur Verweildauer

Viele Stellungnehmende fordern - wiederum angebotsübergreifend - eine unbegrenzte Vorhaltung der Angebote. So halten die zwölf Privatpersonen die Sieben-Tage-Regelung des § 11d Abs. 2 Nr. 1 RStV für absurd. Die Akademie der Künste sieht in der Sieben-Tage-Beschränkung einen Eingriff in die Informationsfreiheit. Kulturelle Themen sollten ebenso wie Sportberichterstattung über Mediatheken langfristig abrufbar bleiben (Deutscher Musikrat, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft). Auch die Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheks- und Informationsverbände e.V. und der Weltverband der Bibliotheken (IFLA)

¹⁰⁹ DJV, S. 7 ff.

¹¹⁰ DJV, S. 12

¹¹¹ BITKOM, S. 3

¹¹² BDZV, S. 7; VPRT, S. 27

sprechen sich für eine über sieben Tage hinausgehende Verweildauer aus, wobei der IFLA Zeitbeschränkungen grundsätzlich ablehnt.¹¹³ Die Beschränkungen des Rundfunkstaatsvertrages seien insoweit rückwärtsgewandt und nicht mehr zeitgemäß. Die Verweildauer dürfe sich insbesondere nicht primär an den kommerziellen Geschäftsinteressen Dritter orientieren. Audiovisuelle Bildungsinhalte müssten nach Ansicht des Deutschen Volkshochschulverbandes über mehrere Jahre verfügbar sein. Die Online-Angebote der ARD seien das gesellschaftliche Gedächtnis. Es sei nicht einzusehen, dass sie dem Gebühren zahlenden Nutzer bereits nach kurzer Zeit vorenthalten würden.¹¹⁴ Auch die Deutsche-Lebens-Rettungs-Gesellschaft wendet sich gegen die Beschneidung der Internetpräsenz auf sieben Tage. Dies sei ein klarer Wettbewerbsnachteil. Die Regelung sei daher ein „unmöglicher Kompromiß“.¹¹⁵ Ebenso hält die Evangelische Kirche es für richtig, Inhalte länger als sieben Tage vorzuhalten. Auch andere zeitliche Begrenzungen seien insbesondere für journalistisch wertvolle und seriös recherchierte Inhalte und für Ratgeberangebote nicht einzusehen. Der Charakter des Internets spreche vielmehr für eine unbegrenzte Verweildauer.¹¹⁶ Ver.di hält die Verweildauer für Sendungen in den Bereichen Nachrichten, Magazine, Dokumentationen und Reportagen für deutlich zu kurz. Der originäre Bildungs- und Informationsauftrag dürfe nicht durch enge Fristen ausgehöhlt werden. Im Übrigen plädiert ver.di für einheitliche Fristen. So könne es zum Beispiel nicht sein, dass Sendungen kürzer sind als die sie begleitenden Chats oder Foren.¹¹⁷ Der Deutsche Familienverband fordert ebenso möglichst langfristige Verweildauerregelungen, denn der Meinungsbildungsprozess bedürfe des Zurückgreifens auf ältere Informations- und Unterhaltungsangebote.¹¹⁸

Der DJV hält angebotsübergreifend die Begründung für das Verweildauerkonzept der ARD für gut nachvollziehbar. Unter Verweis auf den öffentlich-rechtlichen Auftrag erscheint ihm zudem die gesetzliche Sieben-Tage-Frist zu kurz. Die Unterscheidung in die vier Inhaltstypen meine gerade nicht, dass Beiträge und Sendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur noch sieben Tage im Netz stehen dürften.¹¹⁹

BITKOM, BDZV und VPRT meinen indes, die Sieben-Tage-Frist des § 11d Abs. 2 Nr. 1 RStV sei der Regelfall.¹²⁰ Ein Vorhalten von Beiträgen über Wochen und Monate habe der Gesetzgeber vermeiden wollen. Die Telemedienkonzepte würden die staatsvertragliche Regelfrist umgehen.¹²¹

Angebotsspezifisch äußert sich nur der VPRT. Seiner Auffassung nach werde die Verweildauer ohne Nennung konkreter Anwendungsfälle auf sechs Monate ausgedehnt. Dies entspreche nicht den Anforderungen an eine Ausnahme von der

¹¹³ Weltverband der Bibliotheken (IFLA), S. 1 f.

¹¹⁴ Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv)

¹¹⁵ Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG), S. 1

¹¹⁶ Evangelische Kirche in Deutschland, S. 2

¹¹⁷ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

¹¹⁸ Deutscher Familienverband, S. 2

¹¹⁹ DJV, S. 7

¹²⁰ BITKOM, S. 3; BDZV, S. 8; VPRT, S. 28 ff., 88

¹²¹ BDZV, S. 8; VPRT, S. 30 ff.

gesetzlichen Vorhaltefrist.¹²² Die angebotsübergreifenden weiteren Ausführungen des VPRT beziehen sich überwiegend nicht auf das hiesige Verweildauerkonzept. ARD Text folgt insoweit einem eigenen Verweildauerkonzept.

c) Ausführungen der Intendantin zum Sendungsbezug und zur Verweildauer

aa) Sendungsbezug

In dem allgemeinen Teil der Kommentierung zu den Stellungnahmen Dritter teilen die Intendantinnen und Intendanten mit, die Mehrzahl ihrer Angebote stehe im Zusammenhang mit einer Sendung, auch wenn die Angebote als nichtsendungsbezogen überführt würden. Dieser Sendungsbezug entspreche aber nicht der engen Definition des 12. RÄStV. Der Bestand der ARD-Telemedien sei seit Jahren durch die medientypische Vermischung von sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Inhalten und Elementen charakterisiert. Die Umsetzung des strengen Sendungsbezuges würde stark in die redaktionelle Arbeit eingreifen. Aktualisierungsverbote und verfassungsrechtlich fragwürdige bürokratische Kennzeichnungspflichten wären die Folge. Alle Verbote der Negativliste im Zusammenhang mit dem Sendungsbezug würden von der ARD umgesetzt. Bei Zugrundelegung des faktischen Begriffes des Sendungsbezuges sei klar, dass aus Gründen der Transparenz die Angabe der Quellen und die Herstellung des Bezuges zum linearen Programm in den Telemedienangeboten seit Jahren gängige Praxis sei. Im Übrigen achte die ARD bei der Umsetzung der Telemedienangebote genau darauf, dass nur zulässige Telemedienangeboten würden.¹²³

Zu ARD Text konkret äußert sich die Intendantin in ihrer angebotsspezifischen Kommentierung mangels Kritik Dritter nicht.

bb) Verweildauer

Auf die Kritik des VPRT hinsichtlich der Ausdehnung der Verweildauer auf sechs Monate teilt die Intendantin mit, die Videotextinhalte würden kontinuierlich aktualisiert, manche Meldungen mehrmals innerhalb 24 Stunden. Ein Archiv gebe es nicht. Die Verweildauer von sechs Monaten sei als maximale Verweildauer für redaktionelle Inhalte gewählt, um alle Fälle einzuschließen. Konkret bedeute dies, dass Nachrichten und Wetter, Serviceinformationen, Rezensionen, kurzfristige Programmbegleitung grundsätzlich maximal sieben Tage zur Verfügung stünden. Dossiers und Hintergrundbeiträge sowie Programmbegleitung von Sendungen mit weiterem Ausstrahlrhythmus seien gelegentlich länger auf Sendung. So sei zum Beispiel die Bundesligatabelle vom letzten Spieltag auch während der Sommerpause noch abrufbar. Vorberichte zu Wahlen seien ebenfalls länger als sieben Tage nachzulesen. Lediglich Adressen und allgemeine Informationen zu Programm, Sender etc. seien zeitlich unbefristet. Das Verweildauerkonzept entspreche somit klaren journalistisch-redaktionellen Regeln, die eine Berechnung einzelner Fristen ermöglichten.¹²⁴

¹²² VPRT, S. 88

¹²³ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 28 ff.

¹²⁴ Kommentierung der Intendantin, S. 6

Über den allgemeinen Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienangeboten teilt die Intendantin zudem mit, der 12. RÄStV sehe keine Regelverweildauer vor, sondern weise vielmehr in § 11d RStV vier gleichrangige Varianten im Telemedienbereich aus. Im Übrigen sei das Verweildauerkonzept für die Gemeinschaftsangebote aus journalistischer Perspektive erstellt und trage bekannten Nutzergewohnheiten Rechnung. Die Einschätzung der Relevanz der Verweildauer müsse journalistisch-redaktioneller Bewertung zugänglich sein, woraus zugleich folge, dass die Beschreibung der Inhalte und ihrer Vorhaltung abstrakt und beispielhaft erfolgen müsse. Die Fristen seien Obergrenzen.¹²⁵

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

aa) Sendungsbezug

Angebotsspezifisch zu ARD Text äußern sich weder der ARD-Programmbeirat noch die GVK. In ihrer allgemeinen Beschlussempfehlung führt die GVK jedoch aus, der Begriff des Sendungsbezuges sei grundsätzlich so auszulegen, dass ein zeitlicher und inhaltlicher Bezug zu einer konkreten Sendung im Sinne einer bestimmten Folge bestehen muss. Eine generelle Pflicht zur Ausweisung des Sendungsbezuges bestehe wegen der Überführung des Bestandes gemäß § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV nicht. Die Negativliste könne eine Kennzeichnung jedoch notwendig machen. Die GVK empfiehlt den Gremien, auf die Kennzeichnungspflicht hinzuweisen.

bb) Verweildauer

Der ARD-Programmbeirat ist der Auffassung, der gesetzliche enge Zeitrahmen gereiche den privaten Wettbewerbern zum Vorteil. Die Fristen sollten daher ausgeschöpft werden. Die Verweildauerregelungen nach § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV stellten nicht den gesetzlichen Regelfall dar. ARD Text verstoße nicht gegen das gesetzliche Verweildauerkonzept.¹²⁶

Die GVK hat keine spezifischen Anmerkungen zu ARD Text. In ihrer allgemeinen Beschlussempfehlung teilt sie mit, dass sie die Festlegung von Maximaldauerfristen, innerhalb derer die konkrete Verweildauer anhand journalistisch-redaktioneller Kriterien erfolgt, grundsätzlich für zulässig und notwendig hält. Darüber hinaus empfiehlt sie jedoch die Überarbeitung des Verweildauerkonzepts insbesondere im fiktionalen Bereich, beispielsweise zu sogenannten Endlos-Serien, Soaps und Telenovelas.¹²⁷ Entsprechende Inhalte weist ARD Text jedoch nicht auf. ARD Text folgt einem eigenen Verweildauerkonzept, auf das die Änderungsempfehlungen der GVK nicht übertragbar sind.

¹²⁵ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 67 ff.

¹²⁶ ARD-Programmbeirat, S. 16

¹²⁷ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 13

e) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

aa) Sendungsbezug

ARD Text wird als nichtsendungsbezogenes Angebot nach § 11d Abs. 2 Nummer 3 RStV überführt. Eine generelle Ausweisung des Sendungsbezuges ist daher nicht erforderlich. Das Gesetz kennt auch keine Pflicht zur Unterscheidung sendungs- und nichtsendungsbezogener Angebote bereits in dem Telemedienkonzept. § 11d Abs. 3 S. 2 RStV fordert lediglich eine Ausweisung für sendungsbezogene Telemedien in dem Telemedienangebot selbst. Explizit vorgeschrieben ist der Sendungsbezug jedoch bei Elementen der Negativliste. Hier sollte der Sendungsbezug auch ausgewiesen werden (vgl. hierzu Ziffer III 6 d, S. 47 f.).

Das Bedürfnis nach verfassungskonformer Auslegung des Sendungsbezuges liegt zwar nah (vgl. hierzu Ziffer III 6 d, S. 47 f.). Dennoch geht der **rbb**-Rundfunkrat davon aus, dass die Auslegung des Gesetzeswortlautes und der amtlichen Begründung auf ein Verständnis des Sendungsbezuges auf sehr konkreter Ebene im Sinne eines einzelnen Beitrages schließen lassen. Nach § 2 Abs. 2 Nummer 18 RStV sind unter sendungsbezogenen Telemedien jedenfalls solche Angebote zu verstehen, die der Aufbereitung von Inhalten aus einer konkreten Sendung einschließlich Hintergrundinformationen dienen, soweit auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen wird und diese Angebote thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten, ohne jedoch bereits ein eigenständiges neues oder verändertes Angebot zu sein. Die Gutachter des Olswang-Gutachtens schlagen vor, die Bezugnahme auf „für die Sendung genutztes Material“ nicht mit „in der Sendung gezeigtem Material“ gleichzusetzen, da bei sendungsbegleitenden Angeboten verschiedenste Informationen zusätzlich angeboten würden.¹²⁸

Ebenso wie Hain¹²⁹ befürchtet der **rbb**-Rundfunkrat aufgrund des strengen Sendungsbezuges hinsichtlich der Kennzeichnungspflicht nach § 11d Abs. 3. S. 2 RStV eine Beeinträchtigung der Programmautonomie und eine Behinderung in der laufenden redaktionellen Arbeit. Auch befürchtet er einen Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit der Anstalten durch die Verletzung des Quellen- und Informantenschutzes. Hain hält es aus diesem Grund für verfassungsrechtlich tolerabel, die Kennzeichnungspflicht auf einer abstrakteren Ebene anzusiedeln.¹³⁰ Die Frage, ob tatsächlich ein verfassungsrechtlicher Eingriff in die Programmautonomie vorliegt, hat jedoch nicht der **rbb**-Rundfunkrat zu klären. Er hat die Norm anzuwenden, solange sie nicht von dem zuständigen Gericht für unwirksam erklärt wird.

Die Einhaltung des Sendungsbezuges und der Kennzeichnungspflicht unterliegt der ex post Programmaufsicht der Gremien. Der **rbb**-Rundfunkrat unterstellt ARD Text seiner nachlaufenden Programmbeobachtung. Zudem hat er vorsorglich einen entsprechenden Hinweis in den Tenor seiner Entscheidung aufgenommen.

¹²⁸ Sokoll/Bensinger/Olswang, a.a.O., S. 15 f.

¹²⁹ Hain, a.a.O., S. 102

¹³⁰ Hain, a.a.O., S. 103

bb) Verweildauer

§ 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV stellt nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht den gesetzlichen Regelfall dar, von dem nur im Ausnahmefall abgewichen werden dürfe. Die Auslegung der Kritiker findet weder im Gesetz noch in der amtlichen Begründung zum RStV eine Stütze.¹³¹ Vielmehr handelt es sich um eine verfahrensrechtliche Privilegierung in der Weise, dass für die dort genannten Inhalte eine unmittelbare gesetzliche Beauftragung besteht ohne Durchlaufen eines Dreistufentests. Eine längere Verweildauer ist jedoch ebenso zulässig, sofern sie die Anforderungen des Dreistufentests erfüllt, § 11 d Abs. 2 Nr. 3 und 4 RStV.

Die vergleichsweise kurzen und überschaubaren Verweildauerregelungen für ARD Text hält der **rbb**-Rundfunkrat für unbedenklich. Die Intendantin teilt in dem Telemedienkonzept mit, die meisten Seiten des ARD-Teletextes würden mehrmals täglich überschrieben und aktualisiert. Der Großteil der Inhalte bleibt somit ohnehin unter den bereits gesetzlich beauftragten und ohne Durchführung des Dreistufentests zulässigen sieben Tagen. Nur wenige Inhalte werden länger vorgehalten. Dies betrifft hauptsächlich sendungsbegleitende Informationen zu Sendungen mit monatlichem Ausspielrhythmus. Die von der Intendantin auf die Kritik des BDZV vorgebrachten weiteren Beispiele machen deutlich, welche Inhalte maximal sechs Monate vorgehalten werden. Der **rbb**-Rundfunkrat hält es in diesem Zusammenhang für angemessen, dass beispielsweise die Bundesligatabelle vom letzten Spieltag auch noch während der Sommerpause vorgehalten wird. Für ebenso angemessen hält er die Bemessung der Maximalfrist mit sechs Monaten. Die Gefahr einer endlosen Vorhaltung wird damit ausgeräumt. Der **rbb**-Rundfunkrat hält es auch für nachvollziehbar, dass allgemeine Informationen zu Programm, Sender und Adressen ohne zeitliche Befristung vorgehalten werden (vgl. zu der weiteren publizistischen Begründung des Verweildauerkonzepts Ziffer II 2, Seite 60 f.).

3. Kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot

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

a) Stellungnahmen Dritter

Auch hierzu erreichten den **rbb**-Rundfunkrat fast ausschließlich positive, allgemeine angebotsübergreifende Stellungnahmen. So betrachtet Ver.di das Verbot nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote als unnötige Eingrenzung des öffentlich-rechtlichen Auftrages.¹³² Der Deutsche Familienverband ist der Auffassung, die Nutzer seien es wegen der hohen Glaubwürdigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewohnt, auch presseähnliche Angebote auf dessen Internetseiten abzurufen.¹³³

¹³¹ so auch Knothe in epd Medien 60/09, S. 6 f.; Hain, a.a.O., S. 95; Kops/Sokoll/Bensinger/OLSWANG, a.a.O., S. 15 f.

¹³² Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

¹³³ Deutscher Familienverband, S. 2

Kritisch äußerte sich hingegen der BDZV in seinen angebotsübergreifenden Anmerkungen. Er geht von einem Verbot „elektronischer Presse“ aus. Laut Gesetzgeber müssten Telemedienangebote auf einer hörfunk- und fernsehähnlichen Gestaltung basieren. Rundfunkanstalten seien damit explizit nicht mit Textjournalismus im Internet beauftragt. Dennoch ließen sich zahlreiche Nachrichten- und Informationsangebote nicht hörfunk- oder presseähnlicher Gestaltung zuordnen (zum Beispiel tagesschau.de, boerse.ARD.de und sportschau.de). Wegen der Textbezogenheit seien die Inhalte weitgehend presseähnlich. Auch müssten die einzelnen Beiträge betrachtet werden und nicht das Gesamtangebot. Der Rundfunkrat könne durch das Telemedienkonzept presseähnliche Angebote nicht identifizieren.¹³⁴

Angebotsspezifisch meint der BDZV, ARD Text im Internet stelle ein klassisches und umfassendes Nachrichten- und Informationsportal dar. Unzutreffend sei die Aussage der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Onlinetextportale seien mit dem Teletext vergleichbar, der seit Jahrzehnten eine gängige Berichterstattungsform darstelle. Teletext ermögliche grundsätzlich gerade keine tiefgründige Berichterstattung. Aufgrund sehr begrenzter Zeichenkapazität könnten keine Hintergrundinformationen vorgehalten werden. Es liege keine vergleichbare Angebotstiefe vor. Die limitierte grafische Darstellungsmöglichkeit setze dem Teletext Grenzen.

Dies gelte für ARD Text jedoch nicht in gleichem Maße. Auf dem Onlineportal auf der Startseite gebe es zunächst einen virtuellen Fernseher mit Fernbedienung, der die TV-typische Teletext-Bedienbarkeit abbilde. Der Teletext könne aber auch über den Menüpunkt „Textversion“ in der internettypischen Darstellung aufgerufen werden. Auf der linken Bildschirmseite werde dann eine Menüleiste eingeblendet, über die die verschiedenen Ressorts bequem anklickbar seien. Somit erhalte der Nutzer einen schnellen und umfassenden Überblick, wie er ihn auf anderen Nachrichtenportalen der Onlinepresse erhalte, auch wenn die Beiträge des Teletextes kürzer seien.¹³⁵

Dörr kommt in seinem für den VPRT erstellten angebotsübergreifenden Gutachten im Übrigen zu dem Ergebnis, dass die Gestaltung des Gesamtangebots maßgeblich sei. Presseähnlichkeit liege dann nicht vor, wenn herkömmliche Elemente aus Zeitungen und Zeitschriften einerseits und Fernsehen andererseits gemischt oder neue Präsentationsformen gewählt würden.¹³⁶

b) Ausführungen der Intendantin

Die Online-Ausspielung des ARD Text sei kein presseähnliches Angebot. ARD Text folge spezifischen technischen Anforderungen, die ihn von Presseangeboten klar unterscheiden würde, zum Beispiel durch die Menüführung. Die Online-Ausspielung sei allein für den geübten Teletext-Nutzer attraktiv, da es lediglich vertraute medienspezifische Nutzungsmuster verwende. Ein Onliner, der Teletext nicht kenne, werde andere Online-Auftritte bevorzugen. ARD Text beschränke sich auf

¹³⁴ BDZV, S. 8 f.

¹³⁵ BDZV, S. 119 f.

¹³⁶ Dr. Dieter Dörr für VPRT, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, 2009, S. 4 f.

eine schlagwortartige Darstellung des Sachverhaltes, was auch der BDZV bestätige. Insbesondere ermögliche der Teletext keine inhaltlich vertiefte Auseinandersetzung, weshalb der Nutzer zwangsläufig auf ein anderes Internetangebot zurückgreifen müsse, wenn er vertiefte Informationen suchte. Etwaige marktliche oder publizistische Auswirkungen auf „Online-Presseportale“ seien somit eher positiver Natur. Die Online-Ausspielung stehe daher ausschließlich in Konkurrenz zu anderen Teletexten, nicht zu „Online-Presseportalen“.¹³⁷

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

Der ARD-Programmbeirat meint, ARD Text sei kein presseähnliches Angebot. Es stehe dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich offen, journalistisch-redaktionell gestaltete, meinungsbildungsrelevante Telemedien - ggf. auch textbasiert - anzubieten. Dem Gesetzeswortlaut nach seien Angebote untersagt, die in Inhalt und Gestaltung Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen. Dies beziehe sich nicht auf Onlineangebote der Presseunternehmen. ARD Text weise in der Gesamtbetrachtung keine presseähnliche Gestaltung auf. Die Online-Ausspielung sei lediglich ein alternativer Verbreitungsweg.¹³⁸

Die GVK ist der Auffassung, das Verbot nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote sei nicht auf den Teletext anwendbar, da dies ansonsten zu kontradiktorischen Aussagen des Staatsvertragsgesetzgebers führte. Teletext bestehe aufgrund der technischen Begebenheiten naturgemäß im Wesentlichen aus Textbeiträgen. Der Wortlaut der amtlichen Begründung zu § 11b und 11c zeige zudem, dass der Gesetzgeber den Teletext als vom Auftrag der Fernseh- und Hörfunkprogramme als Annex umfasst sehe. Die in der amtlichen Begründung zu § 11d Abs. 2 Nr. 3 geforderte Kombination aus Ton, Text und Bild zeige, dass auf Text gerade nicht verzichtet werden dürfe. Selbst unter Berücksichtigung der Auslegung des Verbotes als Schutz für den Verleger bestehe keine Presseähnlichkeit, da Teletext sich in der geringen Darstellungstiefe und -breite der Kurzinformationen deutlich von den Angeboten der Presseverleger unterscheide. Dies bestätige auch das Marktgutachten zu den marktlichen Auswirkungen von ARD Text.¹³⁹ Auch der NDR-Rundfunkrat meint, aufgrund der technisch bedingten eingeschränkten Informationstiefe sei eine Vergleichbarkeit mit Presse-Onlineportalen nicht erkennbar.¹⁴⁰

d) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat ist der Auffassung, dass das Verbot der nichtsendungsbezogenen presseähnlichen Angebote auf den Teletext keine Anwendung findet, da dies anderenfalls zu kontradiktorischen Aussagen des Staatsvertragsgesetzgebers führte, wie die GVK zutreffend erkannte. Ein Teletext-Angebot besteht aufgrund der technischen Begebenheiten zwangsläufig und

¹³⁷ Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 4 f.

¹³⁸ ARD-Programmbeirat, S. 17

¹³⁹ Beschlussempfehlung GVK, S. 5

¹⁴⁰ NDR-RR, S. 3

naturgemäß zum wesentlichen Teil aus textlichen Beiträgen. Aus dem Wortlaut der amtlichen Begründung zu §§ 11b und 11c RStV ergibt sich, dass der Gesetzgeber eben diese textliche Verbreitungsform als vom Auftrag der Fernseh- bzw. Hörfunkprogramme als Annex zu diesen Angeboten umfasst sieht.

Laut der amtlichen Begründung zu § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV trägt das Verbot dem Umstand Rechnung, dass für die Nutzung im Internet gestaltete Angebote regelmäßig aus einer von den Nutzern erwarteten Kombination verschiedener Elemente bestehen, die Ton, Text und Bild verbinden. Dies zeigt, dass es bei der Verbreitung eines Teletextangebotes nicht auf den Verzicht oder die Reduktion von Text ankommen kann, denn die laut amtlicher Begründung maßgebliche Nutzererwartung geht bei einem Teletextangebot von einer schwerpunktmäßig textlichen Gestaltung aus.

Auch wenn bei Auslegung des Verbotes der Schutz der Verleger vor übermäßiger öffentlich-rechtlicher Konkurrenz bemüht würde, läge nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates aufgrund der Gestaltung von ARD Text und der tatsächlichen Marktsituation keine Presseähnlichkeit vor. ARD Text beschränkt sich als typischer Teletext auf kurze und kompakte Nachrichten und Informationen, die sich in der Darstellungstiefe und -breite deutlich von den Angeboten der Presseverleger unterscheiden und nicht in einer Konkurrenzsituation zu ihnen stehen. Das bestätigt letztlich auch das Marktgutachten (vgl. Ziffer II 4, Seite 52 f.). Es wird demnach vielmehr so sein, dass Nutzer, die vertiefte Informationen suchen, auf andere Internetseiten zurückgreifen. Etwaige Auswirkungen sind somit eher positiver Natur.

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

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

5. Keine flächendeckende lokale Berichterstattung, § 11d Abs. 5 S. 3 RStV

Gemäß § 11d Abs. 5 S. 3 RStV ist eine flächendeckende lokale Berichterstattung in Telemedien nicht zulässig.

a) Stellungnahmen der Beteiligten

Auch hierzu werden von keinem der Beteiligten Zweifel angemeldet. Der ARD-Programmbeirat merkt vielmehr an, im Mittelpunkt von ARD Text stehe das überregionale Geschehen. Regionale Inhalte fänden sich lediglich durch Verbindungen zu den Landesrundfunkanstalten. Die Berichterstattung hierüber

erfolge aber nur, falls diese von überregionaler Bedeutung sei. Sie sei somit in keiner Weise flächendeckend und zugleich abschließend.¹⁴¹

b) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat kann eine flächendeckende lokale Berichterstattung nicht erkennen. Dabei geht er davon aus, dass „lokal“ „auf den Ort bezogen“ bedeutet.¹⁴² Im Gegensatz hierzu bezieht sich regionale Berichterstattung (die das Gesetz in § 11 Abs. 1 S. 1 RStV sogar fordert) auf die Region und ist überörtlich.

Die Berichterstattung auf ARD Text ist - wie der ARD-Programmbeirat zutreffend erkennt - hingegen weder lokal noch regional, sondern überregional. Diese Form der Berichterstattung erfasst das Verbot nicht. Selbst wenn teilweise aus Regionen berichtet wird, handelt es sich jeweils um einzelne Beiträge von überregionaler Bedeutung, die nicht von abschließendem flächendeckendem lokalem Charakter sind.

Das Verbot wurde zum Schutz der Lokalzeitungen eingeführt, kann nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates aber zudem nicht bedeuten, dass lokale Berichterstattung über das gesamte Sendegebiet oder auch die Berichterstattung vor Ort vollständig unzulässig ist. Sie darf nach Überzeugung des **rbb**-Rundfunkrates lediglich nicht in abschließender Weise erfolgen. Dass eben dies bei ARD Text der Fall ist, steht - wie vorstehend aufgezeigt - außer Frage. Ohnehin steht einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung im Wege, dass ARD Text lediglich kurze und kompakte, nicht in die Tiefe gehende tagesaktuelle Informationen liefert.

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

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

a) Stellungnahmen Dritter

Die - sich wiederum nur angebotsübergreifend äussernden - Stellungnehmenden lehnen überwiegend die Verbote der Negativliste grundsätzlich ab, so zum Beispiel der Deutsche Familienverband.¹⁴³ Der Bundesverband der Entwickler von Computerspielen (GAME) hält es für falsch, dass Spieleangebote ohne Sendungsbezug nach der Negativliste verboten sind. Seiner Auffassung nach sei der Sendungsbezug auch dann hergestellt, wenn das Spiel nicht unmittelbar mit einer einzelnen Sendung verbunden ist. Ein genereller Bezug reiche aus, zum Beispiel ein „Tatortspiel“ für die Marke „Tatort“.¹⁴⁴ Auch der DJV hält unter Verweis auf die Programmautonomie die Negativliste für verfassungsrechtlich problematisch, weil sie Telemedienangebote verbiete, die publizistisch und

¹⁴¹ ARD-Programmbeirat, S. 18

¹⁴² BVerfGE 1974, 297, 333

¹⁴³ Deutscher Familienverband, S. 2

¹⁴⁴ Bundesverband der Entwickler von Computerspielen (GAME)

redaktionell erforderlich sind. Dies gelte insbesondere für den Ausschluss von Ratgeberportalen ohne Sendungsbezug oder von Veranstaltungskalendern. So gehörten zum Beispiel Kulturtipps bzw. -kalender zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Negativliste sei daher verfassungskonform auszulegen und anzuwenden.¹⁴⁵

b) Ausführungen der Intendantin

Mangels konkreter Kritik äußert sich die Intendantin in ihrer angebotsspezifischen Kommentierung nicht zu ARD Text. In dem allgemeinen Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen ARD-Telemedienkonzepten teilen die Intendantinnen und Intendanten mit, dass Verstöße gegen die Negativliste nicht vorlägen. Die ARD achte bei der Umsetzung der Telemedienkonzepte auf die Einhaltung der staatsvertraglichen Vorgaben. Vor Inkrafttreten des Gesetzes habe sie mit Blick auf die Negativliste bereits Eingriffe in ihren Bestand vorgenommen.¹⁴⁶ Auf Nachfrage teilte die Intendantin mit, dass dies auch für ARD Text gelte. Dort seien beispielsweise Telefontarif-Vergleiche entfernt worden.

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

Weder der ARD-Programmbeirat noch der NDR- und der SWR-Rundfunkrat konnten Verstöße gegen die Negativliste feststellen. Die Ratgeber- und Verbraucherinformationen seien unbedenklich. Insbesondere stellten diese keine Portale dar.¹⁴⁷ Weitere spezifische Ausführungen liegen nicht vor – auch nicht von der GVK. In ihrer allgemeinen Beschlussempfehlung teilt die GVK mit, dass Spiele, die zur Wissens- und Informationsvermittlung eingesetzt werden, nicht unter den Anwendungsbereich der Negativliste fielen. Spiele mit vorrangig unterhaltendem Charakter müssten hingegen inhaltlich und zeitlich einen konkreten Sendungsbezug aufweisen und diesen ausweisen. Die GVK empfiehlt den Gremien, hierauf ausdrücklich hinzuweisen. Etwaige Korrekturen im tatsächlichen Spieleangebot sollten mittels nachlaufender Programmkontrolle überprüft werden.¹⁴⁸

d) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

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

aa) Ratgeberportale ohne Sendungsbezug, Nr. 6 der Negativliste

ARD Text enthält keine Ratgeberportale im Sinne von Nr. 6 der Negativliste. Als Portal versteht der **rbb**-Rundfunkrat die umfassende Bündelung von Angeboten mit demselben Themen- oder Genrebezug, so dass eine Bezugnahme des gesamten

¹⁴⁵ DJV, S. 12

¹⁴⁶ allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 35

¹⁴⁷ ARD-Programmbeirat, S. 19; NDR-RR, S. 3; SWR-RR, S. 1

¹⁴⁸ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 10

Portals auf eine einzelne Sendung schon dem Wesen eines Portals widerspricht und praktisch kaum umsetzbar ist. Der allgemeine Sprachgebrauch des Begriffs „Portal“ legt nahe, dass es sich bei einem Ratgeberportal um eine zentrale Anlaufstelle handelt, die von Nutzern mit der Erwartung angesteuert wird, in allen Fragen bestimmter Lebensbereiche möglichst konkrete Ratschläge (etwa in Form von Produktempfehlungen) zu erhalten. Maßgeblich sind insbesondere Umfang und Tiefe des entsprechenden Angebots. Hierbei sowie bei der gesamten Auslegung der Negativliste berücksichtigt der **rbb**-Rundfunkrat, dass inhaltliche Verbote durch den Gesetzgeber mit Blick auf die Staatsfreiheit verfassungsrechtlich bedenklich sind, insbesondere, wenn sie den Kern der Rundfunkfreiheit, die Programmgestaltung, betreffen.¹⁴⁹ Problematisch ist das Verbot von nichtsendungsbezogenen Ratgeberportalen deshalb, weil der Gesetzgeber in § 11 Abs. 1 S. 4 RStV die Beratung zum öffentlich-rechtlichen Auftrag zählt.

Über die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung muss der **rbb**-Rundfunkrat jedoch nicht entscheiden, denn seiner Ansicht nach fehlt es bereits an einem Portal im Sinne der Negativliste. ARD Text enthält lediglich wenige, auf eine Teletext-Seite beschränkte verschiedene Verbrauchertipps. Keinesfalls werden dort umfassend Angebote zu demselben Themenbezug gebündelt. Dies widerspricht auch der Natur des Teletextes, der ausschließlich aus kurzen und kompakten Informationen besteht. Dennoch haben diese wenigen Verbrauchertipps beratenden Charakter und erfüllen damit den gesetzlichen Auftrag. Zudem teilt die Intendantin mit, dass der Sendungsbezug dort, wo er erforderlich ist, besteht und ausgewiesen wird. Selbst wenn ARD Text Ratgeberportale enthielte, wären diese somit zulässig.

bb) Spieleangebote ohne Sendungsbezug, Nr. 14 der Negativliste

Auch nach der Negativliste unzulässige Spiele enthält ARD Text nicht. Laut Angebotsbeschreibung ist das interaktive Angebot von ARD Text sehr beschränkt. Es gebe redaktionell gestaltete Votings und Quiz.

Der **rbb**-Rundfunkrat ist der Auffassung, dass Spiele, die als redaktionelles Gestaltungselement zur Wissens- und Informationsvermittlung eingesetzt werden, nicht unter den Spielbegriff im Sinne der Negativliste fallen. Dies ist häufig bei Spielen für Kinder und Jugendliche der Fall.¹⁵⁰ Hierunter fallen nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates häufig auch Quizfragen, weshalb er diese grundsätzlich für unbedenklich hält. Nur wenn der Spielcharakter und damit die Beschäftigung zur Unterhaltung und zum Zeitvertreib im Vordergrund stehen, handelt es sich nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates um ein von der Negativliste erfasstes Spiel. Dieses ist nur zulässig, wenn es sendungsbezogen ist.

¹⁴⁹ Hain, a.a.O., S. 90 f.; Kops/Sokoll/Bensinger/OLSWANG, a.a.O., S. 26

¹⁵⁰ so auch Peters, a.a.O., Rn. 205

Vorsorglich weist der **rbb**-Rundfunkrat somit darauf hin, dass Spiele im Sinne der Negativliste (zu denen im Übrigen auch Votings gehören können, sofern sie ausschließlich unterhalten) stets einen inhaltlichen und zeitlichen Sendungsbezug aufweisen und diesen auch ausweisen müssen. Hinsichtlich der Auslegung des Begriffs des Sendungsbezuges nimmt der **rbb**-Rundfunkrat zunächst auf seine Ausführungen unter Ziffer III 2 d aa, S. 40 f. Bezug. Auch für Spieleangebote gilt danach der konkrete Sendungsbezug. Es müssen Materialien und Quellen verwendet werden, die für eine bestimmte Sendung genutzt wurden. Die Sendung wird nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates auch dann durch ein Spiel inhaltlich begleitet, wenn die Spielidee aus einer Sendung stammt oder Moderatoren und andere Protagonisten mit Bezug zu ihrer Rolle in der Sendung in dem Spiel vorkommen. Nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates erscheint die Bezugnahme auf eine bestimmte Folge zumindest bei seriellen Angeboten zwar als zu eng. Vom Sinn und Zweck der Negativliste her, nämlich die Konkurrenz zu kommerziellen Anbietern von (nicht journalistisch-redaktionell gestalteten) Spielen gering zu halten, erscheint diese restriktive Anwendung, die einen kaum zu bewältigenden Verwaltungsaufwand zur Folge hätte, unverhältnismäßig. Die klare Definition des Sendungsbezuges in § 2 Abs. 2 Nr. 18 RStV lässt eine verfassungskonforme Auslegung jedoch nicht zu, da die Wortlautgrenze überschritten würde. Nach der geltenden Rechtslage müssen die Spiele daher inhaltlich wie zeitlich einen Sendungsbezug aufweisen und diesen nach Ansicht des Rundfunkrates auch ausweisen.

Wie bereits angekündigt, wird der **rbb**-Rundfunkrat das Angebot insbesondere auch mit Blick auf die Elemente der Negativliste seiner nachlaufenden Programmkontrolle unterstellen.

cc) Veranstaltungskalender, Nr. 16 der Negativliste

Etwaige Kritik hierzu erreichte den Rundfunkrat nicht. Auch er stellte keine Inhalte fest, die als Veranstaltungskalender unter die Negativliste fallen könnten. Dies gilt beispielsweise für Serviceinformationen wie Wetterberichte oder auch Börsenkurse, die ein grundlegendes Informationsbedürfnis der Nutzer befriedigen. Diese Serviceinformationen betten sich im Übrigen sinnvoll in das Gesamtangebot ein und werden nach Auskunft der Intendantin journalistisch-redaktionell bearbeitet bzw. insbesondere redaktionell letztverantwortlich betreut (vgl. Ziffer III 1 d, Seite 35).

Zweite Stufe: ARD Text trägt in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei.

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

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

1. Stellungnahmen Dritter

Der Deutsche Musikrat ist angebotsübergreifend der Auffassung, dass es nicht auf die wirtschaftlichen Interessen anderer Wettbewerber ankomme, sondern auf die Nutzerinteressen.¹⁵¹

Angebotspezifisch hat sich nur der VPRT geäußert. Er ist in seiner (verspätet eingegangenen) Stellungnahme (Teil II) der Auffassung, ARD Text enthalte zahlreiche inhaltliche Überschneidungen und führe zu hoher Betroffenheit der privaten Anbieter. Er trete mit diversen On- und Offline-Angeboten in Konkurrenz. Auch sei aus den Telemedienkonzepten allgemein nicht ersichtlich, wie sich die Teletextangebote künftig entwickeln würden. Die Höhe der Substitutionseffekte lasse sich somit nicht abschätzen. Die starken Kostenunterschiede zwischen den Teletextangeboten, wie beispielsweise zwischen KI.KA Text und ARD Text, seien nicht nachvollziehbar. Hierbei stelle sich die Frage, warum die ARD-Text-Inhalte noch einmal gesondert aufbereitet werden müssten.¹⁵²

Angebotsübergreifend geht der VPRT von einer dominierenden Marktposition der ARD-Telemedienangebote aus und meint unter anderem, mobile Angebote drohten die Entstehung eines (derzeit noch in einer frühen Marktentstehungsphase) befindlichen privaten Marktes zu verhindern. Für mobile Angebote bedürfe es eines gesonderten Dreistufentests und einer Ermittlung marktlicher Auswirkungen. Ob der VPRT in diese Kritik auch die mobile Ausspielung von ARD Text einbezieht, ist nicht eindeutig. Er fragt sich in diesem Zusammenhang, warum ARD-Inhalte überhaupt mobil aufbereitet werden müssen, „zumal die nachfolgend beschriebenen Teletext-Inhalte (wie ARD Text, Anmerkung des **rbb**-Rundfunkrates) bereits Online und Mobile entsprechend verfügbar sind.“¹⁵³ Auf Seite 8 seiner Stellungnahme benennt der VPRT die ARD-Telemedienangebote, die seiner Auffassung nach von besonders hoher marktlicher Relevanz seien. ARD Text ist von der Aufzählung nicht erfasst.

¹⁵¹ Deutscher Musikrat

¹⁵² VPRT, Teil II, S. 6 ff., 57 f.

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

Der BDZV und Dr. Meyer-Lucht/CARTA meinen angebotsübergreifend, auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seien relevante Marktteilnehmer. Jedes zusätzliche öffentlich-rechtliche Angebot entziehe anderen Angeboten Aufmerksamkeitsressourcen und habe damit im Rahmen von Klickzahlen marktliche Auswirkungen.¹⁵⁴

2. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Entgegen der Vorgehensweise bei der Abgrenzung des publizistischen Marktes sind bei der Abgrenzung des ökonomischen Marktes grundsätzlich auch Pay-Angebote zu berücksichtigen. Ob diese als Wettbewerber von ARD Text in Frage kommen, ist durch das eingeholte Marktgutachten von Goldmedia im Rahmen der Marktabgrenzung anhand der Substituierbarkeit aus Nutzersicht festzustellen (vgl. hierzu nachfolgend Ziffer 3). Die Frage, mit welchen Medien ARD Text im Wettbewerb steht, ist eine Frage der Bestimmung des relevanten Marktes (vgl. hierzu ebenfalls nachfolgend Ziffer 3). Weitere Ausführungen des **rbb**-Rundfunkrates folgen unter Ziffer 4. Die Kostenunterschiede bewertet der **rbb**-Rundfunkrat auf der Dritten Stufe (Seite 70 ff.).

3. Gutachten

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

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

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

¹⁵⁴ BDZV, S. 19 f., S. 120 f.; CARTA, S. 4

a) Methodik

Die Prüfung der marktrelevanten Auswirkungen nahm Goldmedia in fünf Prüfungsschritten vor:¹⁵⁵

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

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

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

¹⁵⁵ Goldmedia, Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen der Telemedienangebote ARD Text und ARD-Portal / iTV inkl. EPG, S. 40 ff.

Verbände (unter anderem des VPRT), die sich konkret zu den marktlichen Auswirkungen geäußert haben und mit Programmverantwortlichen für ARD Text.

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

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

b) Darstellung der Ergebnisse

Laut Goldmedia ist ARD Text ohne relevante marktökonomische Auswirkungen auf die untersuchten Märkte.¹⁵⁶ Im einzelnen:

aa) Intramediärer ökonomischer Wettbewerb

Nur wenige Nutzer (laut Nutzerforschung 7 Prozent) würden bei Marktaustritt von ARD Text den Teletext eines kommerziellen TV-Senders nutzen. Hauptgrund hierfür sei die hohe Bedeutung von Programminformationen bei der Teletext-Nutzung. 64 Prozent der Nutzer sähen ARD Text nicht nur als Informationsquelle, sondern insbesondere als Programminformationsquelle (Doppelfunktion des Teletextes). Folge wäre, dass die Mehrzahl der Nutzer bei einem Marktaustritt von ARD Text andere Programminformationsmedien nutzten, die einen Überblick über das Erste böten. Der theoretische Marktanteilsgewinn entspreche daher lediglich ca. 300 T€ an zusätzlichen Werbeeinnahmen. Es sei jedoch wahrscheinlich, dass viele dieser Nutzer (ca. 54 Prozent) zum größeren Teil bereits heute auch kommerzielle Teletextangebote nutzten und damit für die Privat-TV-Sender keine zusätzliche Reichweite darstellten (sogenannte Komplementärnutzung). Der tatsächliche Zugewinn liege damit weit unter 0,3 Mio. Euro pro Jahr. Das Marktpotential könne aufgrund dieser Komplementärnutzung daher nur in geringem Umfang kapitalisiert werden. Daher seien die negativen Auswirkungen sehr gering. Nicht kalkulierbar seien jedoch denkbare negative Einflüsse eines Marktaustritts von ARD Text auf den Gesamtmarkt. Ohne ARD Text verlöre nach Auffassung von Goldmedia das Medium Teletext insgesamt an Relevanz. Weniger Menschen würden Teletext nutzen. Damit würden auch die Teletextangebote privater Anbieter an Reichweite verlieren.¹⁵⁷

bb) Intermediärer ökonomischer Wettbewerb (angrenzende Märkte)

Bezüglich der Onlineangebote (Online-EPGs und Nachrichtenportale) sei bei einem Marktaustritt von ARD Text zwar mit einer Nutzerabwanderung zu

¹⁵⁶ Goldmedia, S. 176

¹⁵⁷ Goldmedia, S. 154 ff., 173

(werbefinanzierten) Onlineangeboten zu rechnen. Laut Nutzerforschung würden ca. 23 Prozent der ARD-Text-Nutzer zu kommerziellen Onlineangeboten wechseln. Diese Angebote würden jedoch bereits heute komplementär genutzt. Daher seien die marktökonomischen Auswirkungen auf werbefinanzierte Onlineangebote ebenfalls sehr gering.¹⁵⁸ Bezüglich Programmzeitschriften, Tageszeitungen und Zeitungssupplements habe die Direktbefragung der Nutzer ergeben, dass ca. 22,6 Prozent der Teletext-Nutzer Programmzeitschriften als Alternative nutzen würden, wenn Teletextangebote eingestellt würden. 65 Prozent der Befragten würden jedoch bereits heute Programmzeitschriften nutzen. Auch bei Printprodukten sei die Komplementärnutzung somit massiv. Das theoretische zusätzliche Nutzerpotential bei Marktaustritt von ARD Text sei daher ökonomisch nicht relevant.¹⁵⁹

cc) Verbundene Märkte (vor- und nachgelagerte Märkte)

Die Auswirkungen seien für den TV-Infrastrukturmarkt und auf den Markt der Nachrichtenagenturen gering. Für den Teletextbereich bestünden kaum eigenständige Bezugsverträge mit Agenturen. Die Auswirkung des Mobil-Angebots von ARD Text auf den mobilen Onlinewerbemarkt seien aufgrund nicht vorhandener Marktdaten kaum bestimmbar (unter 100 Mio. Euro 2008 in Deutschland). Das mobile ARD-Text-Angebot sei jedoch kaum bekannt und aufgrund fehlender Bilder und Multimedia-Inhalte nicht zukunftsfähig. Die derzeitigen Auswirkungen auf den Markt seien daher sehr gering. Perspektivisch werde der mobile Internetmarkt mit dem klassischen Online-Markt verschmelzen.¹⁶⁰ Ein Marktaustritt hätte somit lediglich interne Auswirkungen auf die einzelnen Landesrundfunkanstalten, die Inhalte von ARD Text übernehmen. Die Einstellung von ARD Text zöge darüber hinaus personelle Konsequenzen für das Play-Out-Center in Potsdam nach sich.

c) Ausführungen der Intendantin zu dem marktlichen Gutachten

Die Intendantin hält die Ergebnisse von Goldmedia für plausibel und nachvollziehbar und schließt sich den marktlichen Einschätzungen an. Sie stellt jedoch klar, dass sie die Einschätzung der Gutachter, die Online- bzw. Mobil-Ausspielung von ARD Text sei eine „Zweitverwertung“, nicht teile. Es handele sich vielmehr um alternative Ausspielwege und damit um eine Primärnutzung. Im Ergebnis könne dies aber offen bleiben, da die marktlichen Auswirkungen mittels Marktumfeldanalyse und einer weiten Marktabgrenzung umfassen erörtert worden seien.¹⁶¹

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

Der ARD-Programmbeirat schließt sich der Gesamtbewertung der Gutachter an, wonach ARD Text keine relevanten marktökonomischen Auswirkungen hat. Das

¹⁵⁸ Goldmedia, S. 161 ff., 174

¹⁵⁹ wie vor

¹⁶⁰ Goldmedia, S. 170 ff., 174, 184

¹⁶¹ Kommentierung des marktlichen Gutachtens, S. 11 f.

Gutachten von Goldmedia entspreche den europarechtlichen Vorgaben. Der Hypothetische Monopolistentest werde allgemein als EINE grundsätzliche Methode zur Marktabgrenzung anerkannt.¹⁶² Auch die Rundfunkräte der anderen Landesrundfunkanstalten sind im Rahmen der Mitberatung der Auffassung, dass die marktlichen Auswirkungen von ARD Text ohne Relevanz sind.¹⁶³

Die GVK hält auf der Grundlage des marktlichen Gutachtens und den dort beschriebenen positiven Auswirkungen auf den Teletext-Markt ARD Text für erforderlich, um die Relevanz von Teletextangeboten sicherzustellen.¹⁶⁴ In ihrer allgemeinen Beschlussempfehlung führt sie aus, für die Abgrenzung des relevanten Marktes im Dreistufentest-Verfahren gebe es (bisher) keine zwingende Methode. Der Hypothetische Monopolistentest gelte als geeignete und den europarechtlichen Vorgaben entsprechende Methode der Marktabgrenzung. Alle Gutachter hätten statische und dynamische Marktanalysen unter Einbeziehung der Nutzersicht vorgenommen. Die in den vorgelegten Gutachten verwendeten Methoden der Marktabgrenzung entsprächen durchgängig den europarechtlichen Vorgaben. Aus Sicht der GVK gebe es daher keinen Anlass, die Validität der Gutachten in Frage zu stellen. Die GVK ist der Ansicht, dass von Seiten der Gremien alles geleistet wurde, um die ökonomische Wettbewerbssituation umfassend in die Prüfung einzubeziehen.¹⁶⁵

4. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat hat sich intensiv mit den Ausführungen der Gutachter von Goldmedia beschäftigt. Er hält das Ergebnis für stringent und plausibel. Das gilt insbesondere auch für die von Goldmedia angewandte Prüfungsmethode. Die EU-Kommission verlangt zur Beurteilung der marktlichen Auswirkungen eine statische und dynamische Marktanalyse. Wie sich aus verschiedenen EU-Dokumenten ergibt, erachtet die EU-Kommission hierbei das Instrument des Hypothetischen Monopolistentests als *eine* grundsätzlich geeignete Methode der Marktabgrenzung, auch im Bereich des europäischen Beihilferechts und im Mediensektor.¹⁶⁶ Dem **rbb**-Rundfunkrat ist dabei bewusst, dass die hier gewählte Methode andere nicht ausschließt und somit auch nicht „die einzig richtige“ sein muss. Er hält sie jedoch für geeignet als Grundlage für eine zuverlässige Prüfung etwaiger marktlicher Auswirkungen.

Wenn nur 7 Prozent der Nutzer bei einem Marktaustritt von ARD Text auf kommerzielle Teletextangebote ausweichen würden und der tatsächliche Zugewinn für die Teletextangebote privater Sender - unter anderem wegen der bereits heute bestehenden Komplementärnutzung anderer Teletextangebote - weit unter 0,3 Mio. €/Jahr liegt, ist die Aussage des Gutachters, dass ARD Text aus ökonomischer

¹⁶² ARD-Programmbeirat, S. 20 f.

¹⁶³ vgl. insbesondere NDR-RR, S. 4; SWR-RR, S. 2

¹⁶⁴ Beschlussempfehlung der GVK, S. 7

¹⁶⁵ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 2 f.

¹⁶⁶ vgl. Monopolkommission 06/07 BT Drucks. 16710140, Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts 1997; Allgemeine Grundsätze für eine ökonomische ausgerichtete Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen nach Art. 87 Abs. 3 EG-V; Market Definition in the Media Sector – Europe Economics 2002).

Sicht im intramedialen Wettbewerb ohne Relevanz sei, plausibel. Gleiches gilt für die angrenzenden Märkte. Zwar würden aus Sicht des Gutachters bei einem Marktaustritt von ARD Text 23 Prozent der Nutzer auf Programmzeitschriften und TV-Supplements und 17 Prozent der Nutzer auf Tageszeitungen zurückgreifen. Die hohe, bereits jetzt vorliegende Komplementärnutzung hat jedoch zur Folge, dass auch theoretisches zusätzliches Käuferpotenzial sehr begrenzt und damit ökonomisch nicht relevant ist. Für die vor- und nachgelagerten Märkte gilt nichts anderes.

Einzig der Mobilmarkt ist für den Gutachter schwer einschätzbar. Den Hinweis, dass mobile Angebote derzeit jedoch nahezu unbekannt und mangels Bildern und Multimedia-Angeboten wenig attraktiv und zukunftsfähig seien, hält der **rbb**-Rundfunkrat für zutreffend. Die Intendantin führt hierzu aus, der Einsatz zukünftiger Technologien hänge von externen Faktoren ab, die die ARD derzeit nicht vorhersagen könne. Die Online- und Mobilausspielung hält der **rbb**-Rundfunkrat ohnehin für alternative Verbreitungswege und damit nicht für eine „Zweitverwertung“ (vgl. hierzu auch Ziffer II 3 d aa, S. 17).

Unter Zugrundelegung der gutachterlichen Bewertung geht auch der **rbb**-Rundfunkrat im Ergebnis davon aus, dass ARD Text keine relevanten marktökonomischen Auswirkungen hat. Die von dem VPRT allgemein befürchtete hohe Betroffenheit anderer Off- und Onlineangebote sieht er daher nicht. Zu dem Kosteneinwand des VPRT nimmt der **rbb**-Rundfunkrat auf der Dritten Stufe Stellung (S. 70 ff.). Unter Ziffer I 4, S. 28, hat er bereits ausgeführt, warum eine eigene Bearbeitung des ARD-Teletextes erforderlich ist.

II. Publizistischer Beitrag des öffentlich-rechtlichen Angebots

1. Alleinstellungsmerkmale und Qualitätsmerkmale des Angebots

a) Stellungnahmen Dritter

Viele positive angebotsübergreifende Stellungnahmen erreichten den **rbb**-Rundfunkrat zur besonderen Qualität öffentlich-rechtlicher Angebote. Hervorgehoben wird dabei die journalistische Kompetenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der eine seriöse Recherche und Aufbereitung aller Themen biete und journalistische Standards sichere.¹⁶⁷ Öffentlich-rechtliche Onlineangebote trügen zur glaubwürdigen Informationsvermittlung bei, da sie anders als kommerzielle Angebote frei von marktlichen Kriterien und unabhängig von den Interessen der werberelevanten Zielgruppe berichten könnten.¹⁶⁸

Die Evangelische Kirche hält die rein journalistisch-redaktionelle Ausrichtung der Telemedien der ARD unabhängig von hohen Klickzahlen und Werbeeinnahmen für ein zentrales, unverzichtbares Alleinstellungsmerkmal. Gleiches gelte für die redaktionelle Fachkompetenz, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk bewahre und

¹⁶⁷ Akademie der Künste, S. 1; Deutscher Volkshochschul-Verband e.V. (dvv), S. 2; Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 4

¹⁶⁸ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

anders als in kommerziellen Bereichen an Redaktionen mit fachlichen Schwerpunkten festhalte.¹⁶⁹

Ver.di lobt die Integration unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen durch eine hochwertige und moderne Ausbildung und entsprechende Arbeitsplätze.¹⁷⁰ Auch trügen die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote zu Erwerb und Ausbau von Medienkompetenz bei.¹⁷¹ Mehrfach wurde vor dem Hintergrund der Nutzung des Internets insbesondere durch junge Nutzer das Erfordernis hervorgehoben, diesen eine Orientierung zu bieten.¹⁷²

Der DJV ist der Auffassung, die Werbe- und Sponsoringfreiheit öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote begründe einen besonderen publizistischen Mehrwert. Der Umstand, dass das Gesetz dieses Verbot fordere, spreche nicht dagegen, hiermit den publizistischen Mehrwert zu begründen. Zudem sei auch die freie bzw. kostenlose Zugänglichkeit zu öffentlich-rechtlichen Angeboten ein Argument für die Bestimmung des publizistischen Beitrages. Somit könnten sich auch Bevölkerungsgruppen, die sich entgeltpflichtige Angebote nicht leisten können, an der Meinungs- und Willensbildung beteiligen. Dies erfülle den telemedienspezifischen Auftrag nach § 11d Abs. 3 RStV.¹⁷³

BITKOM, BDZV und VPRT meinen hingegen angebotsübergreifend, die Werbefreiheit sei die Kehrseite der Gebührenfinanzierung, weswegen sie kein Kriterium für die Bestimmung des publizistischen Beitrages sein könne.¹⁷⁴ Die Werbefinanzierung sei eine marktendogene Lösung, um professionell-publizistische Inhalte einer möglichst breiten Leserschaft zur Verfügung zu stellen und sichere Staatsferne ab. Werbung mindere damit keinesfalls publizistische Qualität. Insbesondere Zeitungen gälten als das glaubwürdigste Medium, obwohl sie werbefinanziert seien. Im Übrigen seien auch viele Onlineinhalte der ARD über Werbung mitfinanziert. Es komme einzig auf einen publizistischen Mehrwert und dessen Begründung an.¹⁷⁵ Die in den Telemedienkonzepten bemühte Nutzersicht sei jedenfalls kein Nachweis für den publizistischen Mehrwert.¹⁷⁶ Ebenso wenig sei die Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen ein Argument.

Auch das Argument, nur die ARD-Telemedien begleiteten und vertieften die einzelnen Sendeinhalte der Landesrundfunkanstalten, sei schwach, da es sich dabei um eine Selbstverständlichkeit handele, nicht aber um ein Unterscheidungsmerkmal.¹⁷⁷

b) Ausführungen der Intendantin

¹⁶⁹ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 3

¹⁷⁰ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

¹⁷¹ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 2

¹⁷² Akademie der Künste, S. 1; ver.di, S. 1; Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)

¹⁷³ DJV, S. 15

¹⁷⁴ BITKOM, S. 2; BDZV, S. 16 f.; VPRT, S. 42

¹⁷⁵ BDZV, S. 16; VPRT, S. 42 ff.

¹⁷⁶ BDZV, S. 18

¹⁷⁷ VPRT, S. 44 f.

ARD Text sei werbefrei und journalistisch-redaktionell verantwortet. Die Informationen würden rund um die Uhr aktualisiert. ARD Text begleite und ergänze das Hörfunk- und Fernsehangebot der ARD und liefere medienspezifisch aufbereitet ein breites Spektrum an informativen wie serviceorientierten Inhalten. ARD Text enthalte keine Kontaktanzeigen, keine kostenpflichtigen SMS-Chats und keine sexualisierten Inhalte. ARD Text unterliege der Selbstbeschränkung auf Angebote, die allen Nutzern jederzeit zur Verfügung stehen könnten. Das unterscheide ihn von privaten Angeboten, deren teils stark sexualisierte Inhalte von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) für Heranwachsende als verstörend und überfordernd eingestuft worden seien.

ARD Text gehöre zu den meistgenutzten Textangeboten. Repräsentativbefragungen hätten ergeben, dass Nutzer von ARD Text diesen für das glaubwürdigste und seriöseste Teletextangebot hielten. ARD Text enthalte aus Sicht der Nutzer das beste Angebot unter anderem in den Bereichen Nachrichten, Sport und Verbrauchertipps. Der Marktanteil habe 2008 bei 15,3 Prozent gelegen. Nutzer würden Bestnoten (sehr gut und gut) vergeben.¹⁷⁸

In dem allgemeinen Teil des ARD-Telemedienkonzeptes und der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter teilen die Intendantinnen und Intendanten mit, die öffentlich-rechtlichen Anbieter verfügten über eine lange Tradition in der Bereitstellung und Sicherung qualitätssichernder Maßnahmen. Inhalt der Qualitätsbewertungsverfahren sei die Überprüfung von Normen wie Relevanz, Objektivität, Vielfalt, Trennung von redaktionellem Inhalt und Werbung, Trennung von Nachricht und Meinung. Auch bzw. insbesondere für Telemedien verwendete Kriterien seien neben denjenigen in dem Rundfunkstaatsvertrag - nicht abschließend - genannten unter anderem journalistisch-professionelle Qualitätskriterien, Objektivität und Unabhängigkeit, Professionalität, journalistische Eigenleistung, Aktualität, Multimedialität, Interaktivität, Auffindbarkeit, Barrierefreiheit. Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung flößen jederzeit in die Qualitätsbewertung durch die Programmbereiche ein. Zusammen mit den Programmverantwortlichen und Wissenschaftlern hätten sich auch die Gremien mit dem Thema Qualität befasst, unter anderem auf einer Fachtagung der Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) am 4. und 5. Februar 2009. Ergebnis sei ein Positionspapier gewesen.¹⁷⁹

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

¹⁷⁸ Telemedienkonzept, S. 199 f.

¹⁷⁹ Allgemeiner Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 25 ff.; Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 63 ff. Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Text

Werbefreiheit verhindere die Vermischung redaktioneller Inhalte mit Werbung. Dies sei ein direktes journalistisch/inhaltliches Qualitätskriterium.¹⁸⁰

Entgegen der Auffassung der Kritiker fordere das Gesetz keinen publizistischen und erst recht keinen ökonomischen Mehrwert, sondern einen (zusätzlichen) *Beitrag* zum publizistischen Wettbewerb.¹⁸¹

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

Der ARD-Programmbeirat sieht in ARD Text einen wertvollen publizistischen Beitrag. Er hält die von der Intendantin genannten Kriterien für geeignet, um die Qualität des Angebots zu evaluieren. Auf einen Mehrwert komme es nicht an, sondern nach den Vorgaben des RStV auf einen publizistischen Beitrag. Die Werbefreiheit sei ein wesentliches Unterscheidungs- und Qualitätsmerkmal, was insbesondere für Internetangebote gelte. Für ARD Text seien maßgebliche Kriterien die Aktualität, die Orientierung an Servicebedürfnissen, die Werbefreiheit (Unabhängigkeit), Machart, die eigenständige und professionelle Erstellung der Inhalte, die meinungsbildende Funktion und die gesellschaftliche Relevanz. ARD Text sei im Vergleich zu kommerziellen Anbietern besonders übersichtlich und leicht bedienbar.¹⁸²

Nach Ansicht der GVK leistet ARD Text einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb. Das Angebot zeichne sich unter anderem durch journalistische Qualität, Übersichtlichkeit und einfache Bedienbarkeit aus und unterscheide sich durch seine Werbefreiheit und die Untertitelungsfunktion von anderen Teletextangeboten. Wegen der in dem Gutachten beschriebenen positiven Auswirkungen von ARD Text auf den Teletext-Markt hält die GVK ARD Text zudem für erforderlich, um die Relevanz von Teletextangeboten insgesamt sicherzustellen.¹⁸³ Auch die mitberatenden Gremien sind der Auffassung, dass die von dem **rbb**-Rundfunkrat in der Mitberatungsvorlage hervorgehobenen Kriterien für die Qualitätsbewertung geeignet sind und dass ARD Text einen publizistischen Beitrag leistet. Der MDR-Rundfunkrat hebt hervor, dass die journalistisch-redaktionelle Leistung der Teletext-Redaktion außer Frage stehe.¹⁸⁴ Der SWR-Rundfunkrat hebt das Untertitelungsangebot hervor.¹⁸⁵ Der NDR-Rundfunkrat und der WDR-Rundfunkrat weisen noch einmal darauf hin, dass ARD Text nach den Ergebnissen der AGF/GfK-Fernsehforschung der meistgenutzte Teletext

¹⁸⁰ Allgemeiner Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 51 ff.

¹⁸¹ wie vor, S. 58

¹⁸² ARD-Programmbeirat, S. 24 f.

¹⁸³ Beschlussempfehlung GVK, S. 7

¹⁸⁴ MDR-RR, S. 2

¹⁸⁵ SWR-RR, S. 2

Deutschlands ist und auch von jüngeren Nutzern als das beste Angebot angesehen werde.¹⁸⁶

d) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

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

Der **rbb**-Rundfunkrat hat sich darüber hinaus selbst intensiv mit der Frage befasst, wie und nach welchen Kriterien der publizistische Beitrag eines Angebots in qualitativer Hinsicht erfasst werden kann. Sowohl er als auch die übrigen Gremien haben sich in Workshops, Expertenhearings und durch zusätzliche Gutachten (zum Beispiel GVK-Forum „Qualität machen, messen, managen“ im Februar 2009, Expertenhearings zum Beispiel des BR- und des WDR-Rundfunkrat) intensiv mit den Fragen der Qualitätsevaluation auseinandergesetzt. Am 15. Dezember 2009 veranstalteten die GVK und der Rundfunkrat des SWR darüber hinaus einen Workshop zur Qualitätsbewertung von Telemedien. Hierbei wurden unter Hinzuziehung externer Expertise wissenschaftliche Ansätze zur Qualitätsbewertung und zum Qualitätsmanagement erläutert. Die GVK hat auf der Grundlage dieser Veranstaltungen zudem eine Arbeitshilfe für die Gremien zur Qualitätsevaluation von Telemedienangeboten entwickelt. Sie ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, dass die Gremien hiermit deutlich gezeigt haben, dass sie den Aufgaben des Dreistufentests mit großem Einsatz und über das staatsvertraglich notwendige Maß hinaus nachgekommen sind.¹⁸⁷

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

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

¹⁸⁶ NDR-RR, S. 4

¹⁸⁷ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 13

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

Hinsichtlich der Bewertung von ARD Text anhand der Qualitätskriterien verweist der **rbb**-Rundfunkrat auf Ziffer III 2 d, Seite 65 ff.

2. Publizistische Bestimmung/Begründung der gewählten Verweildauerfristen

a) Stellungnahmen Dritter

Bezüglich der Stellungnahmen Dritter, die wiederum allgemeiner angebotsübergreifender Natur sind, verweist der **rbb**-Rundfunkrat auf die Darlegungen unter Ziffer III 2 b, Seite 37 f. Zusammenfassend stellt er fest, dass ein Großteil der Stellungnehmenden jegliche zeitliche Beschränkung ablehnt. Die gebührend zahlenden Nutzer sehen das zeitlich unbefristete Bereitstellen der Inhalte als Selbstverständlichkeit und Notwendigkeit an - insbesondere zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages.

Der DJV hält angebotsübergreifend die Begründung für das Verweildauerkonzept der ARD für gut nachvollziehbar. Unter Verweis auf den öffentlich-rechtlichen Auftrag hält er die Sieben-Tage-Frist für zu kurz. Bereits in seiner Stellungnahme zum 12. RÄStV habe der DJV darauf hingewiesen. Eine Rundfunkanstalt, die gezwungen wäre, aus nicht publizistischen Gründen ein Online-Angebot zu löschen, könne im publizistischen Wettbewerb nicht bestehen. Gemäß Bundesverfassungsgericht sei es dem Gesetzgeber verwehrt, Maßnahmen zu treffen, die die Möglichkeit verkürzen, über den Rundfunk und auch über Telemedienangebote Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten.¹⁸⁸

Die Kritiker BITKOM, BDZV und VPRT meinen hingegen angebotsübergreifend, die Telemedienkonzepte würden die staatsvertragliche Regelfrist umgehen.¹⁸⁹ Angebotsspezifisch ist der VPRT der Auffassung, die Verweildauer werde ohne Nennung konkreter Anwendungsfälle auf sechs Monate ausgedehnt.¹⁹⁰ Andere,

¹⁸⁸ DJV, S. 12 f.

¹⁸⁹ BDZV, S. 8; VPRT, S. 30 ff.

¹⁹⁰ VPRT, S. 88

konkret auf das Verweildauerkonzept von ARD Text bezogene Stellungnahmen erreichten den **rbb**-Rundfunkrat nicht.

b) Ausführungen der Intendantin

Der **rbb**-Rundfunkrat verweist auf die Darlegungen unter Ziffer III 2 c bb, Seite 39. Danach entspreche das Verweildauerkonzept klaren journalistisch-redaktionellen Regeln, die eine Berechnung einzelner Fristen ermöglichen.

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

Der **rbb**-Rundfunkrat verweist auf die Darlegungen unter Ziffer III 2 d aa, Seite 40.

d) Entscheidung des Rundfunkrates

Vorangestellt sei, dass die in § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV genannte Verweildauer nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht den gesetzlichen Regelfall darstellt. Der **rbb**-Rundfunkrat verweist insoweit auf seine Ausführungen unter Ziffer III 2 e bb, Seite 41 f.

Er ist zudem der Auffassung, dass die Angabe von Maximalverweildauerfristen, innerhalb derer den Redaktionen ein Beurteilungsspielraum zur Festlegung der konkreten Verweildauer im Einzelfall eingeräumt wird, grundsätzlich nicht zu beanstanden und aufgrund der Wahrung von Programmautonomie und journalistisch-redaktioneller Handlungsfähigkeit erforderlich ist. Auch staatsvertraglich ist es zulässig, Ermächtigungen mit Maximaldauerfristen auszusprechen. Die amtliche Begründung führt insoweit aus, dass in jedem Fall die „Obergrenze für die zeitliche Verfügbarkeit angegeben werden“ muss.¹⁹¹ Die auf sechs Monate beschränkte Maximaldauer für die Inhalte von ARD Text, die länger als sieben Tage vorgehalten werden, hält der **rbb**-Rundfunkrat daher für unbedenklich. Er weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass die Länge der Verweildauer mit dem Grad des publizistischen Beitrages korrelieren muss. Eine restriktive Handhabung ist daher dort erforderlich, wo nur ein geringer publizistischer Beitrag zu erwarten ist.

Diese Gefahr sieht der **rbb**-Rundfunkrat für ARD Text indes nicht. Ein Großteil der Inhalte wird eben nicht länger als sieben Tage vorgehalten. Dies ist der Natur des Teletextes geschuldet. Kein anderes Medium bietet aktuelle Informationen in Sekundenschnelle an. Dies bedingt, dass die Informationen ständig überschrieben werden. Sofern Inhalte länger vorgehalten werden, erklärt die Intendantin dies mit Sendungen, die einen monatlichen Ausspielrhythmus haben. Dass Informationen zu diesen Sendungen länger vorgehalten werden, hält der **rbb**-Rundfunkrat für notwendig. Nachdem die Intendantin auf entsprechende Kritik des VPRT weitere Beispiele für Inhalte mit längerer Verweildauer als sieben Tage genannt hatte, ist der **rbb**-Rundfunkrat zudem der Auffassung, dass diese Aufzählung genügt. Die

¹⁹¹ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11 Abs. 1, S. 21
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu ARD Text

Länge der Verweildauer muss journalistisch-redaktioneller Bewertung zugänglich sein. Sie wird daher beitragsabhängig variieren. Hieraus folgt zwangsläufig, dass die Intendantin keine abschließende Aufzählung vornehmen kann, sondern sich auf beispielhafte Erläuterungen beschränken muss. Eine sonstige Ausweitung der Verweildauerbestimmungen ist nicht zu befürchten. Die Kritik, die das (nahezu übereinstimmende angebotsübergreifende) Verweildauerkonzept zu den Online-Angeboten erfährt, trifft nicht ARD Text, der einem eigenen Verweildauerkonzept folgt. ARD Text enthält die in dem für die Online-Angebote geltenden Verweildauerkonzept bezeichneten Inhalte wie Serien oder Reihen im fiktionalen Bereich nicht. Das Angebot beschränkt sich vielmehr auf Programm- und Serviceinformationen und aktuelle Informationen insbesondere aus den Bereichen Sport, Kultur, Reger und Wirtschaft sowie aktuelle Nachrichten aus der Politik und zum Weltgeschehen. Vor diesem Hintergrund sieht der **rbb**-Rundfunkrat keine Gefahr für eine ausufernde Verweildauerregelung. Auch hält er es für unbedenklich, dass allgemeine Informationen zu Programm, Sender und Adressen unbegrenzt vorgehalten werden. Diese Informationen dienen lediglich der Eigendarstellung.

III. Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägungsprozess)

1. Grad der marktlichen Auswirkungen

Wie bereits oben unter Ziffer I 4, Seite 54 f. festgestellt, sind marktliche Auswirkungen von ARD Text vernachlässigbar bzw. ohne Relevanz. Nur wenige Nutzer (7 Prozent) würden bei einem Marktaustritt den Teletext eines kommerziellen Senders nutzen. Da diese wenigen Nutzer zudem bereits heute parallel auch den Teletext der Privatsender nutzen, sind die Auswirkungen als äußerst gering einzustufen. Viel wahrscheinlicher ist es hingegen, dass ein Marktaustritt von ARD Text den Gesamt-Teletextmarkt negativ beeinflussen könnte, denn ohne ARD Text würde vermutlich das Medium Teletext erheblich an Bedeutung verlieren, was sich auch auf die Privatsender entsprechend negativ auswirken würde. Für die angrenzenden Märkte ergibt sich nichts anderes. Zwar würden bei einem Marktaustritt ca. 23 Prozent der Nutzer zu kommerziellen Teletext-Angeboten wechseln. Auch hier würde die bestehende Komplementärnutzung jedoch dazu führen, dass die Marktauswirkungen sehr gering wären. Auswirkungen auf vor- und nachgelagerte Märkte wären ebenfalls gering. Gleiches gilt für die mobile Ausspielung, die zudem nahezu unbekannt und technisch bedingt unattraktiv ist. Ohnehin handelt es sich sowohl hierbei als auch bei der Online-Variante lediglich um alternative Ausspielwege.

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

a) Stellungnahmen Dritter

Nach angebotsübergreifender Ansicht von ver.di rechtfertige der publizistische Beitrag öffentlich-rechtlicher Onlineangebote durchaus negative marktliche Auswirkungen auf private Anbieter, sofern der gesellschaftliche Nutzen überwiege. Zu befürchtende marktliche Auswirkungen dürften gerade nicht pauschal dazu führen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Stärken und Kompetenzen den Gebührenzahlern vorenthalten muss.¹⁹² Die Privatperson Bertram meint, mit den öffentlich-rechtlichen Angeboten baue sich im Internet ein Wissensschatz auf, der die Geschäfte der kommerziellen Wettbewerber nur geringfügig beeinträchtige. Diese Beeinträchtigung sei angesichts des Wissenszuwachses hinnehmbar, denn der Gemeinwohl sei höher zu bewerten als das Interesse der Privatwirtschaft. Die Gebührenzahler erhielten durch das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet einen publizistischen Mehrwert, der ihnen nicht wegen etwaiger marktlicher Auswirkungen vorenthalten werden dürfe. Der besondere publizistische Beitrag liege in der unabhängigen und umfänglichen Berichterstattung, auch wenn es um schwierige Themen gehe, über die kommerzielle Wettbewerber nicht hinreichend informierten.¹⁹³

Der BDZV kritisiert angebotsspezifisch, die Online-Portale der Zeitungen seien bei der Bestimmung des publizistischen Beitrages ausgeklammert worden. ARD Text sei ein umfassendes Textnachrichtenportal, das im publizistischen Wettbewerb mit Onlinepresseangeboten stehe. Es reiche nicht aus, dass nur die Teletextangebote von ZDF und Sat.1 als umfassende Wettbewerber betrachtet worden seien. Dahinstehen könne somit auch das Argument, ARD Text sei das glaubwürdigste und seriöseste Teletextangebot, da die Presseangebote unberücksichtigt geblieben seien.¹⁹⁴

Nach Ansicht des VPRT werden bei dem Konzept zu ARD Text wesentliche Teile des Marktes zu Unrecht als bloße Teilwettbewerber ausgeschlossen. Auffällig sei auch, dass die zitierten Umfrageergebnisse zahlreiche Teletextangebote ergeben hätten, die im Konzept als bloße Teilwettbewerber eingestuft worden seien (RTL, Pro7, DSF, n-tv). Das zeige, dass aus Nutzersicht diese Unterscheidung bereits unzutreffend sei. Einen Verstoß gegen den RStV stelle auch die fehlende Abgrenzung zu dem ZDF-Text dar.¹⁹⁵

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

¹⁹² Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

¹⁹³ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 3

¹⁹⁴ BDZV, S. 121

¹⁹⁵ VPRT, S. 89

¹⁹⁶ VPRT, S. 43

da sie sich gerade nicht auf zusätzliches Quellen- und Recherchematerial stützen können.¹⁹⁷

b) Ausführungen der Intendantin

Die Wettbewerbssituation gestalte sich heute differenzierter als zu den Anfangszeiten von Teletext. Jeder TV-Sender auf dem deutschen Markt habe Teletext. Werde der Text als Teil der kommerziellen Verwertungskette gesehen, werde er als Plattform für die Generierung von Einkünften über Werbung und Mehrwertdienste genutzt. Dies fehle bei den öffentlich-rechtlichen Teletexten, weswegen in Bezug auf diese Einnahmen keine Konkurrenz zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Teletextanbietern bestünden.

Bei der Abgrenzung der publizistischen Wettbewerbsbereiche im engeren Sinne sei zwischen direkten und indirekten publizistischen Wettbewerbern zu unterscheiden. In einem ersten Schritt seien bei der Auswertung der deutschsprachigen Teletextangebote Kriterien entwickelt worden, mithilfe derer die Vielfalt der Zusatzinformationen zum Fernsehangebot strukturiert worden sei. Basis für die Analyse seien Teletextangebote mit aktuellem Nachrichtenangebot. Ausschlusskriterium sei die Beschränkung auf spezielle Interessen/Themenbereiche (wie beispielsweise Sport, Kultur, regionale Textangebote) oder bestimmte Zielgruppen (zum Beispiel Kinder, Jugendliche). Ferner sei unterschieden worden, ob ausschließlich aktuelle Schlagzeilen zu finden seien oder zusätzliche tiefergehende journalistische Beiträge. Schließlich sei eine Auswertung der Themenbereiche erfolgt - differenziert nach verschiedenen Themenbereichen wie beispielsweise Politik, Wirtschaft, Sport, Kultur, Ratgeber.

Die Intendantin identifizierte auf dieser Grundlage zwei umfassende Wettbewerber, deren Textangebote ebenfalls von großem Themenumfang seien: das Teletextangebot von ZDF und Sat.1. Allenfalls in Teilbereichen vergleichbar seien die Teletexte von RTL, RTL II, VOX, Pro Sieben, Kabel Eins und DMAX. Mit FestivalText und EinsPlusText gebe es keinen Wettbewerb, da diese Inhalte mit denen von ARD Text identisch seien. Untertitel für Hörbehinderte böten nur der Teletext von ZDF und die regionalen Texte sowie in Abstufungen der Teletext von Pro Sieben.¹⁹⁸

Angebotsübergreifend teilt die Intendantin über die allgemeine Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienangeboten unter entsprechender Begründung mit, weder aus Wortlaut und Regelungszusammenhang des RStV noch aus dessen Begründung lasse sich ableiten, dass bei der Darstellung des Beitrages zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht der Wettbewerbsbereich der Telemedienangebote verlassen werden müsse. Pay-Angebote seien nur bei der Betrachtung der marktlichen Auswirkungen, nicht aber bei der Prüfung des Beitrages zum publizistischen Wettbewerb zu berücksichtigen. Die Erhebung des Beitrages zum publizistischen Wettbewerb sei für alle Wettbewerber identisch anhand der im Telemedienkonzept

¹⁹⁷ VPRT, S. 45

¹⁹⁸ Telemedienkonzept, S. 197 f.

aufgeführten inhaltlichen und formalen Kriterien erfolgt. Alle potentiellen Wettbewerber seien auf Grundlage einer auf Fachliteratur basierenden Definition des publizistischen Wettbewerbs und auf Grundlage der Kriterienliste analysiert worden. Die Einteilung in umfassende Wettbewerber und Wettbewerber in Teilbereiche sei transparent erfolgt anhand dieser Kriterienliste. Nur durch einen Vergleich der umfassenden Wettbewerber lasse sich der qualitative Beitrag ermitteln.¹⁹⁹

c) Ausführungen der Gutachter von Goldmedia

Der **rbb**-Rundfunkrat hat die Gutachter von Goldmedia auch mit der Darstellung des relevanten publizistischen Wettbewerbs und damit mit der Identifikation der publizistischen Angebote, mit denen ARD Text im Wettbewerb steht sowie mit der Identifikation der zugehörigen Wettbewerber, die von dem Angebot tangiert werden, beauftragt. Basis hierfür war die von dem **rbb**-Rundfunkrat zur Verfügung gestellte GVK-Angebotsdatenbank, die ca. 1750 Angebote enthält.²⁰⁰

Zur Identifikation der Wettbewerber verwendete Goldmedia die sechs Kriterien Aktualität der Informationen, rein nationale und überregionale Ausrichtung, inhaltliche Ausrichtung auf Politik, Ausland, Wirtschaft und Sport. Im deutschen Fernsehen gebe es 44 relevante Teletextangebote, die nach diesen Kriterien in umfassende Wettbewerber, Wettbewerber in Teilbereichen und in weiteste Wettbewerber unterteilt wurden.

Goldmedia ermittelte sieben umfassende Wettbewerber: EinsFestival Teletext, EinsPlus Teletext, ZDF Teletext, Sat.1 Text, n-tv Teletext, N24 Teletext und RTL Text. Die Teletexte von EinsFestival und EinsPlus würden jedoch von ARD Text produziert, so dass diese aus der Betrachtung heraus fielen. Zudem seien 32 Wettbewerber in Teilbereichen identifiziert worden und vier weiteste Wettbewerber.

Zu den Wettbewerbern in Teilbereichen zählt Goldmedia diejenigen, die auch die Intendantin nennt. Einzige Ausnahme ist hier der Teletext von RTL, den die Intendantin als Wettbewerber in Teilbereichen identifiziert.

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

Der **rbb**-Rundfunkrat verweist auf die Ausführungen unter Ziffer II 1 c, Seite 58.

e) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat legte seiner Entscheidung zum einen die Ergebnisse der Gutachter von Goldmedia zugrunde. Weitere Anhaltspunkte für die Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs lieferten darüber hinaus unter anderem die

¹⁹⁹ Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, S. 54 ff.

²⁰⁰ Goldmedia, S. 14

Stellungnahmen Dritter sowie das Telemedienkonzept und die Kommentierung der Intendantin, die hinsichtlich der Bestimmung des publizistischen Wettbewerbs ebenfalls auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgriff.

Die Fokussierung der Analyse des publizistischen Wettbewerbs auf Teletext-Angebote ist nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates sachgerecht. Anderenfalls würde die charakteristische und einzigartige Natur des Teletextes nicht hinreichend berücksichtigt. Teletext unterscheidet sich sowohl hinsichtlich seiner Darstellung der Inhalte als auch hinsichtlich seiner gestalterischen Darstellung sowie seiner technischen Grundlagen und Möglichkeiten maßgeblich von anderen Medien. Teletext stellt daher zweifelsohne ein eigenes Medium dar, das vor 30 Jahren entstand, gemäß der amtlichen Begründung zum 12. RÄStV als ausdrücklich und gesondert gesetzlich beauftragt gilt und von nahezu jedem TV-Sender angeboten wird. Der RStV und dessen Begründung lassen nicht erkennen, dass die publizistischen Wettbewerber auch außerhalb der Teletextangebote zu suchen sind. Hieran ändert der Umstand, dass ARD Text inzwischen auch online und mobil abrufbar ist, nichts, da es sich hierbei lediglich um alternative Auspielwege handelt.

Ebenso nachvollziehbar hält der **rbb**-Rundfunkrat die Unterteilung der vorhandenen Angebote in Wettbewerber in Teilbereichen und umfassende Wettbewerber sowie in Angebote, die lediglich in weitestem Wettbewerb mit ARD Text stehen. Angebote, die eine breite Bevölkerungsschicht ansprechen und ein großes Spektrum an Themen und Darstellungsformen anbieten, sind nach Überzeugung des **rbb**-Rundfunkrates für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess bedeutsamer als „special interest“-Angebote, die jeweils nur spezielle Zielgruppensegmente bedienen. Ohnehin hat Goldmedia den Kreis der Wettbewerber weit gefasst und auch Angebote berücksichtigt, die nur ein Minimum dessen aufweisen, was ARD Text bietet.

Nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates sind sogenannte Pay-Angebote im Rahmen des publizistischen Wettbewerbs nicht zu berücksichtigen. Mit dem Merkmal „frei zugänglich“ in § 11f Abs. 4 S. 3 RStV wollte der Gesetzgeber den publizistischen Wettbewerb auf kostenfreie Angebote eingrenzen und damit auf solche, die keinen Zugangsbeschränkungen unterliegen.²⁰¹ Ungeachtet dessen wurden vorsorglich auch Pay-Angebote einbezogen, wobei eine Pflicht hierzu nur dann bestehen kann, wenn die Auswirkungen des öffentlich-rechtlichen Angebots Auswirkungen auf den Pay-Markt als solchen nach sich ziehen würden.²⁰² Dies ist jedoch bislang nicht der Fall. Die Bereitschaft der Nutzer, für Online-Angebote zu bezahlen, ist nach Einschätzung des **rbb**-Rundfunkrates (noch) gering. Das Internet gilt als kostenloses Medium. Pay-Angebote besitzen daher zumindest derzeit eine nur sehr geringe publizistische Relevanz.²⁰³

Der **rbb**-Rundfunkrat hält die Analyse der umfassenden Wettbewerber sowohl von Goldmedia als auch von der Intendantin für schlüssig. Beide Prüfungen basieren auf

²⁰¹ so auch Peters, a.a.O., Rn. 397; Knothe in epd-Medien Nr. 60, S. 5, 7

²⁰² Haarhoff/Kopp, Kostenpflichtige Telemedien im Drei-Stufen-Test, NJOZ 2009, 34

²⁰³ so auch Peters, a.a.O., Rn. 397

wissenschaftlichen Erkenntnissen unabhängiger Forschungsinstitute, auf Datenbanken und weiteren Erkenntnisquellen.

Nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates stellen Goldmedia und die Intendantin zutreffend fest, dass der ZDF Text umfassender Wettbewerber von ARD Text ist. Der ZDF Text ähnelt dem ARD Text in weiten Teilen. Dies erklärt sich der **rbb**-Rundfunkrat unter anderem damit, dass ARD und ZDF ursprünglich einen gemeinsamen Teletext angeboten hatten. Der ARD Text unterscheidet sich nach Meinung des **rbb**-Rundfunkrates dennoch von dem ZDF Text. ARD Text sticht beispielsweise durch eine leichtere Bedienbarkeit in der Onlineauspielung hervor und bietet somit eine bessere Orientierung für den Nutzer auch im Internet. Dass die Nutzer offenbar tatsächlich häufiger auf den ARD Text als auf den ZDF Text zurückgreifen, beweist der Umstand, dass ARD Text Marktführer ist und ZDF erst die dritte Stelle - nach RTL - einnimmt.

Dass Goldmedia den Teletext von RTL zu den umfassenden Wettbewerbern zählt anstatt zu den Wettbewerbern in Teilbereichen, wie es die Intendantin bevorzugt, ist nicht un schlüssig. Schließlich folgt der Teletext von RTL dem Marktführer ARD Text und steht somit an zweiter Stelle. Dennoch unterscheidet sich der RTL Text maßgeblich von ARD Text. RTL Text bietet beispielsweise ein umfangreiches Werbeangebot und erzielt zusätzliche Umsätze über Callmedia-Angebote. Ein Untertitelungsangebot hingegen gibt es bei RTL Text (ebenso wie bei den anderen kommerziellen Teletextangeboten) nicht. RTL Text ähnelt inhaltlich vielmehr dem Teletext des umfassenden Wettbewerbers Sat.1. Der Fokus liegt bei beiden kommerziellen Teletexten (auch) auf Boulevardnachrichten und Ratgebertipps. Entsprechende Beiträge bieten beide Teletexte bereits auf der Eingangsseite 100. Gleiches gilt für die Werbung. Auch diese findet sich bereits auf den Eingangsseiten beider Teletexte. Die Eingangsseite von ARD Text bietet hingegen aktuelle Nachrichten - insbesondere aus den Bereichen Politik und Sport.

Auch die übrigen kommerziellen Angebote unterscheiden sich vorrangig aufgrund der dort vorhandenen umfassenden Werbung und des Angebots von Mehrwertdiensten von ARD Text. Dies gilt auch für die von Goldmedia identifizierten Teletexte der umfassenden Wettbewerber ntv und N24. Neben der Werbung setzt der Teletext von N24 ebenfalls bereits auf der Eingangsseite auf Informationen aus verschiedenen Bereichen und damit auch auf Boulevard-Meldungen. Auch ntv stellt auf der Eingangsseite nicht ausschließlich sein Nachrichtenangebot in den Vordergrund, sondern bietet insbesondere umfangreiche Ratgebertipps und enthält Werbeanzeigen.

Zutreffend identifizieren Goldmedia und die Intendantin darüber hinaus die Teletexte von beispielsweise VOX, Kabel1 oder DMAX als bloße Wettbewerber in Teilbereichen. Auf deren Eingangsseiten dominieren Werbung und Boulevard-Meldungen. Aktuelle Nachrichten fehlen gänzlich oder nehmen nur wenig Platz ein.

Die Teletexte von EinsFestival und EinsPlus bleiben unberücksichtigt, da beide Teletexte die Inhalte von ARD Text eins zu eins übernehmen.

Hinsichtlich der Bewertung des qualitativen Beitrages von ARD Text hält der **rbb**-Rundfunkrat für maßgeblich, dass ARD Text aktuelle, überregionale, nationale sowie das Weltgeschehen betreffende Nachrichten aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Sport rund um die Uhr anbietet. Die alle wesentlichen Lebensbereiche betreffenden Beiträge sind auf das Medium Teletext ausgerichtet und damit klar und verständlich in kurzer überschaubarer Form aufbereitet. In der aktuellen Nachrichten-Berichterstattung sieht der **rbb**-Rundfunkrat die Kernkompetenz von ARD Text.

In diesem Zusammenhang steht auch das staatsvertraglich geforderte Vielfaltserfordernis, das ARD Text über sein umfangreiches Informationsangebot bedient. Die Themen werden zudem differenziert und objektiv behandelt und sind journalistisch-redaktionell verantwortet, ohne dass die für Teletext übliche und notwendige Kürze der Berichterstattung verloren geht. Dabei ist die professionelle Berichterstattung durch fachlich ausgebildetes Personal gesichert. Die medienspezifische Aufbereitung übernimmt die Teletext-Redaktion. Sie sichert den Zugang zu den Informationen im Teletext in der für die Nutzer seit Jahrzehnten gewohnten Darstellung.

ARD Text fördert zudem die Barrierearmut bzw. -freiheit, indem es ein umfangreiches Untertitelungsangebot für Hörbehinderte zur Verfügung stellt. Darüber hinaus leistet ARD Text hiermit auch einen Beitrag zur Integration, denn die Untertitelungen helfen ausländischen Mitbürgern beim Erlernen der deutschen Sprache. Das Merkmal der möglichst weitgehenden Barrierearmut hält der **rbb**-Rundfunkrat für wesentlich, zumal entsprechende Möglichkeiten bei den kommerziellen Anbietern fehlen.

Entgegen der Ansicht der Kritiker stellt nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates die Werbefreiheit ein maßgebliches Qualitätskriterium und Alleinstellungsmerkmal dar. Sie begünstigt die Unabhängigkeit der Berichterstattung, da Inhalte allein nach der publizistischen und gesellschaftlichen Relevanz erstellt und verbreitet werden können ohne Rücksicht auf kommerzielle Interessen oder Massenattraktivität.²⁰⁴ Daneben beeinflusst die Werbefreiheit auch die telemedienspezifische Qualität eines Angebotes. So wird die Benutzerfreundlichkeit gemindert, wenn ein starkes Werbeaufkommen auf der jeweiligen Internetseite die Wahrnehmung des Angebots behindert oder erschwert. Ab einem gewissen Grad an Werbeaufkommen ist somit von einer qualitätsmindernden Wirkung auszugehen.²⁰⁵ Für bestimmte Bereiche wirkt sich Werbefreiheit in jedem Fall qualitätssteigernd aus. Insbesondere Kinder sind noch nicht in der Lage, zwischen redaktionellem Inhalt und Werbebotschaft zu trennen. Die Gefahr, kommerzielle Angebote anzunehmen, ist groß. Auch der Lerneffekt wird eingeschränkt, wenn die Kinder durch Werbeeinblendungen abgelenkt werden. Eben diese Gefahr besteht bei den Teletexten der kommerziellen Anbieter, die als Teil einer kommerziellen Verwertungskette als Plattform für Werbung und Mehrwertdienste genutzt werden. Der **rbb**-Rundfunkrat stellte eine Vielzahl verschiedener Werbeeinspielungen fest, die zu einem nicht unwesentlichen Teil zudem erotischer Natur waren oder aber Singlebörsen u. ä. darstellten.

²⁰⁴ so auch BVerfG, 1 BvR 2270/05

²⁰⁵ so auch Dewenter/Haucap, a.a.O., S. 28

Der Auffassung der Kritiker, die Werbefreiheit könne deswegen kein Qualitätsmerkmal sein, weil sie der RStV ohnehin ausdrücklich vorgibt, teilt der **rbb**-Rundfunkrat nicht. Ob sich die Qualitätsmerkmale aus dem Gesetz ergeben oder freiwillig aufgestellt wurden, kann nicht entscheidend sein. Maßgeblich ist vielmehr aus Nutzersicht, dass die Kriterien umgesetzt werden – woher sie stammen, kann dahinstehen. Anderenfalls dürften auch andere Kriterien nicht geeignet sein, die Qualität zu bemessen. Dies kann jedoch nicht die Intention des Gesetzgebers sein. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die mit der Werbung verbundenen Nachteile ein maßgeblicher Grund für die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wobei die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen als wesentliches Unterscheidungs- und Qualitätsmerkmal gesehen wird. Auch die EU-Kommission hat in der Kinderkanal/Phoenix-Entscheidung die Werbefreiheit als rechtfertigendes Qualitätsmerkmal anerkannt.²⁰⁶

Letztlich trägt auch der Umstand, dass ARD Text als einziger Teletext umfassende Informationen zum linearen Programm von Das Erste und zu den Digitalkanälen von ARD und der Deutschen Welle bietet, zu der Qualität von ARD Text bei.

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

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

Die vorstehenden Ausführungen zeigen zudem, dass ARD Text auch bei Berücksichtigung bereits vorhandener vergleichbarer Angebote eine meinungsbildende Funktion zukommt. In besonderer Weise achtet die ARD über ihren Teletext beispielsweise auf den barrierefreien bzw. -armen Zugang zu ihren Angeboten, um auch Menschen mit Seh- oder Sprachbehinderungen sowie Menschen, die die deutsche Sprache noch nicht sicher beherrschen, in die Berichterstattung und damit in eine Diskussion gesellschaftlich relevanter Themen einzubeziehen. ARD Text trägt aufgrund seiner umfassenden und vor allem journalistisch-redaktionell verantworteten Berichterstattung in allen wesentlichen Lebensbereichen in erheblichem Maße zur Meinungsbildung bei. Dabei hilft dem Nutzer die Schwerpunktsetzung von ARD Text auf ein überregionales, nationales wie weltweites Nachrichtenangebot. Insbesondere die für Teletext typischen kurzen Informationen versetzen den Nutzer in die Lage, sich jederzeit schnell und aktuell einen Überblick zu verschaffen. Der Nutzer kann sich so unkompliziert zu allen

²⁰⁶ NN 70/89; Abl. C 238 v. 21.8.1999, S. 3

wichtigen Ereignissen seine Meinung bilden. Dabei profitiert er auch von der Gestaltung des Teletextes, die seit Jahrzehnten dieselbe ist und die dem Nutzer durch ihren leichten und verständlichen Aufbau eine sichere Orientierung bietet. ARD Text kommt eine meinungsbildende Funktion aber auch deswegen zu, weil er werbefrei ist und damit keine Werbebanner oder sich plötzlich öffnende neue Werbefenster enthält, die den Nutzer verwirren.

4. Publizistischer Beitrag - Gesamtergebnis

Der **rbb**-Rundfunkrat kommt unter Berücksichtigung der Quantität und Qualität der vorhandenen Angebote sowie des Umstandes, dass die marktlichen Auswirkungen von ARD Text ohne Relevanz sind und ihm auch im Vergleich zu den bereits vorhandenen vergleichbaren Angeboten eine meinungsbildende Funktion zukommt, zu dem abschließenden Ergebnis, dass ARD Text in besonderem Maße zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. Er hält ARD Text als Vorreiter der Teletextangebote darüber hinaus für erforderlich, um die Relevanz des gesamten Teletext-Marktes auch für die Zukunft sicherzustellen.

Dritte Stufe: Der finanzielle Aufwand für ARD Text

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

I. Stellungnahmen Dritter

Der VPRT ist der Ansicht, der Kostenaufwand für die Teletexte (ARD Text und KI.KA-Text) müsse sich auf die technischen Verbreitungskosten beschränken. Dies sei aber nicht nachprüfbar, da die Personal-, Programm- und Sachaufwendungen sowie Verbreitungskosten nur pauschal ausgewiesen seien. Zudem müssten die Kosten für Teletexte weitestgehend vergleichbar sein, was nicht der Fall sei. So lägen die Kosten für den ARD-Text deutlich über denjenigen für KI.KA-Text.²⁰⁷

Konkret zu ARD Text meint der BDZV, die in dem Telemedienkonzept enthaltenen pauschalen Angaben mit Durchschnittswerten ohne Kostenaufschlüsselung genügten nicht.²⁰⁸

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

II. Ausführungen der Intendantin

Der finanzielle Aufwand für ARD Text für 2009 wird im Telemedienkonzept mit 2,15 Mio. € angegeben. 2010 rechne die Intendantin mit einem Aufwand von 2,25 Mio. €. In der Folge sei mit einem leicht steigenden Aufwand aufgrund allgemeiner Preis- und Tarifsteigerungen sowie aufgrund der Weiterentwicklung des Angebots zu rechnen. Bis 2012 sei mit durchschnittlich 2,26 Mio. € p.a. zu rechnen.

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

²⁰⁷ VPRT, S. 54

²⁰⁸ BDZV, S. 122

²⁰⁹ BDZV, S. 12 f.; VPRT, S. 50 ff.

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

Für die Finanzierung würden in der laufenden Gebührenperiode keine zusätzlichen Gebührengelder bereit gestellt. Es entstehe kein zusätzlicher Finanzbedarf. Auch in der kommenden Gebührenperiode meldete die ARD keine gesonderten Projektmittel, die über die übliche Bestandsfortschreibung hinausgingen, an.²¹⁰

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

Die Inhalte von ARD Text würden von einer Redaktion ausgewählt und generiert. Sie arbeite bei politischen Meldungen eng mit der tagesschau.de-Redaktion zusammen. Das 24-Stunden-Nachrichtenangebot im ARD Text sei mit dem Videotext des Kinderkanals inhaltlich nicht vergleichbar. Der Aufwand für ARD Text, der ein umfassendes, laufend aktualisiertes Nachrichtenangebot bereitstelle, sei zwangsläufig erheblich höher. Die Kostensteigerung in 2010 resultiere aus höheren Investitionen, die über die Abschreibungen berücksichtigt würden. Die Kosten für ARD Text fielen für die Texterstellung und die technischen Ausspielungen an. Die Verbreitung über die Austastlücke verursache keine Kosten.²¹¹

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

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

Der BR-Rundfunkrat regt an, die Kosten für die mobile Ausspielung zu erfragen.²¹⁴ Nach Ansicht des MDR-Rundfunkrates sei auch zu würdigen, dass von der ARD Text-Redaktion produzierte Inhalte zusätzlich in die Teletexte der Digitalkanäle

²¹⁰ Telemedienkonzept, S. 200

²¹¹ Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 7

²¹² ARD-Programmbeirat, S. 26

²¹³ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 15

²¹⁴ BR-RR, S. 1

sowie Teile davon in die Teletext-Angebote der Dritten Programme und des Kinderkanals KI.KA übernommen würden. Grundsätzlich befürworte der MDR-Rundfunkrat zudem eine möglichst hohe Kostentransparenz bereits in den Telemedienkonzepten.²¹⁵ Der SR-Rundfunkrat, der RB-Rundfunkrat, der NDR-Rundfunkrat und der SWR-Rundfunkrat halten die Kostenangaben in dem Telemedienkonzept für plausibel und nachvollziehbar.²¹⁶ Der WDR-Rundfunkrat empfiehlt eine Kostenpräzisierung gemäß den GVK-Beratungen.²¹⁷

IV. Entscheidung des Rundfunkrates

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

Das Dreistufentestverfahren soll nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates sicherstellen, dass die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar ist. Hierzu ist neben einer genauen Auftragsdefinition auch die Verhinderung einer Überkompensation erforderlich, also eine Finanzierung über das zur Erfüllung des festgelegten öffentlichen Zwecks hinaus.

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

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

²¹⁵ MDR-RR, S. 2

²¹⁶ SR-RR, S.2, RB-RR, S. 1, NDR-RR, S. 5, SWR-RR, S. 2

²¹⁷ WDR-RR, S. 2

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

Vielmehr sind die Kostenangaben auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu prüfen.²¹⁹

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

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

Der **rbb**-Rundfunkrat ist der Ansicht, dass mit den veranschlagten Kosten ARD Text in der vorgegebenen Weise bereit gehalten werden kann. Die Gefahr einer Kompensation über das zur Auftragserfüllung erforderliche Maß hinaus kann er nicht erkennen. Signifikante Steigerungen der einzelnen Kostenarten enthält die aufgeschlüsselte Kostenaufstellung nicht. Geringfügige Steigerungen erklären sich durch allgemeine Preis- und Tarifsteigerungen, denen auch der **rbb** (zum Beispiel im Rahmen von Tarifverhandlungen) ausgesetzt ist. Die (deutlichste) Kostensteigerung im Vergleich zu dem Jahr 2009 erfolgt im Jahr 2010. Die Intendantin erklärt dies mit bereits geplanten höheren Investitionen, die über die Abschreibungen berücksichtigt würden. Anhand der ihm vorgelegten (nachgereichten) Kostenaufschlüsselung kann der **rbb**-Rundfunkrat dies nachvollziehen.

Die Rechte- sowie die Verbreitungskosten sind mit Null veranschlagt. Hierzu hat der **rbb**-Rundfunkrat um weitere Erläuterung gebeten.

Die Intendantin teilte in ihrem Schreiben vom 2. Juni 2010 mit, es fielen keine zusätzlichen Verbreitungskosten an, da das Teletextangebot über die sogenannte Austastlücke bzw. im digitalen Datenstrom mitgeschickt werde. Eine Abschaltung des Teletextes brächte somit keine Ersparnis.

Hinsichtlich der Rechtekosten teilte die Intendantin in ihrem Schreiben mit, diese entstünden gemäß KEF-Leitfaden vor allem durch sogenannte Onlinevergütungen im Bereich der Honorare (Online-Zuschlag). Derartige Kosten existierten bei ARD Text in der Regel nicht. Auf nochmalige Nachfrage des Rundfunkrates erläuterte die Intendantin mit weiterem Schreiben vom 16. Juni 2010, dass deswegen keine Kosten für Onlinerechte anfielen, weil dies nur Online-Wiedergaben von Produktionen innerhalb verschiedener Online-Angebote betreffe, die aber weder im Videotext noch über ARD Portal/iTV und EPG abgebildet würden. Im Videotext gebe es nur geschriebene Nachrichten. Aus diesem Grund entstünden für ARD Text auch keine Rechtekosten. Nach Auffassung des Rundfunkrates hat die Intendantin die Rechtekosten folglich zu Recht mit Null ausgewiesen.

²¹⁹ so auch Knothe, a.a.O., S. 5 f.

Bereits in dem Telemedienkonzept versicherte die Intendantin zudem, zusätzlicher Finanzbedarf entstehe bis 2012 nicht.²²⁰

Auf die Anregung des BR-Rundfunkrates, die Kosten für die mobile Ausspielung von ARD Text zu hinterfragen, antwortete die Intendantin mit Schreiben vom 2. Juni 2010, dass sich die Kosten auf geringe technische Kosten beschränkten. Redaktioneller Mehraufwand entstehe nicht. Lediglich zu Beginn der mobilen Ausspielung waren einmalig Entwicklungskosten notwendig. Auch hier nimmt der **rbb**-Rundfunkrat zur Kenntnis, dass die Intendantin weiteren Finanzbedarf in ihrem Telemedienkonzept ausgeschlossen hat.

Die Intendantin weist in diesem Zusammenhang im Übrigen darauf hin, dass die Nutzung der mobilen Ausspielung aufgrund der geringen Datenmenge, die zur Übertragung auf das Handy notwendig sei, nur geringe Kosten für den Nutzer auslöse. Der **rbb**-Rundfunkrat begrüßt dies, da hohe Nutzungskosten seiner Auffassung nach nicht im Einklang mit dem gesetzlichen Auftrag stehen.

Letztlich hält der **rbb**-Rundfunkrat den Einwand des VPRT, es könne bei Teletext nur Verbreitungskosten geben, für unzutreffend. Die technischen Besonderheiten von Teletext erfordern nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates zwangsläufig eine gesonderte Aufbereitung der Teletextinhalte. In diesem Zusammenhang begrüßt er die Bemühungen der Intendantin, durch Übernahme bestimmter Inhalte anderer Teletexte bzw. durch den Austausch von Inhalten Kosten einzusparen.

Dass die Kosten für den Teletext des Kinderkanals KI.KA geringer ausfallen, hält der **rbb**-Rundfunkrat nicht für bedenklich, sondern vielmehr für zwingend. Das umfangreiche, mehrmals täglich aktualisierte Nachrichtenangebot von ARD Text ist mit einem deutlich höheren (Kosten-) Aufwand verbunden als das Bereitstellen von Inhalten für KI.KA-Text. Die dortigen Inhalte müssen nicht rund um die Uhr erneuert werden. Zwar werden auch dort Nachrichten - kindgerecht - bereit gehalten. Deren Umfang ist aber nicht mit dem Nachrichtenangebot von ARD Text vergleichbar. Hinzu kommt, dass einige Inhalte von ARD Text sowohl für den Teletext von KI.KA als auch für die Teletexte von Einsfestival und EinsPlus sowie für die Dritten Programme übernommen werden. Die Kosten fallen bei ARD Text an. Davon profitieren andere ARD-Anstalten. Hier werden Synergieeffekte sinnvoll genutzt.

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

Um diese auch für die Zukunft auszuschließen, fordert der **rbb**-Rundfunkrat die Intendantin auf, ihm bei einer Überschreitung des in dem Telemedienkonzept angegebenen Gesamtaufwandes preisbereinigt um 10 Prozent eine Erläuterung vorzulegen. Der **rbb**-Rundfunkrat wird sich sodann erneut mit dem finanziellen Aufwand befassen und entscheiden, ob gemäß den Aufgreifkriterien der ARD-Verfahrensregeln ein neues Dreistufentest-Verfahren einzuleiten ist.

²²⁰ Telemedienkonzept, S. 200

D. Gesamtergebnis

Nachdem der **rbb** auf die Forderung des **rbb**-Rundfunkrates hin das Telemedienkonzept hinsichtlich der Barrierefreiheit und auch den Allgemeinen Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD insbesondere hinsichtlich der Medienkompetenz und der Barrierefreiheit ergänzt hatte, ist der Rundfunkrat unter Einbeziehung insbesondere der Stellungnahmen aller Beteiligten und des Marktgutachtens zu dem Ergebnis gekommen, dass ARD Text in der überarbeiteten Fassung des Telemedienkonzepts vom 15. Juni 2010 den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV entspricht und daher vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist (vgl. Tenor der Entscheidungsbegründung, Seite 2).

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

Bei der Prüfung hat der **rbb**-Rundfunkrat berücksichtigt, dass seiner Ansicht nach der öffentlich-rechtliche Auftrag zur Veranstaltung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen nach dem Willen des Gesetzgebers auch die Veranstaltung von Teletext umfasst. Bei der Prüfung von ARD Text im Rahmen des Dreistufentest-Verfahrens waren die für Telemedien geltenden Anforderungen auf den Teletext daher nur unter Berücksichtigung seiner technischen Eigenheiten anzuwenden.

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