

Beschluss

zu dem Angebot

rbbttext

**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	3
I. Dreistufentest (Bestands-) Verfahren nach dem RStV	3
II. Gegenstand des Dreistufentest-Verfahrens	4
III. Teletext als Prüfungsgegenstand im Dreistufentest-Verfahren	4
DIE BEGRÜNDUNG IM EINZELNEN	6
A) Prüfungsgegenstand	6
I. Inhalt des Angebots	6
II. Verweildauerkonzept	7
B) Verfahren	8
I. Verfahrensablauf	8
II. Verfahrensrügen	10
1. Fristen	10
a) Stellungnahmen Dritter	10
b) Entscheidung des Rundfunkrates	10
2. Veröffentlichung von Gutachten	11
a) Stellungnahmen Dritter	11
b) Entscheidung des Rundfunkrates	11
3. Hinreichend konkrete Angebotsbeschreibung	12
a) Stellungnahmen Dritter	12
b) Ausführungen der Intendantin	13
c) Entscheidung des Rundfunkrates	14
aa) Detaillierungsgrad	14
bb) Aussagen zu marktlichen Auswirkungen	16
cc) Angaben zu § 11f Abs. 4 S. 4 RStV	17
C) Materielle Prüfung	19
Erste Stufe: Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse	19
I. Allgemeine Anforderungen, § 11 RStV	19
1. Stellungnahmen Dritter	20
2. Ausführungen der Intendantin	22
3. Entscheidung des Rundfunkrates	23
II. Telemedienspezifische Anforderungen, § 11d Abs. 3 RStV	25

1.	Stellungnahmen Dritter	25
2.	Ausführungen der Intendantin	25
3.	Entscheidung des Rundfunkrates	26
III.	Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote	28
1.	Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung	28
a)	Stellungnahmen Dritter	28
b)	Ausführungen der Intendantin	29
c)	Entscheidung des Rundfunkrates	30
2.	Verweildauer	31
a)	Stellungnahmen Dritter zum Sendungsbezug	32
b)	Stellungnahmen Dritter zur Verweildauer	32
c)	Ausführungen der Intendantin	33
d)	Entscheidung des Rundfunkrates	34
aa)	Sendungsbezug	34
bb)	Verweildauer	35
3.	Kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot	35
a)	Stellungnahmen Dritter	35
b)	Ausführungen der Intendantin	36
c)	Entscheidung des Rundfunkrates	37
4.	Keine Werbung, kein Sponsoring, kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien	38
5.	Keine flächendeckende lokale Berichterstattung	38
6.	Kein Verstoß gegen die Negativliste	39
a)	Stellungnahmen Dritter	39
b)	Ausführungen der Intendantin	39
c)	Entscheidung des Rundfunkrates	40
aa)	Ratgeberportale ohne Sendungsbezug	40
bb)	Spiele ohne Sendungsbezug	41
cc)	Veranstaltungskalender	41

Zweite Stufe: Beitrag zum publizistischen Wettbewerb 43

I.	Marktliche Auswirkungen	43
1.	Stellungnahmen Dritter	43
2.	Ausführungen der Intendantin	43
3.	Entscheidung des Rundfunkrates	44
4.	Gutachten	44
a)	Methodik	44
b)	Darstellung der Ergebnisse	46
aa)	Relevante Marktabgrenzung	46
bb)	Simulation Nachfragemarkt	47
cc)	Simulation Werbemarkt	47
dd)	Abschließende Gutachterbewertung	47
c)	Ausführungen der Intendantin	48
5.	Entscheidung des Rundfunkrates	49
II.	Publizistischer Beitrag	51
1.	Alleinstellungsmerkmale und Qualitätsmerkmale des Angebots	51
a)	Stellungnahmen Dritter	51
b)	Ausführungen der Intendantin	53

c)	Entscheidung des Rundfunkrates	54
2.	Publizistische Bestimmung/Begründung Verweildauer	55
a)	Stellungnahmen Dritter	55
b)	Ausführungen der Intendantin	56
c)	Entscheidung des Rundfunkrates	56
III.	Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägung)	57
1.	Grad der marktlichen Auswirkungen	57
2.	Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs, Vergleich	57
a)	Stellungnahmen Dritter	57
b)	Ausführungen der Intendantin	58
c)	Ausführungen der Gutachter	59
d)	Entscheidung des Rundfunkrates	60
3.	Meinungsbildende Funktion	64
4.	Publizistischer Beitrag - Gesamtergebnis	64
	Dritte Stufe: Der finanzielle Aufwand	65
I.	Stellungnahmen Dritter	65
II.	Ausführungen der Intendantin	65
III.	Entscheidung des Rundfunkrates	66
	D. Gesamtergebnis	69

Beschluss des rbb-Rundfunkrates zu dem Angebot rbbtext 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 Beratung auf, das Telemedienkonzept um Angaben zu der Barrierefreiheit zu ergänzen. Dieser Aufforderung kam die Intendantin nach und ergänzte das Telemedienkonzept auf Seite 5 in Kapitel 2 b „Auftragsrelevanz des kommunikativen Bedürfnisses“ um Angaben zu der Gestaltung der Teletextseiten sowie auf Seite 10 in Kapitel 4 e „Perspektive“ um Angaben zu den Möglichkeiten, den TV-Screen auf die eigenen Bedürfnisse auszurichten (zum Beispiel über verschiedene Farbschemata und Kontrastvarianten in der Darstellung). Zudem ergänzte sie auf Seite 10 noch einmal den Hinweis, dass der **rbb** bei allen weiteren Entwicklungen stets daran arbeiten werde, den Grad der Barrierefreiheit zu erhöhen (vgl. Seite 26 der Entscheidungsbegründung).
2. Darüber hinaus forderte der **rbb**-Rundfunkrat die Intendantin auf, in dem Telemedienkonzept einen ausdrücklichen Hinweis aufzunehmen, ob das Angebot im Hinblick auf § 11f Abs. 4 S. 4 RStV auf Dauer fortgeführt werden soll. Die Intendantin ergänzte daraufhin das Telemedienkonzept auf Seite 3 entsprechend (vgl. Seite 18 der Entscheidungsbegründung).

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

ENTSCHEIDUNG

Der **rbb**-Rundfunkrat stellt fest, dass das Angebot **rbb**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 preisbereinigt¹ 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 **rbb**-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.

¹ 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 sowie Erläuterungen zu dem Telemedienkonzept und 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 § 11f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag (im folgenden: RStV). Soweit vorhanden, werden jedem Prüfungspunkt die entsprechenden Stellungnahmen Dritter und die Ausführungen der Intendantin bzw. des Gutachters zugeordnet. Daran anschließend folgt jeweils die Bewertung durch den **rbb**-Rundfunkrat. Unter lit. D) findet sich eine abschließende Zusammenfassung des Gesamtergebnisses.

ZUSAMMENFASSUNG

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

AKTUELLE FASSUNG DES TELE MEDIENKONZEPTS

Der Entscheidung zugrunde liegt das Telemedienkonzept in seiner zum Zeitpunkt der Entscheidung vorliegenden Fassung. 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 auch den Teletext des **rbb** 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“.² 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 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.

² amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11b, letzter Absatz, S. 13
Beschluss mit Entscheidungs begründung des **rbb**-Rundfunkrates zu **rbbtext**

Seiner Ansicht nach bedarf es für **rbb**text der Durchführung des Dreistufentest-Verfahrens, da Teletext ein Telemedium und zudem auch online verfügbar sei.³

Darüber hinaus teilt der VPRT auf Seite 51 seiner Stellungnahme mit, dass er seine Anmerkungen zu **rbb**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 **rbb**text betreffen könnten, berücksichtigt.

³ VPRT, S. 51

DIE BEGRÜNDUNG IM EINZELNEN

A) Prüfungsgegenstand⁴

I. Inhalt des Angebots

rbbtext ist das Teletextangebot des **rbb**. Es entstand 2003 aus den Videotexten der Fernsehsender SFB und ORB. **rbbtext** wird mit dem Fernsehprogramm verbreitet. Der (analoge oder digitale) Empfang erfolgt über einen standardmäßig in nahezu allen Fernsehgeräten enthaltenen Decoder. **rbbtext** kann daher ohne finanziellen und technischen Zusatzaufwand genutzt werden.

rbbtext ist auch im Internet abrufbar sowie in einer für mobile Endgeräte optimierten Internet-Darstellung. Die Inhalte werden dort auszugsweise oder eins zu eins abgebildet.

Das Videotextangebot umfasst 800 Seiten nebst Folgeseiten und damit insgesamt ca. 1500 Seiten. Für Text und Grafik stehen entsprechend dem World Standard Teletext (WST) Level 1.5 jeweils 25 Zeilen zu je 40 Zeichen zur Verfügung. Text und Grafik können in sechs Farben sowie in Schwarz und Weiß dargestellt werden. Grafiken können nur in stark vereinfachter Form dargestellt werden. Teletext im Level 2,5 bietet ein erweitertes Angebot an Farben und Gestaltung.

Als aktuelles regionales Informationsangebot sind Zielgruppe im Allgemeinen alle Berliner und Brandenburger Bürgerinnen und Bürger und im Besonderen alle Zuschauerinnen und Zuschauer des **rbb**-Fernsehens, alle Hörerinnen und Hörer der **rbb**-Radiowellensowie alle an den Programmen und Inhalten des **rbb** Interessierten. Eine weitere Zielgruppe sind Hörbehinderte, für die **rbbtext** Videotextuntertitel bereithält.

Kernmerkmale des Teletextes sind Schnelligkeit und Aktualität. Täglich werden hunderte Videotextseiten neu geschrieben und überarbeitet. Die Inhalte sind kompakt und konzentrieren sich auf das Wesentliche.

rbbtext bietet Programminformationen zu Fernsehen und Hörfunk des **rbb**, sendungsbegleitende Informationen, Serviceinformationen für die Region Berlin-Brandenburg sowie Nachrichten und Sport. Untertitel zum Beispiel zu Quivive, WAS! oder Tatort finden hörbehinderte Zuschauer auf Seite 150.

Aktuelle Nachrichten sowie Verkehrsinformationen bereitet die Text- und Onlineredaktion bei **Inforadio** für den **rbbtext** auf und bietet hierzu auch vertiefende Hintergrundinformationen. Ebenso werden Dossiers zu aktuellen Ereignissen, großen Sportevents und Programmschwerpunkten (wie beispielsweise zu Wahlen auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene, zur Berlinale, Grünen Woche, Landesgartenschau, 20 Jahre Mauerfall, Fußball-WM und EM oder zu den Jüdischen Kulturtagen) zusammengestellt.

⁴ vgl. Telemedienkonzept, S. 8 ff.

rbbtext übernimmt auch Inhalte vom ARD Text wie das Dossier zur Sendereihe „60 x Deutschland“, Berichterstattungen zu Sportgroßereignissen oder zu Wahlberichten sowie Sportergebnisdienste. Die Importe für Wetterberichte und Börsendaten hat der **rbbtext** ebenfalls gemeinsam mit ARD Text eingerichtet. KI.KA-Text und der Teletext des MDR übernehmen **rbbtext**-Seiten zum Sandmännchen.

Serviceinformationen bestehen beispielsweise aus Wetterberichten, Flug- und Bahnfahrplänen, Börsenkursen und Fonds, Kochrezepten und Kulturtipps sowie aus Informationen zum **rbb** selbst.

Interaktive Inhalte hält der **rbbtext** nur in beschränktem Umfang vor. Interaktion ist über Telefon, E-Mail, SMS oder auf dem Postweg möglich. Zu den interaktiven Inhalten zählen redaktionell gestaltete und sendungsbezogene Votings und Quiz. Mehrwertdienste werden hierfür nicht eingesetzt; die Angebote sind kostenfrei gestaltet.

II. 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 zu Programm, 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 (2) der Verfahrensvorschriften zum Genehmigungsverfahren des **rbb** für neue und veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (im folgenden „**rbb**-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 erstellte der Ausschuss zunächst einen Ablaufplan für das Verfahren.

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 **rbbtext**. Insgesamt gingen sechs 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 Firma Solon Management Consulting GmbH & Co. KG. 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 **rbbtext** 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 (3) der **rbb**-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 **rbbonline** und zu dem von dem **rbb**-Rundfunkrat federführend betreuten Gemeinschaftsangebot ARD Text / ARD Portal/iTV und EPG) erreichten den **rbb**-Rundfunkrat 30 Stellungnahmen.

Zwei Stellungnehmende setzen sich neben angebotsübergreifenden Ausführungen auch detailliert mit **rbbtext** auseinander: Der VZBO (Verband der Zeitungsverlage in Berlin und Ostdeutschland e.V.) und der VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V.). 23 Stellungnahmen enthalten allgemeine angebotsübergreifende Äußerungen, die auch das hier zu prüfende Angebot betreffen und die der **rbb**-Rundfunkrat daher ebenfalls berücksichtigte.

Eine (von zwei) umfangreichen Stellungnahmen des VPRT sowie die Stellungnahme des Deutschen Musikrats gingen nach Ablauf der Frist ein und waren daher verfristet. Der **rbb**-Rundfunkrat hat diese Stellungnahmen dennoch berücksichtigt.

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

Gemäß Ziff II (6) 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 der Angebotsbeschreibung 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 6. April 2010 übergab diese ihre Kommentierungen zu den Stellungnahmen Dritter sowie zu dem marktlichen Gutachten dem **rbb**-Rundfunkrat.

Mit Schreiben vom 11. Mai 2010 forderte der Dreistufentest-Ausschuss die Intendantin auf, das Telemedienkonzept 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 26 der Entscheidungsbegründung.

Zudem bat der Dreistufentest-Ausschuss in diesem Schreiben darum, den **rbb**-Rundfunkrat mit Blick auf künftige Entwicklungen frühzeitig zu informieren, damit dieser die Notwendigkeit eines neuen Dreistufentest-Verfahrens prüfen könne. Auch zu den Verbreitungs- und Rechtekosten, die im Telemedienkonzept mit Null angesetzt sind, und zu weiteren Fragen erbat der Ausschuss Erläuterungen. Die Intendantin antwortete noch während des laufenden Verfahrens. Der **rbb**-Rundfunkrat berücksichtigte diese Erläuterungen in der vorliegenden Entscheidungsbegründung an entsprechender Stelle.

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 sowie mit den Kommentierungen und Antworten bzw. Reaktionen der Intendantin. Die Ergebnisse des marktlichen Gutachtens beriet der Ausschuss gesondert anlässlich der Zwischenpräsentation durch Frau Dr. Wichert-Nick von der Solon Management Consulting GmbH & Co. KG am 20. August 2009 sowie im Rahmen der Abschlusspräsentation am 5. November 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, das die vorstehenden Änderungsforderungen des **rbb**-Rundfunkrates bereits berücksichtigt.

II. Verfahrensrügen Dritter

1. Fristen

Gemäß § 11f Abs. 5 RStV und Ziffer II (4) der **rbb**-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 vorgelegten Vielzahl von Telemedienkonzepten und der in diese Zeit fallenden Sommerferien.⁵

b) 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.⁶ 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.⁷ 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 sowohl dieses als auch die parallel laufenden Dreistufentest-Verfahren zu dem Telemedienangebot **rbbonline** und zu den ARD-Gemeinschaftsangeboten bis zum 31. August 2010 abgeschlossen werden. Letztere beinhalten unter anderem die zeit- und arbeitsintensive Mitberatung der Rundfunkräte aller Landesrundfunkanstalten über sämtliche Telemedienangebote der ARD. Eine zeitliche Verzögerung gefährdete den fristgemäßen Abschluss aller Dreistufentest-Verfahren.

Eine Stellungnahme des VPRT sowie die Stellungnahme des Deutschen Musikrats gingen zudem erst am 30. Juli 2009 und damit verspätet ein. Der **rbb**-Rundfunkrat

⁵ VPRT, S. 10; Deutscher Musikrat, S. 2

⁶ 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“

⁷ 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

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 und Ziffer II (10) Satz 4 der **rbb**-Verfahrensregeln bestimmen, dass die federführende Landesrundfunkanstalt das Ergebnis der Prüfung einschließlich der eingeholten Gutachten unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen in gleicher Weise wie die Veröffentlichung des Vorhabens bekannt zu geben hat.

Ziffer II (7) Satz 1 der **rbb**-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 in seiner Einleitung bzw. Vorbemerkung zu seiner Stellungnahme zu **rbbonline** und **rbbtext** die Veröffentlichung des marktlichen Gutachtens zeitlich vor der Entscheidung des Rundfunkrates. Das Gesetz bestimme nicht, wann die Veröffentlichung des Gutachtens zu erfolgen habe. Somit könnte es auch erst nach der Entscheidung veröffentlicht werden, wohingegen nach Ziffer II (7) der **rbb**-Verfahrensregeln 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.⁸

b) 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 (10) letzter Satz der **rbb**-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 bekannt zu geben 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

⁸ VPRT, S. 10 f.

verzögere den Entscheidungsprozess daher grundlos.⁹ 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, Stellungnahmen unmittelbar an den Gutachter zu senden, hat keiner der Stellungnehmenden Gebrauch gemacht.

Ebenso wenig liegt eine Ungleichbehandlung vor. Ziffer II (7) der **rbb**-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 **rbb**-Verfahrensregeln entsprechen im Wortlaut den von der EU-Kommission und vom Staatsvertragsgesetzgeber akzeptierten ARD-Verfahrensregeln. An der Rechtmäßigkeit dieser Verfahrensvorschriften bestehen daher für den Rundfunkrat keine Zweifel. Subjektive Rechte Dritter werden nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht begründet.¹⁰ Um das Verfahren nicht zu gefährden, wird der Rundfunkrat die verfahrensrechtlichen Vorgaben einhalten.

3. Hinreichend konkrete Angebotsbeschreibung

§ 11f Abs. 1 RStV und Ziffer II (1) a) der **rbb**-Verfahrensregeln bestimmen, 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 **rbb**-Verfahrensregeln regeln 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, in dem das Angebot stattfinden soll.

a) Stellungnahmen Dritter

Der VZBO ist der Ansicht, das Telemedienkonzept beschreibe nur das **rbb**-Teletextangebot im Fernsehen, nicht jedoch im Internet. Der **rbb**-Rundfunkrat könne das Angebot daher nicht einschätzen bzw. überprüfen, insbesondere mit Blick auf die Erweiterungen im Online-Bereich, die zu einem Online-Nachrichtenportal führten.¹¹ Ohnehin sei die Angebotsbeschreibung zu undetailliert und lasse wesentliche Aspekte des Angebots **rbbtext** unberücksichtigt. Der VZBO verweist insoweit auf seine Ausführungen zu dem Telemedienangebot **rbbonline**.¹² Zwar sind diese im einzelnen nicht auf das Teletextangebot des **rbb** übertragbar. Der **rbb**-Rundfunkrat geht jedoch davon aus, dass der VZBO auch für **rbbtext** eine

⁹ Knothe, a.a.O., S. 6

¹⁰ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11f Abs. 5

¹¹ VZBO, S. 21 f.

¹² VZBO, S. 22

detailliertere Beschreibung fordert und insbesondere beispielhafte Aufzählungen ablehnt.

Der VPRT bemängelt pauschal den Abstraktionsgrad des Telemedienkonzepts. Zudem befürchtet er, dass zukünftige Entwicklungen mit dem vorliegenden Telemedienkonzept genehmigt werden könnten.¹³ Weiter rügt er zumindest hinsichtlich **rbbonline**, dass zu den marktlichen Auswirkungen in der Angebotsbeschreibung keine Aussagen getroffen worden sind. Dies verhindere eine Stellungnahme Dritter bereits während des Verfahrens.¹⁴ Der **rbb**-Rundfunkrat berücksichtigt unter anderem auch diese Kritik ebenso in dem vorliegenden Verfahren.

Die Gutachter von Solon meinen, die Online- und Mobil-Ausspielung von **rbbtext** sei kritisch zu bewerten. Vor allem die Mobil-Ausspielung sollte als eigenes Angebot verstanden werden. Die Nutzung von Mobiltelefonen zur Informationsgewinnung „stecke noch in den Kinderschuhen“. Es fehle die journalistisch-redaktionelle Einbettung des Angebots in ein bestehendes **rbb**-Angebot.¹⁵

b) Ausführungen der Intendantin

Die Intendantin stellt zunächst fest, dass sich nur zwei Stellungnehmende (VPRT und VZBO) konkret zu **rbbtext** geäußert haben. Im Vergleich zu deren Ausführungen zu den Gemeinschaftsangeboten der ARD und zu **rbbonline** konzentrierten sich diese Stellungnahmen jedoch nur auf wenige Punkte. Zudem habe der VPRT zu Recht auf die amtliche Begründung zum 12. RÄStV hingewiesen, wonach die Veranstaltung von Teletext vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sei. Dies alles werte die Intendantin als Indiz für eine grundsätzliche Unbedenklichkeit von **rbbtext**.¹⁶

Hinsichtlich des Vorwurfs eines nicht hinreichend konkreten Telemedienkonzepts verweist die Intendantin auf ihre Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu **rbbonline**. Die dortigen Ausführungen sind ebenso wie die dortige Kritik Dritter nur begrenzt auf **rbbtext** übertragbar, da sie auf die speziell zu **rbbonline** erhobenen Vorwürfe eingehen. Dennoch wird deutlich, dass die Intendantin der Auffassung ist, die Beschreibung in einem Konzept sei nur durch einen angemessenen Abstraktionsgrad leistbar. Diese folge zum einen aus dem Begriff „Konzept“. Zum anderen handele es sich um ein dynamisches (Online-) Angebot, das sich in ständiger redaktioneller Bearbeitung und Erneuerung befinde. Eine beispielhafte Aufzählung habe die Intendantin im Bereich der Angebotsbestandteile gewählt. Auch sei der Dreistufentest für den Bestand nicht mit der Beschreibung eines erst geplanten neuen Angebots vergleichbar. Hinzu komme, dass die in der Beschreibung genannten Beispiele leicht im Detail online nachvollziehbar seien.

Die Befürchtung des VPRT, eine etwaige Genehmigung der Angebotsbeschreibung stelle zugleich eine Ermächtigung für alle weiteren Entwicklungen dar, hält die

¹³ VPRT, S. 51

¹⁴ VPRT, S. 45

¹⁵ Solon, S. 30

¹⁶ Telemedienkonzept, S. 1

Intendantin für abwegig. Der **rbb** prüfe Veränderungen seiner Telemedienangebote auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit eines neuen Dreistufentest-Verfahrens. Sollten Elemente zu einem neuen oder veränderten Angebot führen, das eines Dreistufentest-Verfahrens bedürfte, werde der **rbb** selbstverständlich ein solches Verfahren einleiten.¹⁷

Die Online- und die Mobil-Verbreitung von **rbbtext** entspreche eins zu eins dem über das Fernsehen abrufbaren **rbbtext**. Zusätzliche redaktionelle Leistungen würden nicht erbracht, weswegen es sich auch nicht um ein neues oder zusätzliches Angebot handele, sondern um die Möglichkeit, das bestehende Angebot technisch auf einem alternativen Weg abzurufen (vgl. hierzu auch C 2, S. 22).¹⁸

Die Intendantin verweist in ihrer Kommentierung hinsichtlich allgemeiner Kritikpunkte im Übrigen auf den allgemeinen Teil der Kommentierung der ARD zu den Stellungnahmen Dritter. Dort teilen die Intendantinnen und Intendanten unter anderem mit, dass sie Angaben zu den marktlichen Auswirkungen bereits in den Telemedienkonzepten für nicht erforderlich halten. § 11f Abs. 4 RStV schreibe nicht zwingend vor, dass entsprechende Aussagen zu Beginn des Verfahrens erfolgen müssten. Die ARD wolle die Marktgutachten nicht mit eigenen Aussagen präjudizieren. Da der publizistische und ökonomische Wettbewerb unterschiedlich sein könne, erfolge aus Gründen der Genauigkeit eine getrennte Analyse, um den unterschiedlichen Wirkungszusammenhängen der Wettbewerbsbereiche gerecht zu werden.¹⁹

c) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates ist die vorgelegte Angebotsbeschreibung hinreichend konkret. Im einzelnen:

aa) Detaillierungsgrad

Welcher Detaillierungsgrad für die Angebotsbeschreibung erforderlich ist, ist durch Auslegung der Formulierung „näher beschreiben“ zu ermitteln. Einen Anhaltspunkt liefert die amtliche Begründung zu § 11f RStV. „Aus dem Text muss sich ablesen lassen, wer angesprochen werden soll, was vorrangig angeboten wird und wie das Angebot sich ausrichtet. In jedem Falle muss die Obergrenze für die zeitliche Verfügbarkeit angegeben werden. Archivangebote, die für unbegrenzte Zeit zulässig sind, müssen als solche benannt werden.“²⁰

Gemeint ist damit nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates ein mittleres Abstraktionsniveau. Es liegt in der Natur der Sache, dass ein „Konzept“ als formuliertes Gedankengerüst, als erste Fassung einer Schrift bzw. als stichwortartiger Entwurf²¹ für ein bestimmtes Vorhaben nicht bereits auch kleinste

¹⁷ Kommentierung zu den Stellungnahmen Dritter, S. 2

¹⁸ wie vor, S. 3; Kommentierung zu den marktlichen Auswirkungen, S. 9

¹⁹ Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten der ARD, S. 90

²⁰ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11f Abs. 1, S. 21

²¹ Duden, Das Fremdwörterbuch, 25. Aufl. 2009, Stichwort „Konzept“

Details nennen kann. Zu diesem Ergebnis kommt auch Peters²² 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 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 Vorgaben aus § 11f Abs. 1 RStV und Ziffer II (1) a) der **rbb**-Verfahrensregeln erfüllt. Darüber hinaus erläutert das Konzept die Angebotsformen und die Darstellungsmöglichkeiten von **rbb**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 **rbb**text inklusive der Folgeseiten aus ca. 1500 Seiten besteht. Die Beschreibung jeder Seite ist schlicht nicht leistbar.

Insbesondere zukünftige Entwicklungen können nicht im einzelnen beschrieben werden, denn den Rundfunkanstalten muss nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates 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 **rbb**-Verfahrensregeln. 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 Verbreitung bereits bestehender Telemedien auf neuen technischen Verbreitungsplattformen (Nr. 3 „Technikneutralität“) sowie bei der Weiterentwicklung im Zuge der technischen Entwicklung auf bereits bestehenden Plattformen (Nr. 4) 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.

²² Peters, a.a.O., Rn. 345

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 (vgl. Ziffer 1 (3) Satz 3 der **rbb**-Verfahrensregeln).

Die Online- und Mobilausspielung von **rbbtext** verhindert folglich keine neuen Dreistufentest-Verfahren. Beides sind lediglich alternative Verbreitungswege. Dies folgt aus Ziffer I (2) b) Nr. 3 der **rbb**-Verfahrensregeln, wonach bei Verbreitung bereits bestehender Telemedien auf neuen technischen Verbreitungsplattformen (sog. Technikneutralität) gerade kein neues oder verändertes Angebot vorliegt. Dem liegt zugrunde, dass die EU-Kommission die Technikneutralität des öffentlich-rechtlichen Angebots ausdrücklich anerkannt (unter anderem in dem Beihilfekompromiss vom 24. April 2007) und festgestellt hat, dass die Bestands- und Entwicklungsgarantie auch für „neue Verbreitungsformen“ gilt.²³ 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.²⁴ 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 **rbb**-Verfahrensregeln). Anhaltspunkte für eine derartige inhaltliche Änderung ergeben sich aus dem Telemedienkonzept nicht. Vielmehr teilt die Intendantin mit, dass die Wesensmerkmale des Videotextes unverändert bleiben werden.²⁵

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.²⁶

Vorsorglich hat der **rbb**-Rundfunkrat die Intendantin um Bestätigung gebeten, dass er möglichst frühzeitig insbesondere über die Entwicklung und Planung neuer Technologien sowie neuer und optimierter Verbreitungswege informiert wird. Dieser Aufforderung kam die Intendantin mit Schreiben vom 2. Juni 2010 nach.

²³ BVerfGE 119, 182, 218 („12. Rundfunkentscheidung“)

²⁴ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, Abschnitt A und Abschnitt B, Ziff. I.B, Zu Nummer 11, S. 2 ff., 11

²⁵ Telemedienkonzept, S. 10

²⁶ Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, März 2009, S. 123
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu **rbbtext**

Zudem hat der Rundfunkrat einen entsprechenden Hinweis in den Tenor seiner Entscheidung aufgenommen.

Dessen ungeachtet wird der **rbb**-Rundfunkrat **rbbtext** 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 **rbb**-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.“²⁷ Der Rundfunkrat ist insoweit der Überzeugung, dass der Inhalt des Telemedienkonzepts vorrangig auf die Begründung der publizistischen Relevanz ausgerichtet sein muss.

Auch nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist dies der richtige Weg. Würde der Rundfunkrat bereits im Zeitpunkt der Erstellung und Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung fundierte Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen verlangen, müsste die Rundfunkanstalt ebenfalls ein

²⁷ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11f Abs. 4

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 enthielt die ursprüngliche Angebotsbeschreibung nicht. Der Rundfunkrat ist grundsätzlich der Auffassung, dass es einer ausdrücklichen Angabe nicht bedarf, solange er den voraussichtlichen Zeitraum auch konkludent der Angebotsbeschreibung entnehmen kann.

Die ursprüngliche Angebotsbeschreibung ließ konkludent erkennen, dass das Angebot auf Dauer ohne zeitliche Beschränkung stattfinden soll. Die Intendantin beantragte 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 Nutzer²⁸ greifen auf den **rbb**text seit Jahren zurück. Würde er plötzlich nur noch für einen bestimmten Zeitraum angeboten, verkürzte dies deren Informationsanspruch. Hierfür spricht zudem das Verweildauerkonzept, das zeitlich unbegrenzte Inhalte vorsieht für allgemeine Informationen zu Programm, Sender und Adressen. Hinzu kommt, dass in dem für alle Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD geltenden Allgemeinen Teil die Intendantinnen und Intendanten mitteilen, sie wollten die (ARD-) Angebote mit Blick auf § 11f Abs. 4 S. 4 RStV „auf Dauer“ fortführen.²⁹

Vorsorglich forderte der **rbb**-Rundfunkrat die Intendantin dennoch auf, in das Telemedienkonzept einen Hinweis aufzunehmen, ob das Angebot auf Dauer fortgeführt werden soll. Dieser Aufforderung kam die Intendantin mit Schreiben vom 15. Juni 2010 nach und ergänzte das Telemedienkonzept auf Seite 3 wie folgt: „Das Telemedienangebot **rbb**text soll im Hinblick auf die Vorschrift des § 11f Abs. 4 S. 4 auf Dauer fortgeführt werden.“ Damit ist nun klargestellt, dass **rbb**text auf Dauer fortgeführt werden soll.

²⁸ „Nutzer“ steht im folgenden für die weibliche und die männliche Form

²⁹ Allgemeiner Teil der Telemedienkonzepte der gemeinschaftlichen Angebote der ARD, S. 12
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu **rbb**text

C) Materielle Prüfung

Erste Stufe: rbbtext 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 **rbbtext** 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 entsprechend dem klassischen Rundfunkauftrag informieren unter Sicherung der Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise.³⁰ 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.³¹ 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.³²

³⁰ BVerfGE 74, 297, 325

³¹ BVerfGE 74, 297, 332; 87, 181, 203; 73, 118 ff.

³² BVerfGE 83, 238 ff.

1. Stellungnahmen Dritter

Den **rbb**-Rundfunkrat erreichten zahlreiche positive (allgemeine 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.³³ So fordern zwölf Privatpersonen, die ihre Stellungnahmen über www.netzpolitik.org abgaben, dass möglichst viele Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter Creative Commons Lizenzen³⁴ 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. dringender Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, alle Bevölkerungsgruppen und damit auch Jüngere zu erreichen, die hauptsächlich über Online-Angebote erreichbar seien.³⁵ Insoweit habe sich das Mediennutzungsverhalten verändert. Die Zahl der Online-Nutzer steige kontinuierlich, insbesondere unter den Jüngeren, aber auch in der Altersgruppe der Älteren.³⁶ Es würde dem öffentlich-rechtlichen Auftrag widersprechen, einen immer größer werdenden Teil der Gesellschaft in seinem gewandelten Mediennutzungsverhalten zu ignorieren.³⁷

Es sei daher auch notwendig, Angebote im Sinne der Bewusstseinsbildung für den Wert der Kreativität auszubauen und weiterzuentwickeln.³⁸ Wer das Internet als Leitmedium der Zukunft nicht in seinen Geschäfts-, Programmentwicklungs- oder

³³ so zum Beispiel Weltverband der Bibliotheken (IFLA), S. 1; Zwölf Privatpersonen über www.netzpolitik.org

³⁴ 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.

³⁵ Deutscher Musikrat, Akademie der Künste, Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), Deutscher Familienverband

³⁶ Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv)

³⁷ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 1

³⁸ Deutscher Musikrat

Bildungsprozessen berücksichtige, werde seinen Entwicklungsauftrag verfehlen und seiner gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht.³⁹ 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“.⁴⁰ Die öffentlich-rechtlichen Telemedien ermöglichten die individuelle und kollektive Meinungs- und Wertebildung.⁴¹

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.⁴² 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.⁴³

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.⁴⁴

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.⁴⁵

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.⁴⁶

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

³⁹ Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv), Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)

⁴⁰ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 2

⁴¹ wie vor, S. 4

⁴² Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

⁴³ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

⁴⁴ Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv)

⁴⁵ Weltverband der Bibliotheken (IFLA), S. 2

⁴⁶ Deutscher Familienverband, S. 2

dürfe diese Informationsbasis nicht zunichte machen. Insbesondere der 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.⁴⁷

Angebotsübergreifend kritisiert der VPRT, die Befriedigung rein individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse gehöre nicht zum öffentlich-rechtlichen Auftrag. Auf das individuelle Nutzerinteresse käme es nicht an. Insbesondere die Vielzahl interaktiver Angebote bedeute eine unzulässige Individualisierung und Personalisierung.⁴⁸

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.⁴⁹

Spezifisch zu **rbbtext** äußerte sich lediglich der VZBO. Seiner Auffassung nach bestehe für ein Engagement des öffentlichen Rundfunks im Textdienstbereich im Internet kein gesellschaftlicher Bedarf. Es werde kein öffentlicher Mehrwert geschaffen. Es widerspreche auch dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass ARD und ZDF keine öffentlich-rechtliche Presse anbieten dürften. Ebenso bezweifelt der VZBO den gesellschaftlichen Bedarf der mobilen Nutzung von **rbbtext**.⁵⁰

2. Ausführungen der Intendantin

Das Mediennutzungsverhalten habe sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert. Durch die hohe Verbreitung von Online-Medien seien Informationen heute jederzeit und nahezu an jedem Ort individuell abrufbar. Der Teletext, der diese Möglichkeiten erstmals und lange vor Verbreitung des Internets bot, sei Anfang der 80er Jahre entstanden. Mehr als 95 Prozent aller Fernsehgeräte verfügten inzwischen über Teletextdecoder. Der **rbbtext** sei 2003 aus den im Jahre 1992 entstandenen Teletext-Angeboten von ORB und SFB hervorgegangen. In Berlin-Brandenburg habe es 1992 ca. 25 Prozent Teletext-Haushalte geben, im Jahr 2008 bereits ca. 97 Prozent. Die Nutzung von Videotext sei bundesweit von ca. 5,3 Mio. im Jahre 1996 auf ca. 16 Mio. Zuschauer im Jahre 2008 gestiegen. Auch im Internet-Zeitalter sei die Nutzung von Teletext gestiegen. Drei Viertel der Onliner nutzten Teletext nicht weniger.⁵¹

Die Inhalte im **rbbtext** dienen dem öffentlich-rechtlichen Auftrag. **rbbtext** biete ein regionales Ergänzungs- und Serviceangebot zu dem **rbb**-Fernsehen. Durch aktuelle

⁴⁷ Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)

⁴⁸ VPRT, S. 7, 36

⁴⁹ VPRT, S. 35

⁵⁰ VZBO, S. 22

⁵¹ Telemedienkonzept, S. 4

Nachrichten, Service und Programmhinweise leiste **rbbtext** einen wichtigen Beitrag für die Region. Der Service-Gedanke stehe beispielsweise bei den Rubriken „Notizen für Hörgeschädigte“, „Behinderten-Service im öffentlichen Nahverkehr“ oder „Notruftelefone“ im Mittelpunkt. **rbbtext** berichte journalistisch objektiv und unparteiisch und sei frei von kommerziellen Interessen. Technische Manipulationen – etwa durch Viren oder Hacker – seien unmöglich. Teletext sei ein leicht zugängliches Medium. Nahezu jedes Fernsehgerät könne Teletext empfangen, ohne dass sich dies auf den Preis niederschlage. **rbbtext** spreche gezielt bestimmte Bevölkerungsgruppen an. Über Tafel 150 blende er Untertitel ein und fördere damit die Medienkompetenz Hörbehinderter und ermögliche ihnen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft. **rbbtext** richte sich darüber hinaus an alle Alters- und Zielgruppen. Er könne von allen 24 Stunden täglich empfangen werden, denn er enthalte keine Seiten, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigten.⁵²

Die grundsätzlichen Bedenken des VZBO gegen den Teletext sollten sich nach gerichtlicher Klärung und jahrzehntelanger Existenz inzwischen erledigt haben. Es habe sich eine friedliche Kooexistenz etabliert, die den Pressenangeboten nicht zum marktlichen Nachteil gereiche.⁵³

Für die Verbreitung seiner Angebote setzte der **rbb** auf verschiedene Ausspielwege, damit die Nutzer ihren Nutzungsgewohnheiten und -bedürfnissen entsprechend bedient werden könnten. Dies gebe der 12. RÄStV vor. Teil des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei es, seine Programmangebote auch unter den Bedingungen des Medienwandels und damit insbesondere auf neuen Verbreitungswegen zugänglich zu machen. Die Verbreitung sei grundsätzlich technologieneutral. Das Online- und das Mobil-Ausspiel entspreche eins zu eins dem im Fernsehen abrufbaren **rbbtext**.⁵⁴

3. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

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

Der **rbb**-Rundfunkrat erachtet **rbbtext** 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.⁵⁵ 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“.⁵⁶ Die korrelierende Aussage findet sich zu § 11c für die öffentlich-

⁵² Telemedienkonzept, S. 4 f.

⁵³ Kommentierung der Intendantin, S. 2

⁵⁴ Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 2 f., Kommentierung der marktlichen Gutachten, S. 9

⁵⁵ so auch der VPRT in seiner Stellungnahme, S. 51

⁵⁶ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11b, S. 13

rechtlichen Hörfunkprogramme.⁵⁷ Entsprechend stellen einige Landesgesetze klar, dass die Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehtext unmittelbar staatsvertraglich beauftragt ist.⁵⁸ Im Text des 12. RÄStV ist jedoch eine solche Klarstellung bzw. eindeutige Zuordnung zum „Rundfunk“ in Abgrenzung zu „Telemedien“ nicht erfolgt. Dies bedeutet, dass Videotext-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 Vernetzungsgrad. Allein in Berlin und Brandenburg verfügen 97 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 **rbbtext**. 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 und trägt damit aktiv zur Meinungsbildung bei. Über seine Berichterstattung aus Berlin und Brandenburg liefert er den notwendigen regionalen Bezug und erfüllt damit die Bedürfnisse der Berliner und Brandenburger. Über die Seite 150 können Hörbehinderte auf ein umfangreiches Untertitelungsangebot zugreifen. **rbbtext** bildet somit (über sein umfangreiches Nachrichtenangebot), bietet aber ebenso Beratung (zum Beispiel über seine Verbrauchertipps), Kultur und Information (etwa zu aktuellen Blutspendeterminen und Notruftelefonen, Veranstaltungen oder einem Behinderten-Service im öffentlichen Nahverkehr). Die einzelnen Beiträge sind objektiv und unparteilich und zeichnen sich in ihrer Gesamtheit durch eine besondere Vielfalt aus.

Folgerichtig bezweifeln auch die strengen Kritiker VPRT und VZBO nicht die gesetzliche Beauftragung von **rbbtext**. Nur hinsichtlich der Online- und Mobil-Ausspielung bestehe nach Ansicht des VZBO kein gesellschaftlicher Bedarf. 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 AGOF⁵⁹ erreicht insbesondere das Internet fast 70 Prozent der deutschen Bevölkerung.⁶⁰ Der Deutsche Volkshochschulverband stellt insoweit zutreffend fest, dass das Internet das Leitmedium der Zukunft ist und diejenigen, die dieses Medium in ihren

⁵⁷ wie vor, zu § 11c, S. 15

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

⁵⁹ Arbeitsgemeinschaft Online Forschung e.V.

⁶⁰ AGOF in epd Medien v. 20.03.2010, Nr. 21, S. 11

Programm- und Bildungsprozessen unbeachtet lassen, ihren Auftrag verfehlen und ihrer gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht werden.⁶¹ 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.⁶² Vor diesem Hintergrund hält der **rbb**-Rundfunkrat die Online-Ausspielung für unverzichtbar und ohnehin für gesetzlich beauftragt. Sowohl der RStV als auch die **rbb**-Verfahrensregeln gehen von der sogenannten Technologieneutralität aus, die die EU-Kommission ausdrücklich anerkennt und festgestellt hat, dass die Bestands- und Entwicklungsgarantie auch für „neue Verbreitungsformen“ gilt⁶³ (vgl. hierzu auch B II 3 c aa, Seite 15 f.). Gleiches gilt für die Mobil-Ausspielung. Beide Ausspielungen stellen zudem alternative Verbreitungsformen dar, die der **rbb**-Rundfunkrat nicht nur für unbedenklich, sondern darüber hinaus für erforderlich hält zur Auftrags Erfüllung.

Bezüglich der Auffassung des VZBO, 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, Seite 37.

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.⁶⁴

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.⁶⁵ Ver.di lobt die Integration unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen durch eine hochwertige und moderne Ausbildung und entsprechende Arbeitsplätze.⁶⁶ Auch trügen die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote zu Erwerb und Ausbau von Medienkompetenz bei.⁶⁷ Mehrfach

⁶¹ Deutscher Volkshochschulverband (dvv)

⁶² Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, S. 31

⁶³ BVerfGE 119, 182, 218 („12. Rundfunkentscheidung“)

⁶⁴ amtliche Begründung, zu § 11d Abs. 3

⁶⁵ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 2

⁶⁶ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

⁶⁷ 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 zu bieten.⁶⁸

2. Ausführungen der Intendantin

rbbtext sei ein regionales, unterstützendes Ergänzungs- und Serviceangebot. Technische Manipulationen seien unmöglich. Teletext sei leicht zugänglich, da es mit dem Fernsehsignal übermittelt werde. Die Nutzung sei technisch und finanziell wenig aufwändig, da nahezu jedes Fernsehgerät ohne substantiellen Preisaufschlag für den Empfang von Teletext eingerichtet sei. Gruppen der Bevölkerung würden gezielt angesprochen. Über Tafel 150 blende **rbbtext** Untertitel ein. Dies sei ein wesentlicher Beitrag zur Barrierefreiheit. Damit werde die Medienkompetenz Hörbehinderter gefördert und ermögliche ihnen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft. **rbbtext** richte sich darüber hinaus an alle Alters- und Zielgruppen. Er könne uneingeschränkt 24 Stunden täglich empfangen und genutzt werden, weil er keine Seiten enthalte, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigten.⁶⁹

Nachdem der Dreistufentest-Ausschuss mit Schreiben vom 11. Mai 2010 weitere Ausführungen zur Barrierefreiheit in dem Telemedienkonzept gefordert hatte, ergänzte die Intendantin dieses wie folgt:

Auf Seite 5 in Kapitel 2 b „Auftragsrelevanz des kommunikativen Bedürfnisses“ den ersten Satz des dritten Absatzes:

„Der Teletext als Medium ist durch die unmittelbare Übermittlung mit dem Fernsehsignal ein äußerst leicht zugängliches Medium, das es allen, die ein entsprechend ausgerüstetes Fernsehgerät haben, ermöglicht, die im Teletext enthaltenen Informationen zu lesen und sich somit ein differenziertes 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 10 fügte sie im Kapitel 4 e „Perspektive“ folgenden Hinweis ein nach dem Satz „Auch Bilder und Grafiken können eingebunden werden.“:

*„Der Zuschauer erhält 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. Der **rbbtext** wird bei allen weiteren Entwicklungen stets daran arbeiten, den Grad der Barrierefreiheit zu erhöhen.“*

3. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

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

⁶⁸ Akademie der Künste, S. 1; ver.di, S. 1; Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)

⁶⁹ Telemedienkonzept, S. 5

Die Teilhabe an der Informationsgesellschaft wird allen Bevölkerungsgruppen durch ein barrierearmes und einfach zu bedienendes Angebot ermöglicht. Barrierefrei sind bauliche Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.⁷⁰

rbbtext bietet für Hörbehinderte ein Untertitelungsangebot. Über die Seite 150 kann sich der Nutzer über das **rbb**-Angebot der Untertitelten Sendungen informieren. Unter den „Notizen für Hörgeschädigte“ findet er zudem weitere nützliche Hinweise zum Beispiel auf Veranstaltungen, die auf Hörbehinderte ausgerichtet sind. Gleiches gilt für die Online-Ausspielung, die sich von dem herkömmlichen Teletext nicht unterscheidet, sondern diesen eins zu eins im Internet abbildet. Auch die Mobil-Variante ermöglicht die Untertitelung von verschiedenen Sendungen. Zudem bietet das Untertitelungsangebot eine Hilfe zum Erlernen der deutschen Sprache für ausländische Mitbürger. Darüber hinaus hatte der **rbb**-Rundfunkrat die Intendantin um weitere Erläuterungen zur Barrierearmut und deren Aufnahme in das Telemedienkonzept gebeten. Die Intendantin kam dieser Aufforderung nach und ergänzte das Telemedienkonzept entsprechend (siehe vorstehende Ziffer 2). Die jetzigen Erläuterungen erachtet der **rbb**-Rundfunkrat für ausreichend. Sie ermöglichen eine weitgehende Barrierearmut und machen die leichte Bedienbarkeit von **rbbtext** deutlich. Um alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen, hält der **rbb**-Rundfunkrat den Abbau etwaiger Barrieren für besonders wichtig. Er begrüßt in diesem Zusammenhang die Ankündigung der Intendantin, die Barrierefreiheit stetig ausbauen zu wollen.

rbbtext 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.⁷¹ Eben diesen Bedarf deckt **rbbtext** ab. Die mehrmals täglich aktualisierte Berichterstattung in allen relevanten Lebensbereichen bietet den Nutzern eine sichere Informationsquelle. Die kurzen und aktuellen Beiträge helfen dabei, den Überblick zu behalten und Wesentliches von Unwesentlichem zu trennen. Über den Service-Bereich findet der Nutzer Behördentelefone, Blutspendetermine, Notruf- und Havarietelefonnummern sowie andere wichtige Adressen, die ihm für den Notfall Orientierung bieten. Auch Informationen aus den Bereichen Kultur, Sport, Wissen und Verbraucher sowie umfassende Programminformationen leisten einen Beitrag zur Orientierung. Als ein seit 30 Jahren gewachsenes Medium bietet

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

⁷¹ Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, S. 9

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. **rbbtext** 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 von **rbbtext** ebenfalls anzeigen lassen kann. **rbbtext** 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 Eingabe der bekannten Seitennummern findet der Nutzer die Texte bzw. Auszüge der Texte, die ihm auch im Fernsehen und im Internet zur Verfügung stehen.

rbbtext vermittelt technische Medienkompetenz durch die Ausspielung über verschiedene Verbreitungswege (Fernsehen, Internet, mobil). Eine spezielle Suchfunktion in der Online-Ausspielung ermöglicht das Auffinden einzelner Seiten zu einem gewünschten Thema. Da die Online-Ausspielung im Übrigen derjenigen des Fernsehens entspricht, findet sich der 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.

rbbtext 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 **rbbtext** hingegen nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates nicht in dem Maße, wie es beispielsweise das Telemedienangebot **rbbonline** erfordert, notwendig, da für die Nutzung von **rbbtext** die Eingabe entsprechend sensibler Daten nicht erforderlich ist. Dennoch stehen dem Nutzer im Internet über die Online-Hilfe des Telemedienangebotes **rbbonline** unter „Copyright und Datenschutz“ allgemeine Hinweise zur Verfügung, die den eigenverantwortlichen Umgang mit persönlichkeitsbezogenen Daten fördern. Darüber hinaus bedarf **rbbtext** keiner Sendezeitbeschränkung oder sonstigen Verbreitungsrestriktion, da er keine Seiten enthält, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen könnten.

III. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote

1. Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung des Angebots,

§ 11d Abs. 1 RStV

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

a) Stellungnahmen Dritter

Den **rbb**-Rundfunkrat erreichten hierzu ausschließlich angebotsübergreifende allgemeine Stellungnahmen. Der Deutsche Musikrat lobt die Kombination von journalistisch abgesicherter Qualitätsarbeit und demokratisch strukturierter Programmbegleitung als weltweit einzigartiges Konstrukt bildungskultureller Informationsvermittlung und Unterhaltung.⁷² Der Deutsche Volkshochschul-Verband (dvv) hebt hervor, dass die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote von fachlich qualifiziertem Personal seriös recherchiert und aufbereitet seien.⁷³

Auch der VZBO kritisiert die journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung nicht. In einem anderen Zusammenhang (bezüglich des Sendungsbezuges) bemängelt er jedoch, dass Flugdaten und Kinoprogramm nicht im sonstigen Programm des **rbb** existierten.⁷⁴

Die Gutachter Solon verweisen in ihrem Marktgutachten auf Wettbewerber, die eine fehlende journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung bemängelt hätten. Dies betreffe Börsendaten, Spielstände, Kulturprogramm bzw. Veranstaltungshinweise und Verkehrsinformationen.⁷⁵

b) Ausführungen der Intendantin

rbbtext berichte journalistisch objektiv und unparteiisch. Der Absender der Informationen sei immer klar und eindeutig genannt.⁷⁶ **rbbtext** sei journalistisch motiviert, journalistisch-redaktionell verantwortet und biete medienspezifisch aufbereitet ein breites Spektrum an Inhalten. Er vertieft alle Inhalte im Sinne der Informations- und Serviceorientierung. Bei Serviceinformationen wie beispielsweise „Notizen für Hörgeschädigte“, „Behindertenservice im öffentlichen Nahverkehr“, „DRK-Blutspendetermine“, „Notruftelefone“ oder Flugdaten stehe der Service-Gedanke im Vordergrund. Damit leiste der **rbb** einen wichtigen Beitrag für die Region. Auch die Kinohinweise seien sendungsbezogen. **rbbtext** enthalte keinen kostenlosen Zugang zu Serviceinformationen wie Flugdaten.⁷⁷ Aktuelle Nachrichten aus Politik, Sport, Kultur, Wirtschaft und Vermischtes sowie vertiefende Hintergrundinformationen zu den Nachrichten würden von der Text- und Onlineredaktion der Hörfunkwelle **Info**radio aufbereitet - ebenso wie Dossiers zu aktuellen Ereignissen, großen Sportevents und Programmschwerpunkten. Zudem übernehme **rbbtext** Inhalte von ARD Text wie beispielsweise umfangreiche Dossiers

⁷² Deutscher Musikrat., S. 1

⁷³ Deutscher Volkshochschul-Verband e.V. (dvv), S. 2

⁷⁴ VZBO, S. 22

⁷⁵ Solon, S. 29 f.

⁷⁶ Telemedienkonzept, S. 5, 7

⁷⁷ Kommentierung zu dem marktlichen Gutachten, S. 8, Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 2
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu **rbbtext**

oder Berichterstattungen zu Sportgroßereignissen, Wahlen sowie Sportergebnisdienste.⁷⁸ Diese Inhalte für ARD Text würden von der ARD Text-Redaktion erstellt.⁷⁹ Gemeinsam mit ARD Text habe **rbb**text die Importe für Wetterberichte und Börsendaten eingerichtet. Die Videotexte von KI.KA und MDR übernehmen die **rbb**text-Seiten zum Sandmännchen. Die KI.KA-Videotexte würden von der KI.KA-Text-Redaktion erstellt. Als Schutzraum für Kinder unterliege KI.KA-Text besonderer redaktioneller Prüfung.⁸⁰

Zu den Ausführungen Solons teilt die Intendantin in ihrer Kommentierung des marktlichen Gutachtens mit, weder Börsenkurse noch Spielstände und Kulturprogramm würden ohne journalistisch-redaktionelle Bearbeitung aufgenommen. Die Veranstaltungshinweise würden zudem konzeptionell überarbeitet, um den Sendungsbezug noch deutlicher werden zu lassen.⁸¹

c) Entscheidung des Rundfunkrates

rbbtext 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.“⁸² In der Literatur wird zusätzlich darauf hingewiesen, dass das Angebot nach journalistischen Gesichtspunkten und Leitlinien zu erfolgen habe. So bedeute „journalistisch“ die Beachtung anerkannter journalistischer Grundsätze wie das Gebot der Unabhängigkeit, Sachlichkeit und des Wahrheitsschutzes, der Trennungsgrundsatz von Programm und Werbung sowie das allgemeine Verbot rechtswidriger Handlungen. Auch müsse verständlich formuliert werden und die Programmgrundsätze wie die Achtung und der Schutz der Würde des Menschen eingehalten werden. „Redaktionell“ bedeute, dass die verantwortliche Redaktion sicherzustellen hat, dass die journalistischen Arbeiten

⁷⁸ Telemedienkonzept, S. 9 f.

⁷⁹ Telemedienkonzept ARD Text, S. 196

⁸⁰ Telemedienkonzept KI.KA-Text, S. 184

⁸¹ Kommentierung des marktlichen Gutachtens, S. 9

⁸² amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu §11d, S. 16

vor der Veröffentlichung kontrolliert werden von dem redaktionell Verantwortlichen.⁸³

Nach der Literaturauffassung kommt es dabei nicht auf die Begutachtung des einzelnen Beitrages an. Maßgeblich sei vielmehr eine publizistisch kohärente Gesamtordnung des Nebeneinanders von Beiträgen. Es sei dementsprechend nicht ausgeschlossen, dass einzelne Elemente, die für sich gesehen keine spezifische Formung aufweisen, zulässigerweise im Rahmen eines unter publizistischen Gesichtspunkten kohärenten Nebeneinanders von Beiträgen platziert werden dürfen.⁸⁴

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 **rbbtext** 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 des **rbb** erstellt. Die Intendantin teilt hierzu mit, dass aktuelle Nachrichten aus Politik, Sport, Kultur, Wirtschaft und Vermischtes sowie vertiefende Hintergrundinformationen zu den Nachrichten von der Text- und Onlineredaktion der Hörfunkwelle **Info**radio (einem überwiegend auf Nachrichten ausgerichteten Radioprogramm) aufbereitet werden. Darüber hinaus stellt diese auch Dossiers zu aktuellen Ereignissen, großen Sportevents und Programmschwerpunkten zusammen. Zudem übernimmt **rbbtext** Inhalte von ARD Text wie beispielsweise umfangreiche Dossiers oder Berichterstattungen zu Sportgroßereignissen, Wahlen sowie Sportergebnisdienste. Diese Inhalte für ARD Text werden von der ARD Text-Redaktion erstellt. Gemeinsam mit ARD Text hat **rbbtext** die Importe für Wetterberichte und Börsendaten eingerichtet. Die Videotexte von KI.KA und MDR übernehmen die **rbbtext**-Seiten zum Sandmännchen. Die KI.KA-Videotexte werden von der KI.KA-Text-Redaktion erstellt. KI.KA-Text unterliegt besonderer redaktioneller Prüfung und bietet so einen Schutzraum für Kinder. Alle Inhalte von **rbbtext** sind somit redaktionell verantwortlich. Soweit Serviceinformationen wie beispielsweise die von dem VZBO angesprochenen Flugdaten (die im Übrigen auch keines Sendungsbezuges bedürfen, vgl. hierzu Seite 41) oder auch die von den Gutachtern kritisierten Wetterberichte, Börsendaten, Spielstände oder Verkehrshinweise übernommen werden, schadet dies im Übrigen nicht, da diese sich sinnvoll in das Gesamtangebot

⁸³ Peters, a.a.O., Rn. 229

⁸⁴ Hain, Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄStV, Rechtsgutachten, 2009, S. 86

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

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

Nach § 11d Abs. 2 RStV umfasst der Auftrag 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.⁸⁵

a) Stellungnahmen Dritter zum Sendungsbezug

Der Großteil der Stellungnahmen ist wiederum allgemeiner Natur. So sieht der Deutsche Musikrat das Kriterium des Sendungsbezuges bzw. der Programmbegleitung als zweitrangig an, wenn die Angebote einen Mehrwert haben. Ver.di erachtet es für notwendig, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auch nichtsendungsbezogene Telemedien anbieten dürfen. Es reiche gerade nicht, wenn Onlineangebote nur Abspielkanal für Hörfunk- und Fernsehhalte seien.⁸⁶ 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 unterpräzentierte Kulturberichterstattung profitieren (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.

Einzig der VZBO äußert sich speziell zu **rbbtext**. Seiner Auffassung nach gebe es manche Inhalte auf **rbbtext** wie Kinoprogramm oder Flugdaten im sonstigen Programm des **rbb** nicht.⁸⁷

b) Stellungnahmen Dritter zur Verweildauer

⁸⁵ amtliche Begründung zu § 11d Abs. 2 Nr. 2, S. 17

⁸⁶ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

⁸⁷ VZBO, S. 22

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) sprechen sich für eine über sieben Tage hinausgehende Verweildauer aus, wobei der IFLA Zeitbeschränkungen grundsätzlich ablehnt⁸⁸. 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.⁸⁹ 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“.⁹⁰ 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.⁹¹ Ver.di hält die Verweildauer für Sendungen in den Bereichen Nachrichten, Magazine, Dokumentationen und Reportagen für deutlich zu kurz. Der originäre Bildungs- und Informationsauftrag dürfe nicht durch enge Fristen ausgehöhlt werden. Im Übrigen plädiert ver.di für einheitliche Verweildauerregelungen. So könne es zum Beispiel nicht sein, dass Sendungen kürzer sind als die sie begleitenden Chats oder Foren.⁹² Der Deutsche Familienverband fordert ebenso möglichst lange Fristen, denn der Meinungsbildungsprozess bedürfe des Zurückgreifens auf ältere Informations- und Unterhaltungsangebote.⁹³

Zu **rbbtext** konkret liegen keine Stellungnahmen vor. Nur die Gutachter von Solon äußern sich zu der Verweildauer. Lediglich 5 Prozent des Inhalts von **rbbtext** überschreite die Sieben-Tage-Frist. Die marktlichen Auswirkungen seien jedoch marginal, da diese Bereiche nur wenig genutzt würden.⁹⁴

c) Ausführungen der Intendantin zum Sendungsbezug und zur Verweildauer

Serviceinformationen wie die Flugdaten gehörten zum öffentlich-rechtlichen Auftrag des **rbb**. Das Kinoprogramm finde sich konkret in den unterschiedlichen

⁸⁸ Weltverband der Bibliotheken (IFLA), S. 1 f.

⁸⁹ Deutscher Volkshochschulverband e.V. (dvv)

⁹⁰ Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG), S. 1

⁹¹ Evangelische Kirche in Deutschland, S. 2

⁹² Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

⁹³ Deutscher Familienverband, S. 2

⁹⁴ Solon, Ziff. 3.3.1, S. 29

rbb-Programmen wieder. Es handele sich um Kinotipps unter anderem bei zibb, bei **rbb** aktuell oder in verschiedenen Radioprogrammen. **rbbtext** vertiefe diese Tipps lediglich mit Angaben, in welchen Kinos die jeweiligen rezensierten Filme konkret zu sehen seien. Um diesen konkreten Sendungsbezug noch klarer herauszustellen, werde der **rbb** diese Seiten mit entsprechenden Hinweisen versehen.⁹⁵

Auf die Hinweise Solons zur Verweildauer erwidert die Intendantin in ihrer Kommentierung zu dem marktlichen Gutachten, die Sieben-Tage-Frist sei keine „Regel-Frist“. Die Nummern 1 und 2 des § 11d Abs. 2 RStV stünden gleichberechtigt nebeneinander. Der RStV sehe keine Regelverweildauer vor. Der Dreistufentest diene vorrangig der Genehmigung von Verweildauerkonzepten mit einer längeren Verweildauer von sieben Tagen. Auch wenn Solon die marktlichen Auswirkungen einer Überschreitung der Sieben-Tage-Frist als marginal einstufe, stellt die Intendantin klar, Anlass für den Dreistufentest zu **rbbtext** sei unter anderem eine teilweise längere Verweildauer.

d) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

aa) Sendungsbezug

rbbtext 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 6, Seite 38 ff.).

Das Bedürfnis nach verfassungskonformer Auslegung des Sendungsbezuges liegt zwar nah. 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.⁹⁶

⁹⁵ Kommentierung, S. 2

⁹⁶ Sokoll/Bensinger/Olswang, a.a.O., S. 15 f.

Ebenso wie Hain⁹⁷ befürchtet der **rbb**-Rundfunkrat aufgrund des strengen Sendungsbezuges auch hinsichtlich der Kennzeichnungspflicht nach § 11d Abs. 3. S. 2 RStV eine intensive 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 daher für verfassungsrechtlich tolerabel, die Kennzeichnungspflicht auf einer abstrakteren Ebene anzusiedeln.⁹⁸ 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 **rbbtext** seiner nachlaufenden Programmkontrolle. Zudem hat er einen entsprechenden Hinweis in den Tenor seiner Entscheidungsbegründung aufgenommen. Er begrüßt in diesem Zusammenhang die Ausführungen der Intendantin, wonach der Sendungsbezug bei den fraglichen Inhalten gegeben sei und dass sie diesen künftig noch stärker herausstellen werde. Hinsichtlich der von dem VZBO kritisierten Flugdaten und des Kinoprogramms verweist der **rbb**-Rundfunkrat auf Ziffer 6, S. 41.

bb) Verweildauer

Das in dem Telemedienkonzept zu **rbbtext** vorgestellte Verweildauerkonzept kritisiert keiner der Stellungnehmenden ausdrücklich. Dennoch äußern einige Stellungnehmende wie beispielsweise der VPRT in seiner Stellungnahme zu **rbbonline** und zu den ARD-Gemeinschaftsangeboten angebotsübergreifend die Ansicht, die jeweilige Verweildauer nach § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV stelle den gesetzlichen Regelfall dar, von dem nur ausnahmsweise im Einzelfall abgewichen werden könne. Auch die Gutachter von Solon sind offenbar dieser Ansicht. Vorsorglich weist der **rbb**-Rundfunkrat darauf hin, dass diese Auslegung weder im Gesetz noch in der amtlichen Begründung zum RStV eine Stütze findet.⁹⁹ § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV stellt nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates vielmehr eine verfahrensrechtliche Privilegierung in der Weise dar, 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 **rbbtext** hält der **rbb**-Rundfunkrat für unbedenklich. Die Intendantin teilt in dem Telemedienkonzept mit, die meisten Seiten des **rbb**-Teletextes würden mehrmals täglich überschrieben und aktualisiert. Der Großteil der Inhalte (laut Solon sind dies 95 Prozent der Inhalte von **rbbtext**) bleibt somit ohnehin unter den bereits

⁹⁷ Hain, a.a.O., S. 102

⁹⁸ Hain, a.a.O., S. 103

⁹⁹ 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.

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 hierfür vorgesehene Vorhaltefrist von sechs Monaten ist jedoch ebenfalls kurz bemessen. Der **rbb**-Rundfunkrat hält es auch für nachvollziehbar, dass allgemeine Informationen zu Programm, Sender und Adressen ohne zeitliche Befristung vorgehalten werden (vgl. zu der publizistischen Begründung der Verweildauerregelungen auch Ziffer II 2, Seite 55 ff.).

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 Stellungnahmen, die jedoch alle angebotsübergreifend sind und sich nicht konkret auf **rbbtext** beziehen. So betrachtet Ver.di das Verbot nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote als unnötige Eingrenzung des öffentlich-rechtlichen Auftrages.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹

Einzig der VZBO betont, die bereits bei Einführung von Teletext erhobenen Einwände der Presse gegen aktuelle, umfassende und ressortübergreifende Textnachrichtendienste blieben bestehen. Eine Vergleichbarkeit der Online-Textportale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit dem seit Jahren gängigen Teletext sei nur begrenzt möglich, da ein Videotextangebot keine tiefgründige Berichterstattung ermögliche. Aufgrund der begrenzten Zeichenkapazität könnten keine Hintergrundinformationen vorgehalten werden und es liege keine vergleichbare Angebotstiefe vor. Die limitierte grafische Darstellungsmöglichkeit setze dem Teletextangebot Grenzen.

Dies gelte jedoch für **rbbtext** nicht in demselben Maße. Die Onlinenutzung sei wesentlich komfortabler als die Nutzung über den Fernseher, da es per Mausclick bedient werden könne. Auf diese Art erreichten den Nutzer Textnachrichten zu allen relevanten Themen und auch Serviceinformationen. An der linken Bildschirmseite werde eine Menüleiste eingeblendet, die die verschiedenen Ressorts wiedergebe. Der TV-Teletext führe in der Regel nur über das Startportal zu den anderen Themengebieten.

rbbtext im Onlinebereich stelle ein umfassendes, ressortübergreifendes Nachrichten- und Informationsportal für den schnellen Überblick dar. Obwohl die Beiträge kürzer ausfielen, erhalte der Nutzer ebenso wie auf anderen Nachrichtenportalen der Online-Presse einen schnellen Informationsüberblick. Es

¹⁰⁰ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

¹⁰¹ Deutscher Familienverband, S. 2

widerspreche dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass ARD und ZDF keine öffentlich-rechtliche Presse anbieten dürften. Auch die mobile Nutzung stehe in direkter Konkurrenz zu dem mobilen Medium Zeitung.¹⁰²

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.¹⁰³

b) Ausführungen der Intendantin

Die Online-Verbreitung enthalte fraglos Online-Nachrichten und -Informationen; dennoch handele es sich nicht um ein presseähnliches Angebot. Dies zeige bereits die Menüführung. Zwar könne der Nutzer das Angebot per Mausclick bedienen. Hinter den anklickbaren Rubriken stünden jedoch dieselben Inhalte in der identischen Menüführung, wie sie der **rbb**text auch im Fernseher biete. Die kritisierte Menüleiste an der linken Bildschirmseite enthalte lediglich die Auflistung der Inhalte aus dem Table-of-Pages (TOP)-Navigationssystem, dessen sich nahezu alle Fernsehgeräte bedienen. Viele Fernseher zeigten diese Daten auch in Listenform. Der Online-Abruf sei allein für den geübten Teletext-Nutzer attraktiv, da er ebenso wie der TV-Teletext die vertrauten videotextspezifischen Nutzungsmuster verwende, nämlich keine tiefgründige Berichterstattung und keine Hintergrundinformationen wegen der begrenzten Zeichenkapazität. Auch die grafischen Darstellungsmöglichkeiten seien begrenzt. Der Nutzer müsse für vertiefende Informationen zwangsläufig auf ein anderes Informationsangebot zurückgreifen. Etwaige Auswirkungen auf Online-Presseportale in publizistischer und marktlicher Hinsicht wären eher positiver Natur. Die Online-Ausspielung stehe daher ausschließlich in Konkurrenz zu anderen Teletexten, nicht zu Online-Presseportalen. Dem Vorwurf des VZBO, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dürften keine „öffentlich-rechtliche Presse“ anbieten, entgegnet die Intendantin mit einem Verweis auf § 11d Abs. 2 Nr. 3 dritter Halbsatz RStV, wonach „nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote“ nicht zulässig sind. Das „presseähnliche Angebot“ sei interpretationsbedürftig. Die Online-Ausspielung sei somit kein presseähnliches Angebot.¹⁰⁴

c) 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. Ein Teletext-Angebot besteht aufgrund der technischen Begebenheiten zwangsläufig und 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

¹⁰² VZBO, S. 22

¹⁰³ Dr. Dieter Dörr für VPRT, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, 2009, S. 4 f.

¹⁰⁴ Kommentierung, S. 3 f.

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 nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates, 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 **rbbtext** und der tatsächlichen Marktsituation keine Presseähnlichkeit vor. **rbbtext** 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 von Solon (vgl. Ziffer I, Seite 44 ff.). Dies gilt entgegen der Ansicht des VZBO auch für den alternativen Verbreitungsweg im Internet. Das Teletext-Angebot wird dort eins zu eins übernommen und besteht somit aus denselben kurzen Texten wie der TV-Teletext. Dass der Nutzer die Inhalte im Internet per Mausklick anwählen kann, bedingt das Internet. Im Fernsehen sind dieselben Inhalte über die Fernbedienung anwählbar. Die Inhalte unterscheiden sich somit lediglich hinsichtlich der technischen Bedienmöglichkeit.

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. Auch der **rbb**-Rundfunkrat stellte keine Verstöße fest.

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. Nach Ansicht der Gutachter von Solon ginge mit den Spielständen der regionalen Ligen **rbbtext** über das Sendungsangebot des **rbb** hinaus.¹⁰⁵ Die Intendantin teilt hierzu mit, der **rbb** berichte über vielfältige Sportarten auf regionaler Ebene, wobei die Tabellen auf **rbbtext** diese Informationen lediglich vertieften. Eine unzulässige lokale Berichterstattung sei dies jedoch nicht.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Solon, Ziff. 3.3.2, S. 29

¹⁰⁶ Kommentierung des marktlichen Gutachtens, S. 8

Auch der **rbb**-Rundfunkrat kann eine flächendeckende lokale Berichterstattung nicht erkennen. Dabei geht er davon aus, dass „lokal“ „auf den Ort bezogen“ bedeutet.¹⁰⁷ 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.

Das Verbot wurde zum Schutz der Lokalzeitungen eingeführt, kann nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates aber nicht bedeuten, dass lokale Berichterstattung über das gesamte Sendegebiet oder auch die Berichterstattung vor Ort vollständig unzulässig ist. Sie darf lediglich nicht in abschließender Weise erfolgen. Dass eben dies bei dem **rbb**-Teletextangebot der Fall ist, steht nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates außer Frage. Wie bereits mehrfach – auch von den kritischen Stellungnehmenden – festgestellt, liefert **rbb**text lediglich kurze und kompakte, nicht in die Tiefe gehende tagesaktuelle Informationen. Die mehrmals täglich erfolgende Überschreibung der Inhalte bedingt deren Kürze. Aber auch in technischer Hinsicht sind der Darstellung der Inhalte enge Grenzen gesetzt. Die Nachrichten unter „Regionales“ sind weder ausschließlich lokal noch flächendeckend. Aufgrund der Natur des Teletextes finden sich dort nur wenige kurze Schlagzeilen, die zudem die Region Berlin-Brandenburg betreffen und gerade nicht nur lokal und flächendeckend aus allen Orten berichten. Gleiches gilt für die Sportberichterstattung. Insbesondere die von Solon kritisierten Spielstände haben lediglich ergänzenden Charakter. Den Vorwurf von Solon kann der **rbb**-Rundfunkrat daher nicht bestätigen.

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

Der überwiegende Teil der Stellungnehmenden äußert sich wiederum nur allgemein und angebotsübergreifend zu den **rbb**-Telemedienangeboten. Diese Stellungnehmenden lehnen die Verbote der Negativliste grundsätzlich ab, so zum Beispiel der Deutsche Familienverband.¹⁰⁸ 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“.¹⁰⁹

¹⁰⁷ BVerfGE 1974, 297, 333

¹⁰⁸ Deutscher Familienverband, S. 2

¹⁰⁹ Bundesverband der Entwickler von Computerspielen (GAME)

Nur der VZBO bemängelt - wie bereits dargelegt -, manche Inhalte auf **rbbtext** wie das Kinoprogramm oder Flugdaten gebe es im sonstigen Programm des **rbb** nicht.¹¹⁰ Die Gutachter von Solon meinen, Inhalte wie Börsendaten, Spielstände, Kulturprogramm bzw. Kulturtipps und umfassende Veranstaltungshinweise sowie Verkehrsinformationen seien nicht journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet, fassen dies aber unter der Überschrift „Elemente der Negativliste“ zusammen.¹¹¹

b) Ausführungen der Intendantin

Wie unter Ziffer III 2 c, Seite 33, bereits ausgeführt, teilt die Intendantin mit, das Kinoprogramm finde sich konkret in den unterschiedlichen **rbb**-Programmen wieder. Kinotipps gebe es im Fernsehen bei zibb oder **rbb** aktuell ebenso wie in verschiedenen Radioprogrammen. **rbbtext** vertiefe diese Tipps lediglich mit der Angabe, in welchen Kinos die jeweiligen rezensierten Filme konkret zu sehen sind. In diesem Zusammenhang kündigt die Intendantin an, die Sendungsbezüge durch entsprechende Hinweise künftig noch stärker herausstellen zu wollen.¹¹²

Die von Solon kritisierten Inhalte seien journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet. Bezüglich der Veranstaltungshinweise, insbesondere des Kinoprogramms, wiederholt die Intendantin, dass diese Seiten konzeptionell überarbeitet würden, um den Sendungsbezug noch deutlicher werden zu lassen.¹¹³ Die Kooperation mit TIP Berlin sei kritisch überprüft worden und werde in der bestehenden Form nicht weitergeführt. Zudem würden noch mehr Filmkritiken der einzelnen Radioprogramme und Fernsehformate in die einzelnen Seiten eingebunden.¹¹⁴

Laut dem allgemeinen Teil der Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gemeinschaftlichen Telemedienkonzepten, auf das die Intendantin ergänzend Bezug nimmt, seien zum 1. Juni 2009 im Vorfeld der Veröffentlichung der Telemedienkonzepte zahlreiche Angebotsvereinbarungen durchgeführt worden. So erfährt der Nutzer beispielsweise auf Seite 700 des **rbbtext**, dass Telefonatarife und ein Stellenmarkt nicht mehr angeboten werden.

c) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

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

aa) Ratgeberportale ohne Sendungsbezug, Nr. 6 der Negativliste

rbbtext enthält keine Ratgeberportale im Sinne von Nr. 6 der Negativliste. Als Portal versteht der **rbb**-Rundfunkrat die umfassende Bündelung von Angeboten mit demselben Themen- oder Genrebezug, so dass eine Bezugnahme des gesamten Portals auf eine einzelne Sendung schon dem Wesen eines Portals widerspricht und

¹¹⁰ VZBO, S. 22

¹¹¹ Solon, Ziff. 3.3.2, S. 29 f.

¹¹² Kommentierung, S. 2

¹¹³ Kommentierung zu dem marktlichen Gutachten, S. 9

¹¹⁴ Kommentierung zu dem marktlichen Gutachten, S. 8

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.¹¹⁵ 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. **rbbtext** 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. Auch sind sie grundsätzlich sendungsbezogen.

Vorsorglich unterstellt der **rbb**-Rundfunkrat **rbbtext** auch insoweit seiner nachlaufenden Programmkontrolle.

bb) Spieleangebote ohne Sendungsbezug, Nr. 14 der Negativliste

Auch nach der Negativliste unzulässige Spiele enthält **rbbtext** nicht. Laut Angebotsbeschreibung ist das interaktive Angebot sehr beschränkt. Es gebe lediglich 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.¹¹⁶ 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.

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, Seite 33 f. Bezug. Auch für Spieleangebote gilt danach der konkrete Sendungsbezug. Es müssen Materialien und Quellen

¹¹⁵ Hain, a.a.O., S. 90 f.; Kops/Sokoll/Bensinger/OLSWANG, a.a.O., S. 26

¹¹⁶ so auch Peters, a.a.O., Rn. 205

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 nach Ansicht des Rundfunkrates diesen auch ausweisen.

Wie bereits ausgeführt, wird der **rbb**-Rundfunkrat **rbbtext** auch hinsichtlich des Sendungsbezuges der nachlaufenden Programmkontrolle unterstellen und dabei insbesondere die von der Intendantin angekündigte Umsetzung der Ausweisung (soweit diese noch fehlt) der vorhandenen Sendungsbezüge im Blick behalten.

cc) Veranstaltungskalender, Nr. 16 der Negativliste

Der Negativliste unterfallende Veranstaltungskalender enthält **rbbtext** ebenfalls nicht. Weder die von dem VZBO gerügten Flugdaten noch die von Solon erwähnten Veranstaltungshinweise bzw. das Kinoprogramm fallen unter den Begriff der Veranstaltungskalender. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich um sendungsbezogene Veranstaltungshinweise und insbesondere um sendungsbezogene Kinotipps (vgl. Seite 29 f., Seite 33 f.). In ihrer Kommentierung zu den marktlichen Gutachten teilt die Intendantin zudem mit, die Kooperation mit TIP Berlin sei beendet worden. Die Seiten zum Kinoprogramm in Berlin und in der Region würden hinsichtlich des Sendungsbezuges derzeit entsprechend überarbeitet. Insbesondere würden noch mehr Filmkritiken in die einzelnen Seiten eingebunden. Der **rbb**-Rundfunkrat begrüßt in diesem Zusammenhang die Ankündigung der Intendantin, den Sendungsbezug künftig noch stärker herauszustellen. Dies hält er mit Blick auf die Negativliste auch für unbedingt erforderlich. Einen entsprechenden ausdrücklichen Hinweis nimmt er daher in den Tenor seiner Entscheidungsbegründung auf. Zudem wird er das Angebot auch insoweit seiner nachlaufenden Programmkontrolle unterstellen.

Die Flugdaten fallen ebenso wenig wie Spielstände, Börsendaten und Verkehrsinformationen unter die Negativliste. Insbesondere stellen sie keine Veranstaltungskalender dar. Hierbei handelt es sich nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates bereits begrifflich nicht um eine Veranstaltung, die als ein organisiertes, zweckbestimmtes Ereignis mit einem begrenzten Zeitumfang, an dem eine Gruppe von Menschen teilnimmt, definiert wird. Beispiele sind Messen, Ausstellungen, Tagungen oder auch Kongresse.¹¹⁷ Maßgeblich ist nach Ansicht des

¹¹⁷ wikipedia.org: „Veranstaltung“

rbb-Rundfunkrates vielmehr die journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung dieser Inhalte (vgl. Ziffer III 1 c, Seite 31) und der Umstand, dass sie einen selbstverständlichen Informationsanspruch der Nutzer befriedigen.

Zweite Stufe: Das Angebot 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 des Telemedienangebots rbbtext - 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.¹¹⁸ Zu dem konkreten Angebot **rbbtext** hat sich nur der VZBO geäußert. Seiner Ansicht nach ist **rbbtext** im Online-Bereich ein umfassendes, ressortübergreifendes Nachrichten- und Informationsportal. Insoweit fehle in der Angebotsbeschreibung eine sachgerechte Auseinandersetzung mit den in Konkurrenz stehenden Online-Portalen der Zeitungen. Auch die mobile Nutzung von **rbbtext** stehe in direkter Konkurrenz zu dem mobilen Medium Zeitung. Ohnehin hätten die Zeitungen bereits bei Einführung von Teletext durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor 30 Jahren auf die erheblichen Probleme hingewiesen, die von solchen Angeboten der Gebührensender im Nachrichten- und Informationsbereich ausgingen. Diese Bedenken blieben grundsätzlich bis heute bestehen.¹¹⁹

2. Ausführungen der Intendantin

Die grundsätzlichen Bedenken des VZBO gegen den Teletext sollten sich im Laufe gerichtlicher Klärung und jahrzehntelanger Existenz erledigt haben. Nach Auffassung der Intendantin habe sich in diesem Bereich eine friedliche Koexistenz etabliert, die den Presseangeboten nicht zum marktlichen Nachteil gereiche. Die Inhalte von **rbbtext** dienen dem öffentlich-rechtlichen Auftrag. Der von dem VZBO kritisierte Online-Abruf sei allein für den geübten Teletext-Nutzer attraktiv, da er ebenso wie der TV-Teletext die vertrauten videotextspezifischen Nutzungsmuster verwende, nämlich keine tiefgründige Berichterstattung und keine Hintergrundinformationen wegen der begrenzten Zeichenkapazität. Auch die grafischen Darstellungsmöglichkeiten seien begrenzt. Der Nutzer müsse für vertiefende Informationen zwangsläufig auf ein anderes Informationsangebot zurückgreifen. Etwaige Auswirkungen auf Online-Presseportale in publizistischer und marktlicher Hinsicht wären daher eher positiver Natur.¹²⁰

¹¹⁸ Deutscher Musikrat, S. 2

¹¹⁹ VZBO, S. 21 f.

¹²⁰ Kommentierung der Stellungnahmen Dritter, S. 2, 4

3. 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 **rbbtext** in Frage kommen, ist durch das eingeholte Marktgutachten von Solon im Rahmen der Marktabgrenzung anhand der Substituierbarkeit aus Nutzersicht festzustellen (vgl. hierzu nachfolgend Ziffer 4). Die Frage, mit welchen Medien **rbbtext** im Wettbewerb steht, ist eine Frage der Bestimmung des relevanten Marktes (vgl. hierzu nachfolgend Ziffer 4). Der grundsätzlichen Kritik des VZBO daran, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten Teletext anbieten, der die Marktposition kommerzieller Anbieter schwächen könnte, ist der öffentlich-rechtliche Auftrag des RStV entgegenzuhalten, der auch Fernsehtext umfasst (vgl. Ziffer I 3, Seite 23 f.). Im Übrigen zeigt das nachstehend erläuterte Gutachten, dass **rbbtext** keine relevanten negativen marktlichen Auswirkungen entfaltet.

4. Gutachten

Der **rbb**-Rundfunkrat hat die Solon Management Consulting GmbH & Co. KG mit der Erstellung eines Gutachtens zur Prüfung marktrelevanter Auswirkungen von **rbbtext** beauftragt. Inhalt des Gutachterauftrages war

- eine Abgrenzung des relevanten 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 **rbbtext** im Wettbewerb steht, Identifikation der Wettbewerber, die von dem Angebot betroffen sind) 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 Auswirkung auf den Konsumentennutzen sowie
- eine Dokumentation und Präsentation der Untersuchungsergebnisse.

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

a) Methodik

Die Prüfung der marktrelevanten Auswirkungen nahm Solon in sechs Prüfungsschritten vor.¹²¹

¹²¹ Solon, Prüfung marktrelevanter Auswirkungen **rbbtext**, Gutachten, 2009, Ziff. 2.4, S. 19 ff.
Beschluss mit Entscheidungsbegründung des **rbb**-Rundfunkrates zu **rbbtext**

Im ersten Schritt erfolgte eine detaillierte Beschreibung von **rbbtext** unter Zuhilfenahme des Telemedienkonzepts und der von der Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD (GVK) in Auftrag gegebenen Angebotsdatenbank, durch eigene qualitative Inhaltsanalysen durch Solon und durch Rückfragen beim **rbb** über die Entwicklung der Nutzung und über die aktuellen Nutzungsschwerpunkte. Auf dieser Basis entwickelte Solon ein Raster mit sieben Attributen, mit dem Solon **rbbtext** in seinen wesentlichen Funktionen, Themen und Nutzungsschwerpunkten abgebildet hat. Das Raster hat Solon auch auf die Wettbewerber angewandt.

Im zweiten Schritt identifizierte Solon die publizistischen Wettbewerber. Anhand des Attribute-Rasters wurde eine publizistische Klassifizierung und Bewertung der verschiedenen Angebote vorgenommen. Grundlage war die Angebotsanalyse (die GVK-Angebotsdatenbank), die 1750 Telemedienangebote - darunter 44 Teletextangebote - beschreibt, und eigene Recherchen durch Solon zum publizistischen Wettbewerb bezüglich lokaler Teletextangebote in der Region Berlin/Brandenburg.

Im dritten Schritt hat Solon den relevanten Markt gemäß der Vorgabe der EU-Kommission räumlich und sachlich abgegrenzt und dabei die vorgelagerten Märkte (Beschaffungs- und Infrastrukturmarkt), die benachbarten Märkte (Presseerzeugnisse, insbesondere regionale Tagespresse, Fernsehen, Radio und Online), den Nachfragemarkt und den Werbemarkt, insbesondere den Teletext-Werbemarkt, berücksichtigt.

Die Analysen zur Erfassung des ökonomischen Wettbewerbs basieren auf umfangreichen Recherchen Solons, unter anderem unter Rückgriff auf GfK/AGF, die GVK-Datenbank sowie auf eigene Recherchen. Ergebnis des dritten Schritts war die Erfassung der ökonomischen Wettbewerbssituation, auf deren Basis sich die weitere Untersuchung in die Simulation des Nutzerverhaltens mit und ohne Angeboten von **rbbtext** (vierter Schritt) und in die Simulation des Werbemarktes mit und ohne Angeboten von **rbbtext** (fünfter Schritt) aufteilte.

Die im vierten Schritt vorgenommene Simulation des Nachfragemarktes vor und nach Marktaustritt von **rbbtext** gab Hinweise darauf, inwiefern Veränderungen im Umfang und in der Struktur der Angebote zu Abwanderungsbewegungen der Nutzer führten. Zur Bestimmung der Gewichtung der Substitute aus Nachfragesicht setzte Solon eine Conjointanalyse¹²² ein und befragte in diesem Zusammenhang 267 Probanden in Berlin und Brandenburg.

Im fünften Schritt simulierte Solon den Teletext-Werbemarkt vor und nach einem hypothetischen Marktaustritt von **rbbtext** über ein quantitatives Markt- und Wettbewerbermodell. Hauptfaktoren des Modells waren der TV-Werbemarkt und Anteil des Teletextes, Marktanteile der verschiedenen Teletext-Anbieter, Nutzungsdaten von **rbbtext**: Gesamtnutzung und Verteilung auf die verschiedenen

¹²² Die Conjointanalyse ist eine Analysemethode zur Erhebung von Konsumentenpräferenzen und zur Prognose von Wahlentscheidungen zwischen Produkten, vgl. Solon-Gutachten, Ziff. 6, S. 96 f.

Themenkomplexe sowie Nutzungsveränderungen bei Marktaustritt - ermittelt aus der Conjointanalyse. Ergebnis der Marktmodellierung war eine Abschätzung der Ausweitung des Teletext-Werbemarktes nach einem hypothetischen Marktaustritt von **rbbtext** und die Verteilung dieses Zugewinns auf die verschiedenen Altersgruppen.

Im sechsten Schritt nahm Solon eine zusammenfassende Bewertung vor im Rahmen einer Stakeholderanalyse.¹²³ Dabei prüfte Solon, welchen Effekt die Existenz und ein hypothetischer Marktaustritt von **rbbtext** haben. Insbesondere wurden die Verschiebungen in den Nutzenwerten der Rezipienten den Umsatzverschiebungen im Werbemarkt gegenübergestellt.

b) Darstellung der Ergebnisse

aa) relevante Marktabgrenzung¹²⁴

Auf vorgelagerte Märkte habe **rbbtext** keine wesentliche Wirkung. Die Entwicklungen im Infrastrukturmarkt, die zunehmende Digitalisierung der TV-Haushalte und die wachsende Internet- und vor allem Breitbandpenetration substituierten die bisherige Teletextnutzung und würden mittelfristig in einer erheblichen Reduktion der Teletext-Nachfrage resultieren.

Benachbarte Märkte: **rbbtext** sei mit einer täglichen Nutzungsdauer von nicht einmal eineinhalb Minuten lediglich ein ergänzendes Medium. Substitutionseffekte gegenüber Tageszeitungen, TV, Radio und Online gingen von dieser geringen Nutzungszeit nicht aus. Teletext sei auch nicht Schlüsselmedium bei der Versorgung mit Regionalinformationen. Auch dort gingen von der - in der Vergangenheit zwar stark gewachsenen Nutzung der Teletextangebote - keine negativen Wirkungen aus, da die Entwicklung unabhängig voneinander stattgefunden habe. Zudem führe die vermehrte Nutzung von EPGs zu einem Rückgang der Teletext-Nutzung.

Nutzermarkt: Die Nutzung von Teletext sei bis 2006 stark gestiegen. Seither stagniere die Entwicklung. In der jüngeren Nutzergruppe ginge der Nutzungsanteil bereits zurück aufgrund der zunehmenden Nutzung von Onlineangeboten und EPGs. Die Nutzung werde auch weiterhin zurückgehen.

Anbietermarkt: Wettbewerber im weitesten Sinne seien alle TV-Programme mit eigenen Teletext-Angeboten, die parallel zu **rbbtext** ausgestrahlt werden. Der TV-Marktanteil sei jedoch nur ein erster Indikator für die Teletext-Marktanteile. Gute Teletextangebote könnten auch höhere Marktanteile erreichen, als der TV-Marktanteil induziert. **rbbtext** erreiche in Berlin/Brandenburg einen Marktanteil von 11,4 Prozent, während der TV-Marktanteil nur bei 6,4 Prozent liege.

Insgesamt sei von einer nur begrenzten Marktwirkung von **rbbtext** sowohl in den vorgelagerten als auch in den benachbarten Märkten auszugehen. Der Trend hin zu

¹²³ Unter einer Stakeholder-Analyse versteht man eine Ermittlung der Interessenträger (engl. stakeholder) einer Organisation sowie die Art und Weise der Beziehung.

¹²⁴ Solon, a.a.O., Ziff. 5.7, S. 69 f.

Onlineangeboten und EPGs werde mittelfristig eher zu einer Substitution von Teletext-Angeboten und damit auch von **rbbtext** führen.

bb) Simulation Nachfragemarkt¹²⁵

Die größten Gewinner im Vergleich zum Ausgangsmarktanteil seien TV.Berlin und die lokalen TV-Sender. Hier sei jedoch zu hinterfragen, ob die Teletextangebote bei einem Marktaustritt von **rbbtext** tatsächlich Zugewinne in dieser Größenordnung erreichen könnten. Hintergrund sei die sehr begrenzte TV-Reichweite beider Wettbewerbercluster von jeweils 0,1 Prozent in Berlin/Brandenburg. Selbst eine Vervielfachung des Teletext-Marktanteils gegenüber der TV-Nutzung hätte nur eine geringe Marktwirkung. Insgesamt ginge bei einem hypothetischen Marktaustritt mit 10 bis 15 Prozent ein nachhaltiger Nutzenanteil für die Konsumenten verloren, die nur unter erheblicher Marktverzerrung und entsprechend hoher negativer ökonomischer Wirkungen von **rbbtext** gerechtfertigt würden. Dies sei jedoch nicht der Fall, wie die nachfolgenden Ausführungen belegten.

cc) Simulation Werbemarkt¹²⁶

Die Hauptgewinner eines hypothetischen Marktaustritts seien wiederum TV.Berlin und die lokalen Sender. TV.Berlin könnte seinen Teletext-Werbeumsatz im Jahr 2009 theoretisch um bis zu 90 bis 120 T€ und seinen Gesamtumsatz um 1,5 bis 2 Prozent erhöhen. Die lokalen TV-Sender könnten ihren Umsatz um bis zu 50 T€ steigern und damit ihren Gesamtumsatz um 2,1 Prozent anheben. Alle übrigen Wettbewerber könnten nur marginal profitieren. Der Umsatzzuwachs des Teletext-Werbemarktes Berlin/Brandenburg läge bei 4,3 Prozent (130 T€) bis 5,7 Prozent (170 T€).

Fraglich sei jedoch, ob die Wettbewerber diese Zugewinne im vollen Umfang realisieren könnten. Zum einen lägen die tatsächlichen TV- und Teletext-Marktanteile dieser Anbieter mit 0,1 bis 0,3 Prozent in der Region Berlin/Brandenburg erheblich unter den Präferenzanteilen der Nachfragesimulation. Zum anderen sei Teletext-Werbung für regionale Anbieter nur schwer direkt monetarisierbar. Teletext-Werbung werde üblicherweise im Paket mit der TV-Werbung vermarktet und hänge damit eher an den TV-Marktanteilen als an den Dynamiken des Teletextmarktes. Die Wettbewerber selbst sähen nur einen begrenzten Wettbewerb. Zudem werde der Teletext-Werbemarkt schrumpfen zugunsten neuer Medien. Insgesamt sei die ökonomische Wirkung von **rbbtext** weitgehend begrenzt. Marktverzerrende Wirkung gebe es nicht, was insbesondere mit Blick auf den Verlust für die Konsumenten gelte.

dd) Abschließende Gutachterbewertung¹²⁷

¹²⁵ Solon, a.a.O., Ziff. 6.6, S. 85 f.

¹²⁶ Solon, a.a.O., Ziff. 7.3, S. 95 f.

¹²⁷ Solon, a.a.O., Ziff. 8, S. 97 ff.

Die Auswirkungen auf den vorgelagerten Märkten seien gering. Im Beschaffungsmarkt generiere **rbb**text aufgrund interner Erstellung quasi keine Wertschöpfung. Aktuelle Infrastrukturtrends wie die fortschreitende Digitalisierung der TV-Infrastrukturen oder die Breitbandpenetration führten zu einer Abwanderung der Teletextnutzung zu neuen Medien. Von **rbb**text ginge somit keine nachteilige marktverzerrende Wirkung auf die vorgelagerten Märkte aus. Ein hypothetischer Marktaustritt zöge keine Veränderung der Marktsituation nach sich. Auch für die benachbarten Märkte gelte, dass **rbb**text nicht zu einer Substitution der Angebote von Anbietern von TV-Programminformationen und anderen regionalen Medien führe und damit auch nicht den Wettbewerb verzerre. Ein Marktaustritt hätte keine Wirkung auf diese Märkte.

Von einem Marktaustritt profitierten drei Wettbewerbergruppen: TV.Berlin, die lokalen TV- bzw. Teletext-Angebote und alle übrigen kommerziellen Teletext-Anbieter. Hauptgewinner nach einem Marktaustritt sei TV.Berlin. Ob TV.Berlin dieses Potential heben könnte, sei jedoch fraglich, da dessen Marktanteil bei 0,1 Prozent liege. TV.Berlin selbst sehe Wettbewerb in den Bereichen Sport und lokale Serviceinformation, nicht jedoch in den anderen Bereichen. Mehr noch als bei TV.Berlin sei bei den anderen lokalen TV-Sender fraglich, ob diese die Potentiale tatsächlich realisieren könnten. Die lokalen Sender selbst sähen in der Realität keine Wettbewerbsbeziehung zu **rbb**text. Der Einfluss auf die privaten Vollprogramme sei äußerst geringfügig mit 0,1 bis 0,2 Prozent.

Die Produzentenrente sei damit deutlich geringer als der Nutzenverlust für die Konsumenten, der bei 10 bis 15 Prozent liege. Letztlich verzeichne auch der **rbb** Nutzenverluste.

Insgesamt überwögen die Nutzenverluste auf Konsumentenseite somit die Gewinne auf Wettbewerberseite. Marktverzerrungen habe Solon nicht feststellen können. Lediglich TV.Berlin sei in Randbereichen betroffen. Dort gebe es „leichte Verzerrungen“. Ein Marktaustritt von **rbb**text sei - nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund insgesamt zurückgehender Teletextnutzung - nicht zu empfehlen.

c) Ausführungen der Intendantin zu dem marktlichen Gutachten

Die Intendantin hält die Ergebnisse von Solon für plausibel und nachvollziehbar. Der **rbb** schließt sich der Einschätzung an, wonach **rbb**text keine Marktverzerrungen zur Folge habe. Die von Solon angewandte Methode sei differenziert und schlüssig, auch hinsichtlich der Orientierung an der Ofcom-Methode (BBC). Denn durch den Ansatz, dass Medienmärkte zweiseitige Märkte seien, sei insbesondere die Auffassung kommerzieller Vertreter berücksichtigt worden. Zwar sei der öffentlich-rechtliche Rundfunk kein direkter Konsument um Werbegelder, jedoch um die Aufmerksamkeit der Rezipienten. Die Intendantin würdigt zudem die differenzierte Vorgehensweise hinsichtlich der Werbefreiheit, mit der dem Vorwurf, Werbefreiheit sei kein publizistisch relevantes Merkmal, begegnet würde.

Die Einschätzung von Solon, **rbb**text müsse mit Blick auf die Randbereiche von TV.Berlin sein Angebot einschränken, um leichte Verzerrungen zu vermeiden, teilt

die Intendantin hingegen nicht. Alle über Fernseh- und Radioprogramm hinausgehenden Serviceinformationen stünden in direktem Zusammenhang zu einer Sendung oder aber ergänzten und vertieften das Programmangebot des **rbb**. Dieser werde den Sendungsbezug aber noch deutlicher herausstellen, insbesondere bei den Veranstaltungshinweisen. Die Kooperation mit TIP Berlin werde der **rbb** nicht weiterführen. Entsprechend überarbeite der **rbb** die Seiten zum Kinoprogramm in Berlin und in der Region und werde insbesondere noch mehr Filmkritiken in die einzelnen Seiten einbinden.

Auch die Einschätzung Solons, der Sportbereich müsse mit Blick auf TV.Berlin eingeschränkt werden, teilt die Intendantin nicht. Der **rbb** beschäftige sich mit den vielfältigen Sportarten und den Wettkämpfen auf regionaler Ebene, insbesondere in den Regionalligen. Die Tabellen auf **rbbtext** vertieften lediglich die Informationen aus verschiedenen Sendungen des **rbb**. **rbbtext** enthalte im Übrigen auch keinen kostenlosen Zugang zu Serviceinformationen wie Flugdaten. Es bestehe kein tatsächliches Konkurrenzverhältnis in den Bereichen Sportergebnisse, Service und Berliner Veranstaltungen. Die von Solon genannten Bereiche seien nicht Inhalt des Teletextes von TV.Berlin bzw. würden nicht mit aktuellen Daten versehen, wie eine aktuelle Programmbeobachtung ergeben habe. Die Intendantin fügt in diesem Zusammenhang entsprechende Screenshots bei. Ohne **rbbtext** stünden den Nutzern somit keine entsprechenden Informationen zur Verfügung.

Unzutreffend seien zudem die Anmerkungen, die Solon im Rahmen der charakteristischen Beschreibung von **rbbtext** abgegeben habe. Laut Solon gebe es Bereiche, die sich entweder der direkten Genehmigung entzögen (fehlende journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung, Negativliste) oder durch den Bruch der Sieben-Tage-Frist prüfungsrelevant seien. Auf diese Bereiche entfielen schätzungsweise 8-10 Prozent der Nutzung. Die Intendantin weist zunächst darauf hin, Kernauftrag von Solon sei die marktliche Begutachtung, nicht hingegen die Prüfung der Einhaltung der übrigen staatsvertraglichen Vorgaben.¹²⁸ Sodann weist sie unter entsprechender Begründung die einzelnen Vorwürfe zurück. Der **rbb**-Rundfunkrat hat sich sowohl mit den Darlegungen der Intendantin als auch mit denen von Solon an entsprechender Stelle bereits befasst. Er verweist insoweit auf seine dortigen Ausführungen. Nur am Rande weist er im Übrigen darauf hin, dass die Gutachter von Solon mit den Darlegungen zur journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung, zur Negativliste und zu den Verweildauerregelungen über ihren Gutachterauftrag hinausgehen. Die dortigen Bewertungen sind jedoch kurz und stellen keine gutachterliche (juristische) Prüfung dar. Dennoch hat sich der **rbb**-Rundfunkrat vorsorglich auch hiermit auseinandergesetzt.

Auch der Einschätzung Solons, die Online-/Mobil-Ausspielung von **rbbtext** sei ein eigenes Angebot bzw. es sei eine eigene Prüfung notwendig, folge der **rbb** nicht. Alle Inhalte von **rbbtext**, die der **rbb** via Fernsehsignal sende, würden eins zu eins online und mobil ausgestrahlt. Da keine weitere Aufbereitung der Inhalte stattfinde, handele es sich im Sinne der technologieneutralen Verbreitung somit lediglich um einen weiteren Ausspielweg.¹²⁹

¹²⁸ Kommentierung des marktlichen Gutachtens, S. 8 i.V.m. Solon-Gutachten, Ziff. 3.4, S. 30

¹²⁹ Kommentierung des marktlichen Gutachtens, S. 9

5. Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat hat sich intensiv mit den Ausführungen des Gutachters beschäftigt. Er hält das Ergebnis für stringent und plausibel. Insbesondere die von Solon angewandte Methode ist nachvollziehbar und entspricht den europarechtlichen Vorgaben, die Grundlage für die Beauftragung des Gutachters waren. Die EU-Kommission verlangt zur Beurteilung der marktlichen Auswirkungen - wie von Solon geleistet - eine statische und dynamische Marktanalyse. Dem **rbb**-Rundfunkrat ist 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.

Der **rbb**-Rundfunkrat ist vor dem Hintergrund des Gutachtens der Auffassung, dass **rbbtext** zu keinen Marktverzerrungen führt. Dies zeigen zum einen die fehlenden Auswirkungen auf die vorgelagerten und benachbarten Märkte. Im Beschaffungsmarkt generiert **rbbtext** aufgrund interner Erstellung des Angebots keine Wertschöpfung. Der Infrastrukturtrend führt zu einer Abwanderung der Teletextnutzung in Richtung neuer Medien. Die Nutzung nimmt bereits jetzt ab. Hinsichtlich der benachbarten Märkte sind ebenfalls keine negativen Marktwirkungen zu beobachten, da **rbbtext** lediglich als ergänzend genutztes Angebot, nicht aber als Substitut genutzt wird. Mit durchschnittlich zwei Minuten täglicher Nutzung ist **rbbtext** selbst in Berlin/Brandenburg nur ein ergänzendes Medium zu regionalen Medien wie Tageszeitungen, Radio, TV und Online. Zwischen Teletextangeboten und Programmzeitschriften bzw. entsprechenden Onlineportalen bestehen keinerlei Substitutionsbeziehungen. EPGs substituieren die Teletextangebote gar.

Auch im Kernmarkt erwartet der **rbb**-Rundfunkrat keine negativen marktlichen Auswirkungen. Der Hauptwettbewerber TV.Berlin wäre bei einem hypothetischen Marktaustritt zwar auch Hauptgewinner, da sich sein Gesamtumsatz um 1,5 bis 2 Prozent erhöhen könnte. Der **rbb**-Rundfunkrat geht jedoch davon aus, dass TV.Berlin dieses Potential nicht umsetzen kann, da dessen Marktanteil bei lediglich 0,1 Prozent liegt. Hinzu kommt, dass die von Solon einzig kritisch beurteilten Bereiche Sport und lokale Serviceinformationen tatsächlich nicht (mehr) von TV.Berlin vorgehalten werden, wie eine Programmbeobachtung ergab. Im Übrigen hält der **rbb** auch kein umfassendes Kinoprogramm mehr vor, da er seine Kooperation mit TIP Berlin insoweit beendet hat. Auch auf die Angebote lokaler Sendungen wirkt sich **rbbtext** nicht negativ aus. Der **rbb**-Rundfunkrat hält es angesichts der gutachterlichen Einschätzung für fraglich, ob diese das Umsatzpotential von 2,1 Prozent realisieren können. Die lokalen TV-Sender monetarisieren ihre Teletextangebote nur teilweise und dann über den Umweg der TV-Werbung. Die Umsätze verteilen sich zudem auf mehrere Anbieter. Hinzu kommt, dass die lokalen Sender nach eigener Einschätzung in der Realität keine Wettbewerbsbeziehungen zu **rbbtext** sehen. Die dritte und letzte Gruppe der Hauptwettbewerber sind die Anbieter privater Vollprogramme. Mit 0,1 bis 0,2 Prozent ist das Potential jedoch marginal. Insgesamt würde der Teletext-Werbemarkt durch einen theoretischen Marktaustritt von **rbbtext** bundesweit um 1,9 Prozent und regional um 4,3 bis 5,7 Prozent gesteigert werden.

Der Nutzenverlust für die Konsumenten ist jedoch mit 10 bis 15 Prozent erheblich höher. Bei einem Marktaustritt von **rbbtext** könnten die Nutzer nicht mehr auf ein über Jahre zur Selbstverständlichkeit gewordenen Angebot zurückgreifen. Sie könnten sich zum Beispiel nicht mehr über Sendungen des **rbb** informieren. Ebenso fehlte die Möglichkeit, sich einen schnellen Überblick über die aktuellen Nachrichten zu verschaffen. Hörbehinderte müssten auf das Untertitelungsangebot verzichten und Teile der Region blieben gänzlich ohne Teletextangebot, denn die lokalen TV-Anbieter erreichen mit ihren Teletext-Angeboten immer nur einen kleinen Teil der Bevölkerung und versorgen diesen meist nur mit lokalen Serviceinformationen. Hinzu kommt, dass zum Beispiel der Hauptwettbewerber TV.Berlin unter anderem sein Service- und Sportergebnisse-Angebot nicht mehr pflegt, so dass der Nutzer auch nicht hierauf ausweichen kann.

Soweit Solon gegenüber TV.Berlin „leichte Verzerrungen in Randbereichen“ feststellt und dies mit weitreichenden Regionalinformationen vor allem in den Bereichen Sport und Veranstaltungen begründet, sieht der **rbb**-Rundfunkrat keine Gefahr. TV.Berlin beinhaltet nicht die Vielfalt an Informationen über Sportarten und Wettkämpfe, die der **rbbtext** bietet. Die Kooperation mit TIP Berlin hat der **rbb** inzwischen eingestellt, so dass er dessen Kinoprogramm nicht abbildet. Vielmehr sind die Kinotipps - ebenso wie die Sportinformationen - alle sendungsbezogen. Im Übrigen hat eine Programmbeobachtung der Intendantin und des **rbb**-Rundfunkrates (an jeweils verschiedenen Tagen) ergeben, dass der Teletext von TV.Berlin Sportergebnisse und andere Service-Informationen wie Veranstaltungshinweise und Notrufdienste nicht immer aktuell anbietet bzw. dass diese Seiten nicht stets abgerufen werden können. Selbst wenn es jedoch zu den „leichten Verzerrungen in Randbereichen“ käme, überwiegen die Nutzenverluste auf Konsumentenseite deutlich.

Zu den juristischen Interpretationen der Gutachter verweist der **rbb**-Rundfunkrat auf seine Ausführungen an entsprechender Stelle (vgl. vorstehende Ziffer 3). Dies gilt insbesondere für die von dem **rbb**-Rundfunkrat nicht vertretene Auffassung der Gutachter, die Online- und Mobilausspielung sei jeweils ein eigenes Angebot.

II. Publizistischer Beitrag des öffentlich-rechtlichen Angebots

1. Alleinstellungsmerkmale und Qualitätsmerkmale des Angebots

a) Stellungnahmen Dritter

Viele positive angebotsübergreifende Stellungnahmen erreichten den **rbb**-Rundfunkrat zur besonderen Qualität öffentlich-rechtlicher Angebote. Hervorgehoben wird dabei die journalistische Kompetenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der eine seriöse Recherche und Aufbereitung aller Themen bietet und journalistische Standards sichert.¹³⁰ Öffentlich-rechtliche Onlineangebote tragen zur glaubwürdigen Informationsvermittlung bei, da sie anders als kommerzielle

¹³⁰ Akademie der Künste, S. 1; Deutscher Volkshochschul-Verband e.V. (dvv), S. 2; Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 4

Angebote frei von marktlichen Kriterien und unabhängig von den Interessen der werberelevanten Zielgruppe berichten könnten.¹³¹

Die Evangelische Kirche hält die rein journalistisch-redaktionelle Ausrichtung der Telemedien der ARD unabhängig von hohen Klickzahlen und Werbeeinnahmen für ein zentrales, unverzichtbares Alleinstellungsmerkmal. Gleiches gelte für die redaktionelle Fachkompetenz, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk bewahre und anders als in kommerziellen Bereichen an Redaktionen mit fachlichen Schwerpunkten festhalte.¹³²

Ver.di lobt die Integration unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen durch eine hochwertige und moderne Ausbildung und entsprechende Arbeitsplätze.¹³³ Auch trügen die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote zu Erwerb und Ausbau von Medienkompetenz bei.¹³⁴ Mehrfach wurde vor dem Hintergrund der Nutzung des Internets insbesondere durch junge Nutzer das Erfordernis hervorgehoben, diesen eine Orientierung bei der Nutzung zu bieten.¹³⁵

Den positiven Stellungnahmen steht nur die negative des VZBO gegenüber. Diese ist auch die einzige, die sich konkret auf **rbbtext** bezieht. Nach Ansicht des VZBO besteht für ein Engagement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Textdienstbereich im Internet kein gesellschaftlicher Bedarf. Es werde kein öffentlicher Mehrwert geschaffen.¹³⁶ Im Übrigen verweist der VZBO auf seine Ausführungen zu **rbbonline**, deren spezieller Charakter jedoch einer weitgehenden Übertragung auf **rbbtext** entgegensteht. Deutlich wird aber, dass der VZBO (ebenso wie der VPRT in seinen allgemeinen Ausführungen) einen publizistischen Mehrwert fordert.¹³⁷ Für privatfinanzierte Angebote bestehe eine Verdrängungsgefahr nur dann nicht, wenn ein gesellschaftlicher Mehrwert bei den öffentlich-rechtlichen Angeboten vorhanden sei.¹³⁸ Der publizistische Nutzen öffentlich-rechtlicher Telemedien müsse höher liegen als der Nutzen des gesamten kommerziellen und nichtkommerziellen Umfelds. Das gesetzliche Mehrwertgebot zeige, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nur dort auftreten solle, wo rundfunktypische Vielfaltsmängel vorhanden sind.

Die angegebenen Kriterien - jedenfalls in der Angebotsbeschreibung zu **rbbonline** - seien ungeeignet.¹³⁹ Insbesondere sei die Einhaltung des Daten- und Jugendschutzes kein Alleinstellungsmerkmal. Auch die Zeitungen würden sich entsprechend engagieren.¹⁴⁰ Regionale Zeitungen und deren Online-Angebote berichteten zudem über die Region, weswegen das Merkmal der regionalen

¹³¹ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

¹³² Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 3

¹³³ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 3

¹³⁴ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 2

¹³⁵ Akademie der Künste, S. 1; ver.di, S. 1; Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)

¹³⁶ VZBO, S. 22 f.

¹³⁷ VZBO zu **rbbonline**, S. 13

¹³⁸ VZBO zu **rbbonline**, S. 13

¹³⁹ VZBO zu **rbbonline**, S. 15

¹⁴⁰ VZBO zu **rbbonline**, S. 15 ff.

Berichterstattung für Berlin und Brandenburg ebenfalls kein Unterscheidungsmerkmal sei.¹⁴¹

Der VPRT verweist zwar nicht auf seine Ausführungen zu den anderen Angeboten. Seine dortige Auffassung, die Werbefreiheit sei kein Alleinstellungsmerkmal, dürfte aber für alle Angebote gelten. Die Werbefreiheit könne als gesetzliche Vorgabe nicht zur Begründung eines besonderen publizistischen Mehrwertes herangezogen werden.¹⁴² Der VZBO meint bezüglich **rbb**online, Werbefinanzierung müsse nicht gleichzeitig einen geringeren publizistischen Nutzen zur Folge haben.¹⁴³ Der VPRT meint zudem zu **rbb**online, auch die in diesem Zusammenhang stehende Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen sei kein Argument, um den besonderen Wert des Angebots (**rbb**online) zu begründen.¹⁴⁴ Vorsorglich bezieht der **rbb**-Rundfunkrat diese Argumente auch für das hiesige Teletextangebot in seine Prüfung mit ein.

Wohl ebenso angebotsübergreifend meint der VPRT, die barrierefreie Gestaltung der **rbb**-Angebote sei kein Alleinstellungsmerkmal, da sie zu dem Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehöre.¹⁴⁵

b) Ausführungen der Intendantin

rbbtext sei werbefrei und journalistisch-redaktionell verantwortet. Er begleite und ergänze das Hörfunk- und Fernsehangebot und liefere medienspezifisch aufbereitet ein breites Spektrum an informativen und serviceorientierten Inhalten. Aktualität sei der zentrale Aspekt. Der Videotext könne noch schneller als Fernsehen und Radio auf aktuelle Ereignisse reagieren, da er nicht an Sendezeiten gebunden sei und Informationen technisch innerhalb weniger Sekunden veröffentlicht werden können. Teletext habe sich zu einem Standard-Zusatzangebot bei allen Fernsehprogrammen entwickelt. Die regionale Ausrichtung mache **rbb**text für Berlin und Brandenburg zu einem originären Angebot mit besonderer Stellung im publizistischen Wettbewerb. **rbb**text enthalte keine Kontaktanzeigen und keine SMS-Chats. Er verzichte auf sexualisierte Inhalte, was ihn von verschiedenen kommerziellen Angeboten unterscheide, deren entsprechende Inhalte von der Kommission für Jugendmedienschutz für Heranwachsende als verstörend und überfordernd eingestuft worden seien.

Im Jahr 2008 habe **rbb**text in der Region Berlin-Brandenburg bei den Marktanteilen den dritten Rang nach ARD und ZDF eingenommen. Die Nutzer stuften **rbb**text als „sehr gut“, „sachlich“, „kompetent“, „gut strukturiert“ und „korrekt“ ein. Zu den besonderen Stärken gehörten die Wetterseiten, die Programminformationen, die Regionalnachrichten sowie Sport- und Serviceseiten. **rbb**text sei damit eine sehr wichtige Hilfe für die Orientierung im Fernsehprogramm des **rbb**.¹⁴⁶

¹⁴¹ VZBO zu **rbb**online, S. 15 ff.

¹⁴² VPRT zu **rbb**online, S. 8, 41

¹⁴³ VZBO zu **rbb**online, S. 15 ff.

¹⁴⁴ VPRT zu **rbb**online, S. 42

¹⁴⁵ VPRT zu **rbb**online, S. 47

¹⁴⁶ Telemedienkonzept, S. 7 f.

Über den Verweis der Intendantin auf ihre Ausführungen zu **rbbonline** teilt sie zudem mit, dass der **rbb** bei der Bestimmung von Qualitätsdimensionen und -kriterien zunächst von dem speziellen Telemedienauftrag in § 11d Abs. 3 RStV ausgehe. Die von ihm zugrunde gelegte Auswahl der Qualitätskriterien in der Angebotsbeschreibung entspreche dem aktuellen Forschungsstand in der Kommunikationswissenschaft. In der ARD und somit auch im **rbb** habe das Verfahren der Qualitätsbewertung und -sicherung eine lange Tradition. Parameter seien die Informationsvielfalt im Sinne von Informationsbreite und Informationstiefe, Objektivität und Unabhängigkeit, Professionalität, journalistische Eigenleistung, Aktualität, Einordnung und Orientierung im Sinne von Gebrauchswert. Internetspezifisch seien die Multimedialität und Interaktivität, Auffindbarkeit oder Barrierefreiheit sowie ein Höchstmaß an Jugend- und Datenschutzvorkehrungen.

In ihrer Kommentierung zu **rbbonline** meint die Intendantin im Übrigen, dass das Gesetz einen publizistischen „Mehrwert“ nicht fordere, sondern vielmehr einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb.¹⁴⁷

c) 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 die von der Intendantin 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-RR) intensiv mit den Fragen der Qualitätsevaluation auseinandergesetzt. Am 15. Dezember 2009 veranstalteten die Gremienvorsitzendenkonferenz (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.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Kommentierung der Intendantin zu **rbbonline**, S. 24

¹⁴⁸ allgemeine Beschlussempfehlung der GVK, S. 13

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:

- Regionalbezug zu Berlin und Brandenburg
- 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 **rbbtext** anhand der Qualitätskriterien verweist der **rbb**-Rundfunkrat auf Ziffer III 2 d, Seite 60 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 32 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.

Die Hauptkritiker VZBO und VPRT äußerten sich nicht zu dem konkreten Verweildauerkonzept. Da der VZBO jedoch allgemein auf seine Ausführungen zu **rbbonline** verweist und die Interpretation des VPRT zu den anderen Angeboten teilweise angebotsübergreifend gelten, werden auch deren Stellungnahmen soweit berücksichtigt, wie sie auf das hiesige Angebot übertragen werden können. So sei

nach deren Verständnis die Sieben-Tage-Regelung das gesetzliche Leitbild, von dem nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden dürfe. Die übrige Kritik richtet sich konkret gegen das Verweildauerkonzept von **rbb**online, das dem Verweildauerkonzept der ARD-Gemeinschaftsangebote folgt. **rbb**text sieht ein eigenes Konzept vor. Dies mag der Hintergrund dafür sein, dass weder der VZBO noch der VPRT das konkrete Verweildauerkonzept von **rbb**text kritisieren.

Nur die Gutachter von Solon äußern sich zu der Verweildauer von **rbb**text.¹⁴⁹ Nach deren Auffassung seien wesentliche Teile von **rbb**text nicht auf eine längerfristige Aussendung eingerichtet. Lediglich 5 Prozent des Inhalts von **rbb**text überschreite die Sieben-Tage-Frist. Mit Blick auf die Gesetzeskonformität handele es sich dabei um „mögliche Grenzfälle“.¹⁵⁰ Die marktlichen Auswirkungen seien jedoch marginal, da diese Bereiche nur wenig genutzt würden.¹⁵¹

b) Ausführungen der Intendantin

Der **rbb**-Rundfunkrat verweist zunächst auf die Darlegungen unter Ziffer III 2 c, Seite 33, wonach die Intendantin meint, der RStV sehe gerade keine Regelverweildauer von sieben Tagen vor. In dem Telemedienkonzept führt sie zudem aus, die Inhalte von **rbb**text seien nicht auf eine längerfristige Verweildauer angelegt, sondern würden zu einem Großteil sogar mehrmals täglich überschrieben. Sendungsbegleitende Informationen zu Sendungen, die einen monatlichen Ausstrahlungsrhythmus haben, würden jedoch länger vorgehalten. Maximal sei eine Verweildauer von sechs Monaten vorgesehen. Allgemeine Informationen zu Programm, Sender und Adressen etc. würden ohne zeitliche Beschränkung angeboten.¹⁵²

c) Entscheidung des Rundfunkrates

Vorangestellt sei, dass die in § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV genannten Verweildauerbestimmungen keinesfalls den gesetzlichen Regelfall darstellen. Der **rbb**-Rundfunkrat verweist insoweit auf seine Ausführungen unter Ziffer III 2 d bb, Seite 34 f.

Die Angabe von Maximalverweildauerfristen, innerhalb derer den Redaktionen ein Beurteilungsspielraum zur Festlegung der konkreten Verweildauer im Einzelfall eingeräumt wird, ist nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates grundsätzlich nicht zu beanstanden und aufgrund der Wahrung von Programmautonomie und journalistisch-redaktioneller Handlungsfähigkeit zu begrüßen. 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.¹⁵³ Die auf sechs Monate beschränkte Maximaldauer für die Inhalte von **rbb**text, die länger als sieben Tage vorgehalten werden, hält der **rbb**-Rundfunkrat daher für unbedenklich.

¹⁴⁹ Solon, Ziff. 3.3.1 und Ziff. 3.4, S. 28 f.

¹⁵⁰ Solon, Ziff. 3.3, S. 28

¹⁵¹ Solon, Ziff. 3.3.1, S. 29

¹⁵² Telemedienkonzept, S. 10

¹⁵³ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11 Abs. 1, S. 21

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 **rbbtext** 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. Die Länge der Verweildauer muss journalistisch-redaktioneller Bewertung zugänglich sein. Sie wird daher beitragsabhängig variieren. Hieraus folgt auch, dass die Intendantin keine abschließende Aufzählung vornehmen kann, sondern sich auf beispielhafte Erläuterungen beschränken muss. Eine sonstige Ausweitung der Verweildauerregelungen ist angesichts der maximal vorgesehenen sechs Monate nicht zu befürchten. Die Kritik, die das (nahezu übereinstimmende angebotsübergreifende) Verweildauerkonzept zu den Online-Angeboten erfährt, trifft nicht **rbbtext**, das einem eigenen Verweildauerkonzept folgt. **rbbtext** 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 Programminformationen zu Fernsehen und Hörfunk des **rbb**, auf Serviceinformationen für die Region Berlin-Brandenburg und auf Informationen aus den Bereichen Nachrichten und Sport. Vor diesem Hintergrund sieht der **rbb**-Rundfunkrat keine Gefahr für eine ausufernde Verweildauerregelung (vgl. auch Seite 34 f.). Solon bestätigt dieses Ergebnis, indem deren Gutachter feststellen, dass nur 5 Prozent der Inhalte von **rbbtext** über die Sieben-Tage-Frist hinausgehen. Diese Überschreitung habe nur marginale marktliche Auswirkungen (vgl. vorstehend lit. a, Seite 55).

III. Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägungsprozess)

1. Grad der marktlichen Auswirkungen

Wie bereits unter Ziffer I 4, Seite 46 f. festgestellt, führt **rbbtext** zu keinen Marktverzerrungen. Das simulierte Marktaustrittsszenario hat ergeben, dass den Umsatzpotentialen auf Wettbewerberseite mit bundesweit 1,9 Prozent und regional 4,3 bis 5,7 Prozent ein ungleich höherer Nutzenverlust für die Konsumenten von 10 bis 15 Prozent gegenübersteht. Damit überwiegt der Nutzenverlust deutlich den Umsatzzuwachs. Hinzu kommt, dass der Teletext-Markt ohnehin schrumpft zugunsten neuer Medien. Eine direkte Befragung der Wettbewerber durch die Gutachter hat zudem ergeben, dass diese sich überwiegend nicht in Konkurrenz zu **rbbtext** sehen (bis auf TV.Berlin in Randbereichen). Auch dieser Umstand spricht gegen etwaige negative marktliche Auswirkungen. Der **rbb**-Rundfunkrat kann daher keine Beeinträchtigung der ökonomischen Situation der Wettbewerber durch **rbbtext** feststellen. Dies gilt nicht zuletzt auch wegen der Natur des Teletextes und damit auch von **rbbtext**, der eine tiefgründige Berichterstattung und Hintergrundinformationen bereits aus technischer Sicht nicht anbieten kann.

Nutzer müssten für vertiefende Informationen zwangsläufig auf andere Angebote zurückgreifen, so dass etwaige Auswirkungen eher positiver Natur wären.

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.¹⁵⁴ Die Privatperson Bertram meint, mit den öffentlich-rechtlichen Angeboten baue sich im Internet ein Wissensschatz auf, der die Geschäfte der kommerziellen Wettbewerber nur geringfügig beeinträchtige. Diese Beeinträchtigung sei angesichts des Wissenszuwachses hinnehmbar, denn der Gemeinvorteil sei höher zu bewerten als das Interesse der Privatwirtschaft. Die Gebührenzahler erhielten durch das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet einen publizistischen Mehrwert, der ihnen nicht wegen etwaiger marktlicher Auswirkungen vorenthalten werden dürfe. Der besondere publizistische Beitrag liege in der unabhängigen und umfänglichen Berichterstattung, auch wenn es um schwierige Themen gehe, über die kommerzielle Wettbewerber nicht hinreichend informierten.¹⁵⁵

Nur der VZBO hat sich zu **rbbtext** geäußert. Er bemängelt die Ausklammerung der Online-Portale von Zeitungen. **rbbtext** im Internet sei ein Text-Nachrichtenportal, das im publizistischen Wettbewerb mit Online-Presseangeboten stehe. Die Bandbreite der Ressorts auf **rbbtext** und die aktuelle Nachrichten- und Informationsvermittlung sei auch für Online-Zeitungsangebote charakteristisch. Auch die mobile Nutzung stelle eine direkte Konkurrenz zu dem mobilen Medium Zeitung dar. Die qualitativen Ausführungen in dem Telemedienkonzept überzeugten ebenso wenig. Da die Presse-Angebote unberücksichtigt blieben, könnten die Aussagen zu dem publizistischen Beitrag isoliert für reine Teletext-Dienste im Fernsehen dahinstehen. Für allgemeine Nachrichtenportale seien überhaupt keine Vergleiche angestellt worden. Eine sachgerechte Auseinandersetzung mit dem publizistischen Wettbewerbsumfeld fehle daher. Im Übrigen verweist der VZBO auf seine Ausführungen zu **rbbonline**.¹⁵⁶ Auch dort hält er die Bestimmung der publizistischen Wettbewerber für falsch, da sie den Wettbewerbsmarkt und die Wettbewerbssituation nicht sachgerecht abbilde. Das publizistische Wettbewerbsumfeld sei weit und bestehe aus allen Angeboten, die aus Nutzersicht ein potentiell Substitut darstellten. Insbesondere bestünde auch bei Teilüberschneidungen im Angebot Wettbewerb.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), S. 2

¹⁵⁵ Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), S. 3

¹⁵⁶ VZBO, S. 23

¹⁵⁷ VZBO zu **rbbonline**, S. 15 ff.

Zudem meint der VZBO (wie im Übrigen auch der VPRT, der bezüglich **rbbtext** zwar keine Aussagen hierzu trifft, dieses Argument aber wohl angebotsübergreifend verwendet) in seinen Ausführungen zu **rbbonline**, dass zu den „frei zugänglichen“ Angeboten auch kostenpflichtige zählten. Freier Zugang zu einem Angebot bestehe, wenn er keiner staatlichen Lenkung, Kontrolle oder Aufsicht unterworfen sei.¹⁵⁸

b) Ausführungen der Intendantin

Nahezu jedes Fernsehprogramm biete Teletext an, wobei sich die Angebote je nach Zielgruppe und kommerziellem Interesse der Anbieter unterschieden. Für regionale Angebote sei die Dimension der Berichterstattung maßgeblich. Zur Darstellung der publizistischen Wettbewerbssituation habe der **rbb** das Marktforschungsinstitut Goldmedia mit einer Wettbewerbsanalyse beauftragt. Goldmedia habe das Spektrum der deutschsprachigen Teletext-Angebote untersucht. Zuerst habe es Kriterien entwickelt, mithilfe derer die Vielfalt der Zusatzinformationen zum Fernsehangebot strukturiert wurden. Basis für die Analyse der Teletexte seien nachrichtenorientierte Wettbewerber mit zielgruppenspezifischer, weil auf die Region Berlin-Brandenburg bezogene Orientierung.

rbbtext sei als Teletext-Angebot mit aktuellen regionalen Nachrichten kategorisiert. Der Fokus richte sich auf Berlin-Brandenburg. Die Zielgruppe sei dessen Bevölkerung. Diese klare Profilierung schließe die überwiegende Mehrzahl der empfangbaren Wettbewerber aus. Teletext-Angebote, die sich einem ausschließlich nationalen oder anderen regionalen Fokus widmeten bzw. sonstige spezielle Zielgruppen bedienten, seien als Konkurrenten nicht zu berücksichtigen.

Während bei nationalen Teletext-Angeboten zwischen direkten und indirekten publizistischen Wettbewerbern unterschieden werden könne, gebe es nach regionaler Betrachtung keinen Anbieter, der in der Nachrichtengebung das gesamte **rbb**-Sendegebiet abdecke. Es gebe somit kein Teletext-Angebot mit dem Anspruch, durch entsprechende Themenvielfalt alle Fernsehzuschauer in der Region Berlin-Brandenburg zu erreichen. Es gebe jedoch zwei kommerzielle Anbieter als Wettbewerber in Teilbereichen: Fernsehen aus Berlin (FAB) und TV.Berlin. Da FAB seinen Sendebetrieb im April 2009 eingestellt habe, sei dieses Angebot nicht mehr zu berücksichtigen.

Die weiteren Ausführungen der Intendantin konzentrieren sich somit auf den einzig verbliebenen Wettbewerber TV.Berlin. Dessen Teletext verstehe sich als aktuelle Informationsquelle der Hauptstadt und berichte über Ereignisse in Berlin. Angeboten würden Nachrichten, Sportereignisse, Veranstaltungstipps und Serviceinformationen sowie ein umfangreiches kommerziell ausgerichtetes Angebot, das von esoterischen Inhalten bis zu Erotikseiten reiche. Der Teletext sei Teil einer kommerziellen Verwertungskette und werde als Plattform für die Generierung von Einkünften durch Werbung und Mehrwertdienste genutzt.

¹⁵⁸ VZBO zu **rbbonline**, S. 15

rbbtext sei insoweit keine Konkurrenz, da er werbefrei und journalistisch motiviert sei. Er sei sendungsbegleitend und liefere ein medienspezifisch aufbereitetes, breites Spektrum an Inhalten. Ein ähnliches Spektrum böten die Teletext-Angebote der an das **rbb**-Sendegebiet unmittelbar angrenzenden ARD-Landesrundfunkanstalten MDR und NDR als umfassende Wettbewerber, wenngleich deren regionaler Schwerpunkt ein anderer sei. Die Bevölkerung in den Randgebieten des **rbb**-Senderraums könnten so auch Informationen über die benachbarten Regionen erhalten. Unter dem Gesichtspunkt des vielfältigen Themenspektrums bewegten sich diese ARD-Angebote somit in einem Markt.¹⁵⁹

c) Ausführungen der Gutachter Solon

Der **rbb**-Rundfunkrat hat die Gutachter Solon auch mit der Darstellung des relevanten publizistischen Wettbewerbs und damit mit der Identifikation der publizistischen Angebote, mit denen **rbb**text im Wettbewerb steht sowie mit der Identifikation der zugehörigen Wettbewerber, die von dem Angebot tangiert werden, beauftragt. Basis hierfür sollte die von dem **rbb**-Rundfunkrat zur Verfügung gestellte GVK-Angebotsdatenbank sein, die ca. 1750 Angebote enthält.¹⁶⁰ Da regionale und lokale Teletext-Angebote, die nur über Kabel und DVB-T verteilt werden, hiervon nicht erfasst waren, wurde eine weitere Recherche durchgeführt auf Grundlage der Liste der regionalen und lokalen TV-Sender aus Berlin und Brandenburg gemäß ALM-Jahrbuch 2008 und einer Marktübersicht zum lokalen Fernsehen.

Über Telefoninterviews mit allen lokalen TV-Sendern wurde zunächst die Existenz der Teletext-Angebote erfasst. Das Ergebnis seien elf Berliner und Brandenburger TV-Sender mit eigenem Teletext-Angebot gewesen. Da die Angebote vielfach nur in eng begrenzten Kabelnetzen aufrufbar seien, habe Solon mit jedem Anbieter ein Telefoninterview geführt, in dem die Inhalte des jeweiligen Angebots besprochen und etwaige Wettbewerbssituationen diskutiert worden seien. Insgesamt seien 54 Teletext-Angebote identifiziert worden, die entweder überregional oder in der Region Berlin-Brandenburg ausgestrahlt würden. Von diesen 54 Teletext-Angeboten stehe nur das Angebot von TV.Berlin im umfassenden Wettbewerb. 30 Angebote stünden in Teilbereichen im Wettbewerb, 11 in wenigen Randbereichen. 12 befänden sich aufgrund ihrer Ausrichtung nicht im Wettbewerb mit **rbb**text.

Zusammenfassend stellt Solon fest, dass **rbb**text aufgrund der Themen und des regionalen Schwerpunkts nur mit dem Teletext von TV.Berlin in umfassendem Wettbewerb stehe. Die Teletext-Angebote der öffentlich-rechtlichen und privaten Vollprogramme, Nachrichtensender wie auch der Regionalprogramme der ARD seien publizistische Wettbewerber in Teilbereichen. Deren Schwerpunkt seien überregionale Nachrichten, Wetter und Sportinformationen. Die übrigen Teletext-Angebote stünden nur in Randbereichen (lokal, Kinder oder Sport) im Wettbewerb. Kein Wettbewerb gehe von allein auf Service fokussierten Angeboten lokaler TV-Sender sowie von Angeboten der Shopping-Kanäle aus.¹⁶¹

¹⁵⁹ Telemedienkonzept, S. 6 f.

¹⁶⁰ Solon, Ziff. 2.2.2, S. 14

¹⁶¹ Solon, Ziff. 4, S. 35 ff.

d) Entscheidung des rbb-Rundfunkrates

Der **rbb**-Rundfunkrat legte seiner Entscheidung zum einen die Ergebnisse der Gutachter von Solon zugrunde. Weitere Anhaltspunkte für die Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs lieferten unter anderem die Stellungnahmen Dritter sowie das Telemedienkonzept und die Kommentierung der Intendantin, die hinsichtlich der Bestimmung des publizistischen Wettbewerbs auf die Bewertungen der Gutachter von Goldmedia 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 **rbbtext** inzwischen auch online und mobil abrufbar ist, nichts, da es sich hierbei lediglich um alternative Ausspielwege handelt.

Ebenso nachvollziehbar hält der **rbb**-Rundfunkrat die Unterteilung der vorhandenen Angebote in Wettbewerber in Teilbereichen und umfassende Wettbewerber sowie in Angebote, die in keinem Wettbewerb mit **rbbtext** 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 Solon den Kreis der umfassenden Wettbewerber weit gefasst und auch Angebote berücksichtigt, die nur ein Minimum dessen aufweisen, was **rbbtext** bietet.

Nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates sind sogenannte Pay-Angebote im Rahmen des publizistischen Wettbewerbs nicht zu berücksichtigen. Mit dem Merkmal „frei zugänglich“ in § 11 f Abs. 4 S. 3 RStV wollte der Gesetzgeber den publizistischen Wettbewerb auf kostenfreie Angebote eingrenzen und damit auf solche, die keinen Zugangsbeschränkungen unterliegen.¹⁶² 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.¹⁶³ 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.¹⁶⁴

¹⁶² so auch Peters, a.a.O., Rn. 397; Knothe in epd-Medien Nr. 60, S. 5, 7

¹⁶³ Haarhoff/Kopp, Kostenpflichtige Telemedien im Drei-Stufen-Test, NJOZ 2009, 34

¹⁶⁴ so auch Peters, a.a.O., Rn. 397

Der **rbb**-Rundfunkrat hält die Analyse der umfassenden Wettbewerber sowohl von Solon als auch von den von der Intendantin beauftragten Gutachtern von Goldmedia für schlüssig. Beide Prüfungen basieren auf wissenschaftlichen Erkenntnissen unabhängiger Forschungsinstitute, auf Datenbanken und weiteren Erkenntnisquellen. Beide Gutachter stellen nach Auffassung des **rbb**-Rundfunkrates zutreffend fest, dass aufgrund seiner regionalen und inhaltlichen Ausrichtung einziger umfassender Wettbewerber TV Berlin ist. Die privaten lokalen TV-Sender bieten Teletext mit überwiegendem Service-Charakter nur für die jeweilige Stadt/Region an. Nachrichten werden dort zumeist nur sehr begrenzt angeboten. Folgerichtig sehen die Anbieter dieser Teletexte auch kaum Berührungspunkte mit **rbbtext**, zumal auch die Reichweite dieser Angebote auf die Kabelnetze der jeweiligen Stadt/Region begrenzt ist. Die übrigen ARD-Landesrundfunkanstalten stehen ebenfalls nicht in einem umfassenden Wettbewerb mit **rbbtext**, da diese sich an der jeweiligen Kernregion orientieren und daher andere Informationen anbieten. Auch die Teletexte der Vollprogramme ARD und ZDF bieten keine spezifischen Informationen zu Berlin und Brandenburg. Gleiches gilt für die Teletextangebote der privaten Vollprogramme, die ebenfalls kaum regionsspezifische Nachrichten und Informationen bieten. Ohnehin ist deren Informationstiefe geringer und tendenziell in Richtung Boulevard verschoben, wie dies auch die Wahrnehmung der befragten Nutzer bestätigt. Auffällig ist zudem die Präsenz von Kontaktanzeigen und Werbeangeboten – auch erotischen Charakters. Diese Teletext-Seiten sind daher oftmals nicht für Kinder und Jugendliche geeignet. Entsprechende Kinderseiten, wie sie der **rbbtext** anbietet, fehlen daher dort. Spartenangebote können ebenso wenig umfassende Wettbewerber sein, da sie nur einzelne Bereiche abdecken. Deutlich wird dies zum Beispiel bei Shopping-Kanälen oder auch bei Musiksendern wie MTV oder VIVA. Der **rbb**-Rundfunkrat hat sich somit neben den anderen Wettbewerbern insbesondere mit dem Teletext von TV.Berlin auseinandergesetzt; auch er sah keine Anhaltspunkte für weitere umfassende Wettbewerber. Seine Prüfung hat ergeben, dass sich **rbbtext** deutlich von dem Teletext von TV.Berlin unterscheidet und positiv abhebt.

Für entscheidend hält der **rbb**-Rundfunkrat in diesem Zusammenhang das Kriterium des Regionalbezuges. **rbbtext** bietet regionale Nachrichten und (Service-) Informationen an. Der Fokus ist klar auf Berlin und Brandenburg gerichtet. Die übrigen Teletext-Angebote – bis auf den Teletext von TV.Berlin – bieten diesen Fokus nicht. Nur der „STADTTEXT“ von TV.Berlin berichtet über Ereignisse in Berlin und bietet Nachrichten, Sportereignisse, Veranstaltungstipps und Serviceinformationen an. Der Umfang des Nachrichten- und Serviceangebotes des Teletextes von TV.Berlin ist jedoch deutlich geringer. Eine Befassung mit der gesamten Region Berlin-Brandenburg fehlt. Hinzu kommt, dass ein Teil der Teletext-Seiten wie zum Beispiel die Sportergebnisseiten sowie weitere Service-Seiten wie die Seite der Notruf-Telefonnummern oder die Kinotippseite offenbar nicht regelmäßig gepflegt werden. Laut Programmebeobachtung der Intendantin weisen diese Seiten als Stand Mitte des Jahres 2009 aus. Der **rbb**-Rundfunkrat stellte im Rahmen seiner (später durchgeführten) Prüfung fest, dass die Sportergebnisse an dem Prüftag zwar nahezu aktueller Natur waren, dafür jedoch die Notrufdienste-Seite sowie einige andere Seiten nicht aufrufbar waren. **rbbtext**

hingegen bietet für diese Informationen stets den jeweils aktuellen Stand an und fördert damit die Identifizierung der Nutzer mit der Region Berlin/Brandenburg.

rbbtext spricht die gesamte Berliner und Brandenburger Bevölkerung an. Im Gegensatz zu TV.Berlin (und den weiteren privaten Anbietern) enthält **rbbtext** keine sexualisierten Inhalte. Kinder und Jugendliche können dieses Angebot somit „rund um die Uhr“ bedenkenlos nutzen. Zudem richten sich die Sandmann-Seiten des Teletextes gezielt an Kinder.

rbbtext fördert auch die Barrierearmut bzw. -freiheit, indem er zahlreiche „Notizen für Hörgeschädigte“ anbietet, so zum Beispiel das Untertitelungsangebot des **rbb** oder Hinweise zu besonderen Veranstaltungen für Hörbehinderte. Auch dies leistet der Teletext von TV.Berlin nicht. Für den Rundfunkrat ist die Barrierefreiheit ein zentrales Qualitätsmerkmal, das den kommerziellen Anbietern häufig fehlt.

Bereits aus dem öffentlich-rechtlichen Auftrag ergibt sich das Vielfaltserfordernis. **rbbtext** bedient in der für Teletext gebotenen Kürze alle wichtigen Sparten. Er informiert unter anderem über Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Sport und liefert wertvolle Zusatzinformationen. Der Teletext von TV.Berlin präsentiert sich mit einem deutlich geringeren Angebot. Die Themen auf **rbbtext** werden differenziert und objektiv behandelt und sind journalistisch-redaktionell verantwortet, ohne dass die für Teletext übliche und notwendige Kürze der Berichterstattung verloren geht. Für ein wesentliches Kriterium hält der **rbb**-Rundfunkrat in diesem Zusammenhang auch den Umstand, dass **rbbtext** aktuell berichtet und die Beiträge regelmäßig - teilweise mehrmals täglich - aktualisiert werden. Wie bereits ausgeführt, bietet eben dies TV.Berlin nicht.

Nach Auskunft der Intendantin ist die professionelle Berichterstattung, die der Rundfunkrat ebenfalls für ein wichtiges Kriterium hält, durch fachlich ausgebildetes Personal in den bereits dargestellten beteiligten Teletext-Redaktionen gesichert. Aufgrund seiner Funktion als überwachendes Organ hinsichtlich der Einhaltung der Programmgrundsätze und aufgrund seiner beratenden Funktion in allgemeinen Programmangelegenheiten hat der **rbb**-Rundfunkrat angesichts seiner bisherigen Erfahrungen keinen Zweifel an der Einhaltung und ständigen Kontrolle der Qualitätsgrundsätze durch den **rbb**.

Entgegen der Ansicht der Kritiker hält der **rbb**-Rundfunkrat auch die Werbefreiheit für ein maßgebliches Qualitätskriterium und Alleinstellungsmerkmal. 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.¹⁶⁵ 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.¹⁶⁶ Für bestimmte Bereiche

¹⁶⁵ so auch BVerfG, 1 BvR 2270/05

¹⁶⁶ so auch Dewenter/Haucap, a.a.O., S. 28

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 dem Teletext von TV.Berlin, der als Teil einer kommerziellen Verwertungskette als Plattform für Werbung und Mehrwertdienste genutzt wird. Der **rbb**-Rundfunkrat stellte eine Vielzahl verschiedener Werbeeinspielungen fest, die zu einem nicht unwesentlichen Teil erotischer Natur waren oder aber Singlebörsen u. ä. darstellten.

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.¹⁶⁷

Im Ergebnis ist der **rbb**-Rundfunkrat somit der Ansicht, dass **rbbtext** im Vergleich zu seinen Wettbewerbern und insbesondere zu dem umfassenden Wettbewerber TV.Berlin 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 **rbbtext** auch bei Berücksichtigung bereits vorhandener vergleichbarer Angebote eine meinungsbildende Funktion zukommt. In besonderer Weise achtet der **rbb** über seinen Teletext beispielsweise auf den barrierefreien bzw. -armen Zugang seiner Angebote, um auch Menschen mit Seh- oder Sprachbehinderungen in die Berichterstattung und damit in eine Diskussion gesellschaftlich relevanter Themen einzubeziehen. **rbbtext** trägt auch aufgrund seiner umfassenden und vor allem journalistisch-redaktionell verantworteten Berichterstattung in erheblichem Maße zur Meinungsbildung bei. Insbesondere die für Teletext typischen kurzen Informationen versetzen den Nutzer in die Lage, sich jederzeit einen Überblick zu verschaffen. Der Nutzer kann sich so unkompliziert und schnell zu allen 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. **rbbtext** kommt

¹⁶⁷ NN70/89; Abl. C 238 v. 21.8.1999, S. 3

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. Für wesentlich hält der **rbb**-Rundfunkrat zudem den Regionalbezug. Keiner der Wettbewerber, auch nicht TV.Berlin, bietet ähnlich vielfältige Informationen über ein ähnlich breites Spektrum an Themen, die für die Menschen in Berlin und Brandenburg von besonderem Interesse sind.

4. Publizistischer Beitrag - Gesamtergebnis

Der **rbb**-Rundfunkrat kommt unter Berücksichtigung des Umstandes, dass Solon keine Marktverzerrungen feststellen konnte und die Nutzenverluste für die Konsumenten die Gewinne auf der Wettbewerberseite bei einem hypothetischen Marktaustritt von **rbbtext** deutlich überwiegen, und unter Berücksichtigung der Quantität und Qualität vorhandener Angebote, insbesondere des Teletextes von TV.Berlin als einzigen umfassenden Wettbewerber, sowie unter Berücksichtigung der meinungsbildenden Funktion von **rbbtext** im Vergleich zu den bereits vorhandenen vergleichbaren Angeboten zu dem Ergebnis, dass **rbbtext** in besonderem Maße zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. Nicht zuletzt trägt auch der Umstand, dass **rbbtext** auf wenig Kritik stößt, zu dieser Einschätzung bei. Diesen Umstand wertet der **rbb**-Rundfunkrat als Zeichen breiter Akzeptanz des seit 30 Jahren bestehenden Teletextes und damit auch des **rbbtext**.

Dritte Stufe: Der finanzielle Aufwand für rbbtext

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

Wie bereits angekündigt, bezieht sich der nahezu einzige spezifische Kritikpunkt des VPRT zu **rbbtext** auf den Umfang des finanziellen Aufwandes. Seiner Ansicht nach beschränke sich der Kostenaufwand im Wesentlichen auf die technischen Verbreitungskosten. Dies könne er jedoch wegen der mangelhaften Kostenaufschlüsselung in dem Telemedienkonzept nicht beurteilen. So sei auf Anheb nicht ersichtlich, worin die konkreten Programmaufwendungen lägen.¹⁶⁸ In diesem Zusammenhang lässt der VPRT einen Bezug zu seiner Kritik zu **rbbonline** erkennen. Danach müsse die Darstellung der Kosten unter anderem der KEF ermöglichen, die anfallenden Nettokosten zu berechnen und nachzuprüfen. Damit Teilgenehmigungen durch die Gremien möglich werden, müssten die Teilkosten sowie fixe und variable Kosten beziffert werden. Um Quersubventionierungen auszuschließen, bedürfe es transparenter Einzelkostenzuordnungen wie zum Beispiel der Zuordnung nach Technik/Streaming, Redaktion, Lizenzen, anteilige Lizenzen, Marketing, Cross-Promotion und Overhead.¹⁶⁹ Der VZBO ist in seiner Stellungnahme zu **rbbonline** derselben Auffassung und meint zudem, die mit der KEF besprochene Methodik zur Kostenberechnung müsse öffentlich einsehbar sein.¹⁷⁰ Der **rbb**-Rundfunkrat bezieht auch diese Kritik vorsorglich mit ein.

II. Ausführungen der Intendantin

Der finanzielle Aufwand für **rbbtext** für 2009 wird im Telemedienkonzept mit 864 T€ angegeben. 2010 rechne die Intendantin mit einem Aufwand von 915 T€. 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 930 T€ p.a. zu rechnen.

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

Die Kosten würden gemäß einer von den Landesrundfunkanstalten der ARD, dem ZDF und dem Deutschlandradioerarbeiteten 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.

¹⁶⁸ VPRT, S. 51

¹⁶⁹ VPRT zu **rbbonline**, S. 49, 51

¹⁷⁰ VZBO zu **rbbonline**, S. 19 f.

Die Finanzierung des Angebots erfolge für die Jahre 2009 bis 2012 im Rahmen der genehmigten Haushalte. Zusätzlicher Finanzbedarf entstehe nicht.

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.

In ihrer Kommentierung teilt die Intendantin zudem mit, die Vorstellung des VPRT gehe fehl, dass es sich bei den Kosten für Teletext hauptsächlich um technische Verbreitungskosten handele. Sämtliche Text- und Bildmaterialien müssten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für **rbbtext** aufgrund der spezifischen technischen Besonderheiten gesondert inhaltlich aufbereiten.

Bei der Inhalteproduktion würden Synergien **rbb**-intern - zum Beispiel mit **rbbonline** bei Themen in der Region, etwa bei Wahlen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene - und ARD-weit genutzt. Zahlreiche Inhalte würden auch von ARD Text übernommen (Sportergebnisse, Berichterstattung über die Olympischen Winterspiele 2010). Umgekehrt gebe es Nachnutzungen von Teletextinhalten auch beim **rbb**. Dazu gehörten ebenfalls Sportergebnisse, Verkehrs- und Serviceinformationen.

III. 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 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.¹⁷¹ Eine detaillierte rechnerische Kostenanalyse durch die Rundfunkräte hat daher nicht zu erfolgen. Ebenso wenig

¹⁷¹ amtliche Begründung zum 12. RÄStV, zu § 11f Abs. 2, S. 21

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 Dreistufentest-Verfahren liegt danach in der Feststellung, ob das zu prüfende Angebot dem Auftrag des RStV entspricht. Für die Erfüllung des Auftrages sind die Rundfunkräte mit den entsprechenden Mitteln auszustatten. Hieraus folgt nach Ansicht des **rbb**-Rundfunkrates, dass eine vom Rundfunkrat durchzuführende Kosten-Nutzen-Abwägung nicht sachgerecht ist. Vielmehr sind die Kostenangaben auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu prüfen.¹⁷²

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 Dreistufentestverfahren - 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 **rbbtext** in der vorgegebenen Weise bereit gehalten werden kann. Die Gefahr einer Kompensation über das zur Auftrags Erfüllung erforderliche Maß hinaus kann er nicht erkennen. Signifikante Steigerungen der einzelnen Kostenarten enthält die aufgeschlüsselte Kostenaufstellung nicht. Vielmehr bleiben diese nahezu auf demselben Niveau. Geringfügige Steigerungen sind offenkundig - wie die Intendantin zutreffend mitteilt - allgemeinen Preis- und Tarifsteigerungen geschuldet.

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 **rbbtext** in der Regel nicht. Auf nochmalige Nachfrage des Rundfunkrates erläuterte die Intendantin mit weiterem Schreiben vom 16. Juni 2010, dass deswegen keine

¹⁷² so auch Knothe, a.a.O., S. 5 f.

Kosten für Onlinerechte anfielen, weil dies nur Online-Wiedergaben von Produktionen innerhalb verschiedener Online-Angebote betreffe, die aber im Videotext nicht abgebildet würden. Im Videotext gebe es nur geschriebene Nachrichten. Aus diesem Grund entstünden für **rbbtext** auch keine Rechtekosten. Nach Auffassung des Rundfunkrates hat die Intendantin die Rechtekosten folglich zu Recht mit Null ausgewiesen.

In dem Telemedienkonzept versicherte die Intendantin zudem, zusätzlicher Finanzbedarf entstehe bis 2012 nicht.

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 Kosten einzusparen.

Der **rbb**-Rundfunkrat schließt daher 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 entsprechende Erläuterung vorzulegen. Der **rbb**-Rundfunkrat wird sich sodann erneut mit dem finanziellen Aufwand befassen und entscheiden, ob gemäß den Aufgreifkriterien der **rbb**-Verfahrensregeln ein neues Dreistufentest-Verfahren einzuleiten ist.

D. Gesamtergebnis

Nachdem der **rbb** auf die Forderungen des **rbb**-Rundfunkrates hin das Telemedienkonzept hinsichtlich der Barrierefreiheit und hinsichtlich der Angabe der Dauer der Vorhaltung des Angebots entsprechend ergänzt hatte, ist der Rundfunkrat unter Einbeziehung insbesondere der Stellungnahmen aller Beteiligten und des Marktgutachtens zu dem Ergebnis gekommen, dass **rbbtext** in der überarbeiteten Fassung des Telemedienkonzepts vom 15. Juni 2010 den Voraussetzungen des § 11 f 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 **rbbtext** 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.