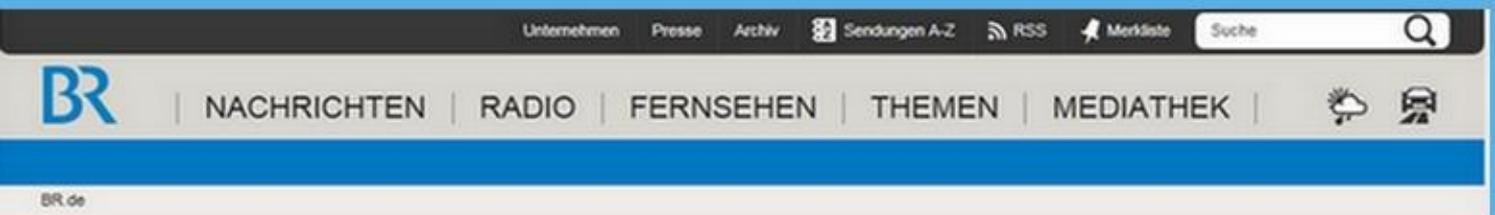


# BR.de: Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen



*Begründete Entscheidung des BR-Rundfunkrates zum  
Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks  
"Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen"*

Impressum:  
Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks  
Rundfunkplatz 1  
80335 München  
Tel. 089 / 5900 – 42587  
Fax 089 / 5900 – 42096

[gremienbuero@br.de](mailto:gremienbuero@br.de)

## Inhaltsverzeichnis

I. ENTSCHEIDUNG.....	6
II. BEGRÜNDUNG.....	7
A) Aufbau der Entscheidungsbegründung .....	7
B) Sachverhalt.....	7
1. Prüfungsgegenstand.....	7
2. Angebotsbeschreibung .....	8
2.1. Zielgruppe.....	8
2.2. Inhalt und Ausrichtung .....	8
2.3. Verbreitung.....	8
2.4. Verweildauern.....	9
3. Verfahren.....	9
3.1. Organisation des Verfahrens .....	9
3.2. Gang des Verfahrens.....	10
3.2.1. Einleitung des Verfahrens/Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung.....	10
3.2.2. Stellungnahmen Dritter.....	10
3.2.3. Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen.....	10
3.2.4. Kommentierung des Intendanten.....	11
C) Vorbemerkung zur Stellungnahme des VPRT.....	11
D) Gegenstand des Verfahrens .....	11
E) Verfahrensrügen .....	13
1. Verfahrensbeteiligung Dritter .....	13
2. Prüffähige Angebotsbeschreibung .....	14
F) Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV (drei Stufen) –	
Zulässigkeitsvoraussetzungen:.....	17
1. Erste Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft? (Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrages?) .....	17
1.1.    Allgemeine und telemedienspezifische Anforderungen §§ 11, 11d Abs. 3 RStV .....	17
1.2.    Kein Verstoß gegen gesetzliche Gebote und Verbote:.....	21
→ Einhaltung der gesetzlichen Verweildauerregelung nach § 11d Abs. 2 RStV.....	21
→ § 11d Abs. 1 RStV: Journalistisch-redaktionelle Gestaltung und Veranlassung.....	25

→ Kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot (§ 11d Abs. 2 Nr.3 RStV) .....	25
→ Keine Werbung, kein Sponsoring (§ 11d Abs. 5 S. 1 RStV).....	25
→ Kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien (§ 11d Abs. 5 S. 2 RStV).....	25
→ Keine flächendeckende lokale Berichterstattung (§ 11d Abs. 5 S. 3 RStV).....	25
→ Kein Verstoß gegen die Negativliste (§ 11d Abs. 5 S. 4 i. V. m. Anlage zum RStV).....	25
2. Zweite Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei? .....	26
2.1. Marktliche Auswirkungen des Angebots.....	26
2.2. Publizistischer Beitrag .....	33
2.2.1. Bestimmung publizistischer Wettbewerber .....	33
2.2.2. Bewertung des publizistischen Beitrags .....	35
2.2.3. Publizistische Bestimmung / Begründung der Verweildauerfristen .....	42
2.3. Abwägung zwischen publizistischem Beitrag und marktlichen Auswirkungen .....	43
3. Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich? .....	44
3.1. Kostenaufschlüsselung der Gesamtsumme entsprechend KEF-Leitfaden (Kostenfaktoren/Kalkulationsgrundlagen).....	44
3.2. Plausibilität und Nachvollziehbarkeit des finanziellen Aufwands.....	46

## **ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

**BR** = Bayerischer Rundfunk

**BR-Bestandskonzept von 2010** = Telemedienkonzept für den Bestand der Telemedienangebote des Bayerischen Rundfunks (BR-online, Bayerntext und alpha-Text) – veröffentlicht im Amtsblatt der Bayerischen Staatsministerien für Unterricht und Kultus und Wissenschaft, Forschung und Kunst am 12. Oktober 2010.

**BR-Genehmigungsverfahren** = Genehmigungsverfahren des Bayerischen Rundfunks für neue oder veränderte Telemedien und ausschließlich im Internet verbreitete digitale Angebote (Drei-Stufen-Test-Verfahren). Satzung des Bayerischen Rundfunks, beschlossen in der Sitzung des Rundfunkrates am 27. März 2009 mit Zustimmung des Verwaltungsrats vom 9. März 2009; geändert durch Beschluss des Rundfunkrates vom 30. September 2010 mit Zustimmung des Verwaltungsrates vom 27. September 2010.

**BVerfG** = Bundesverfassungsgericht

**RÄndStV** = Rundfunkänderungsstaatsvertrag

**RStV** = Rundfunkstaatsvertrag

**TMK** = Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks "Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen" vom 5. Dezember 2013

## I. ENTSCHEIDUNG

1. Der Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks stellt fest, dass das am 5. Dezember 2013 vorgelegte Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV entspricht und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.
2. Im Vollzug des Telemedienkonzeptes ist dem Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks regelmäßig über Art und Umfang des *Einsatzes* der im Telemedienkonzept beschriebenen netzspezifischen Angebotsformen sowie über den Umfang der *Nutzung* durch die Anwender zu berichten (z.B. mittels Auswertungen der BR-Medienforschung zu Abrufzahlen und/oder zur Beteiligung an Nutzer-Interaktionen).
3. Für eine effektive Kostenkontrolle trimedialer Projekte macht der Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks eine zeitnahe Umsetzung der erforderlichen Optimierung und Neuausrichtung der Kostenerfassung im Bayerischen Rundfunk zur Auflage. Bei der Entwicklung einer trimedial ausgerichteten Wirtschaftsverfassung im Bayerischen Rundfunk sind die Ausschüsse des Rundfunkrates und die Projektgruppe Telemedien intensiv in die Entwicklung mit einzubeziehen.

## **II. BEGRÜNDUNG**

### **A) Aufbau der Entscheidungsbegründung**

Zu Beginn der Entscheidungsbegründung wird der Sachverhalt dargestellt. Das zu prüfende Angebot wird hinsichtlich Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer kurz beschrieben und im Anschluss die Organisation und der Gang des Verfahrens beim Rundfunkrat erläutert. Vor Eintritt in die materielle Prüfung werden zudem die Verfahrensrügen Dritter behandelt.

Den Schwerpunkt der Begründeten Entscheidung bildet die materielle Prüfung der „Drei Stufen“ nach § 11f Abs. 4 RStV. Der Aufbau der Prüfung orientiert sich an den im RStV vorgegebenen Zulässigkeitsvoraussetzungen:

- Entspricht das geplante Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?
- In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei? (Abwägung)
- Ist der veranschlagte finanzielle Aufwand erforderlich?

Zur Entscheidungsfindung, ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen, hat der Rundfunkrat jeweils die Angebotsbeschreibung und Kommentierung des Intendanten des BR, die Stellungnahmen Dritter sowie auf der dritten Stufe die Empfehlung des BR-Verwaltungsrates gegenübergestellt und eine eigene Position zu jedem Prüfungsschritt erarbeitet. Insgesamt hat der Rundfunkrat die staatsvertraglich erforderliche umfassende Gesamtabwägung getroffen.

### **B) Sachverhalt**

#### **1. Prüfungsgegenstand**

Prüfungsgegenstand ist das Telemedienkonzept (TMK) des Bayerischen Rundfunks (BR) „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ vom 5. Dezember 2013. Die Angebotsbeschreibung findet sich im 2. Kapitel des vorgelegten TMK auf den S. 3 ff. Der Schwerpunkt des TMK liegt auf der Beschreibung der Fortentwicklung der bestehenden Inhalte von BR.de durch die Weiterentwicklung netzspezifischer Angebotsformen. In den Kapiteln III, IV und V des TMK wird ab S. 12 dargelegt, dass das Telemedienkonzept des BR „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ die Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV erfüllt.

Das TMK wurde der Projektgruppe Telemedien des Rundfunkrates zu ihrer Sitzung am 27. November 2013 durch den Intendanten des BR vorgelegt und nach Beratung in der Projektgruppe in Bezug auf die Beschreibung der Zielgruppe und den finanziellen Aufwand prä-

zisiert und mit den eingearbeiteten Änderungen dem Rundfunkrat zu seiner Sitzung am 5. Dezember 2013 vorgelegt.

## **2. Angebotsbeschreibung**

### **2.1. Zielgruppe**

Im TMK (S. 3 f.) werden die Zielgruppen für die Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen anhand der sogenannten Sinus-Milieus definiert, eines branchenübergreifend anerkannten Modells zur Zielgruppensegmentierung, das von der Lebenswelt und dem Lebensstil der Menschen ausgeht. Die Zielgruppenfestlegung des BR-Bestandskonzeptes von 2010 ist Basis für das vorliegende TMK, allerdings erweitert um Zielgruppen, deren Medien-nutzungsverhalten stärker von nonlinearer und zusätzlicher mobiler Nutzung geprägt ist. Im Sinne der Grundversorgung gilt es zum einen die jüngeren Milieus in der gesellschaftlichen Mitte besser zu erreichen: das eher konsumkritische „Sozial-ökologische Milieu“ sowie das „Adaptiv-pragmatische Milieu“. Zum anderen zielen netzspezifische Angebotsformen auf die Ansprache jüngerer und netzaffiner Gruppen. Als Zielgruppen sind dabei vermehrt folgende Milieus anzusprechen: die „Liberal-Intellektuellen“, das „Milieu der Performer“ und die „Expeditiven“.

### **2.2. Inhalt und Ausrichtung**

Das Telemedienkonzept „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ baut auf dem inhaltlichen BR-Bestandskonzept von 2010 auf. Es wird an die Beschreibung der im Bestand enthaltenen Angebotsformen<sup>1</sup> angeknüpft und darauf verwiesen, dass keine neuen inhaltlichen Angebote vorgelegt werden, sondern dass die im Bestand bereits angelegten Angebotsformen für die Inhalte von BR.de fortentwickelt und ausgebaut werden sollen, im Sinne einer netzspezifischen Konfektionierung der bestehenden thematisch-inhaltlichen Ausrichtung.

Gemäß Angebotsbeschreibung (TMK, S. 5 ff.) sollen die netzspezifischen Angebotsformen „Streaming“, „Web-Only-Angebote“, „Previews“ sowie eine intensive Einbeziehung der Nutzer über „Soziale Medien und Drittplattformen“, die nicht oder nur teilweise im bestehenden BR-Bestandskonzept von 2010 angelegt sind, ausdrücklich und dauerhaft in das Telemedienangebot des Bayerischen Rundfunks integriert werden.

### **2.3. Verbreitung**

Die Inhalte-Darstellung auf neuen/mobilen Endgeräten soll laut TMK (TMK, S. 9 f.) dem mobilen Nutzungsszenario entsprechen. Stand der Technik ist es, Inhalte für mobile Endgeräte als App anzubieten. Vor dem Hintergrund der immer stärker zunehmenden Inhalte-Abrufe über neue/mobile Endgeräte bietet der Bayerische Rundfunk bereits alle drei Ausprägungen

---

<sup>1</sup> s. BR-Bestandskonzept von 2010, S. 10 ff.

von Apps an: für neue/mobile Endgeräte optimierte Inhalte (responsiv gestaltete Webseiten), hybride Web-Apps und native Apps. Künftig wird der Bayerische Rundfunk verstärkt Apps zu Marken, Themen, Ereignissen und Events anbieten.

Außerdem wird der Bayerischen Rundfunk seinem Auftrag entsprechend soziale Medien stärker nutzen, um den Menschen zuzuhören, mit ihnen zu reden, sie in die Inhaltsgenerierung miteinzubeziehen und sie natürlich auch für die eigenen Inhalte zu begeistern. Darüber hinaus wird er Inhalte wie auch Funktionalitäten von Drittplattformen in seine eigenen Telemedien-Angebote integrieren. (TMK, S. 10 f.)

## **2.4. Verweildauern**

In der Angebotsbeschreibung (TMK, S. 11 ff.) wird auf das Verweildauerkonzept des BR-Bestandskonzeptes von 2010<sup>2</sup> verwiesen, das für die im vorgelegten TMK beschriebenen Angebotsformen unverändert seine Geltung behalten soll. Die im Verweildauerkonzept festgelegte Differenzierung zwischen Sendungen, Sendungsbeiträgen und anderen audiovisuellen Inhalten sowie Bild-, Text- und multimedialen Inhalten besteht fort und die existierenden Verweildauern gelten unverändert weiter. Der Zeitpunkt, ab dem eine Verweildauer gilt, folgt dem Erstveröffentlichungsprinzip.

## **3. Verfahren**

### **3.1. Organisation des Verfahrens**

Nach Abschluss der Bestandsverfahren im Sommer 2010 hat der Rundfunkrat für Telemedienfragen eine „Projektgruppe Telemedien“ gebildet, der neben der ständigen Telemedienkontrolle auch die Beratung aller im Zusammenhang mit künftigen Drei-Stufen-Test-Verfahren anfallenden Fragen, insbesondere entscheidungsvorbereitende Aufgaben, zugewiesen wurde. Die Projektgruppe Telemedien setzt sich aus dem Rundfunkratsvorsitzenden, seiner Stellvertreterin und 17 Vertretern der Ausschüsse des Rundfunkrates zusammen. Vorsitzender der Projektgruppe ist Herr Dr. h.c. Albin Dannhäuser. Die Projektgruppe Telemedien prüfte und beriet die vorgelegten Informationen an folgenden Sitzungsterminen: 21.11.2013, 23.01.2014, 13.03.2014, 03.06.2014 und 26.06.2014. Zudem befasste sich der Rundfunkrat in seinen Sitzungen am 05.12.2013, 30.01.2014, 27.03.2014 und 10.07.2014 mit dem Drei-Stufen-Test „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“. Parallel dazu wurde im Plenum des Rundfunkrates sowie in den zuständigen Ausschüssen des Rundfunkrates regelmäßig von den Sitzungen der Projektgruppe berichtet und über einzelne in die Zuständigkeit des jeweiligen Ausschusses fallende Punkte des Drei-Stufen-Tests beraten. Auch der Verwaltungsrat wurde im Rahmen seiner Zuständigkeit beteiligt und hat sich in mehreren Sitzungen mit dem Drei-Stufen-Test „Weiterentwicklung der netzspezifischen

---

<sup>2</sup> s. BR-Bestandskonzept von 2010, s. 51 ff.

Angebotsformen“ befasst. Die Vertreter der Operative des BR waren von den Sitzungen bzw. Tagesordnungspunkten mit inhaltlicher Beratung zum Drei-Stufen-Test stets ausgeschlossen.

Die vorliegende Entscheidungsbegründung wurde von der Projektgruppe Telemedien unter der Leitung von Herrn Dr. h.c. Albin Dannhäuser vorbereitet und verfasst. Die Beratung und der Beschluss des Rundfunkrates über die Begründete Entscheidung zum Telemedienkonzept des BR „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ fand am 10.07.2014 in Abwesenheit von Vertretern der Operative statt.

## **3.2. Gang des Verfahrens**

### **3.2.1. Einleitung des Verfahrens/Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung**

Der Intendant des BR legte dem Rundfunkrat am 29.11.2013 das TMK des BR „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ vor. Der Rundfunkrat hat in seiner Sitzung am 05.12.2013 das vorgelegte Konzept mit nachgereichten Änderungen bzw. Präzisierungen zum finanziellen Aufwand und zur Zielgruppenbeschreibung auf formelle Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft und dessen Veröffentlichung in BR.de beschlossen. Der Rundfunkrat veröffentlichte die Angebotsbeschreibung (mit den eingearbeiteten Änderungen/Präzisierungen) am 05.12.2013 in BR.de.

### **3.2.2. Stellungnahmen Dritter**

Im Zeitraum vom 05.12.2013 bis 14.02.2014 wurde Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme gewährt. Fristgerecht ging beim Rundfunkrat eine Stellungnahme ein, und zwar vom Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT).

### **3.2.3. Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen**

Vom 05.12. - 23.12.2013 hat der Rundfunkrat ein bundesweites Interessenbekundungsverfahren zur Markterkundung von Gutachtern für die „marktlichen Auswirkungen“ des Telemedienkonzeptes des Bayerischen Rundfunks „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ durchgeführt. Die Aufforderung zur Interessenbekundung wurde mit einer Beschreibung der zu erbringenden Leistungen und Auswahlkriterien im Bundesanzeiger und auf BR.de am 05.12.2013 veröffentlicht. Parallel dazu wies auch eine Pressemitteilung auf das Interessenbekundungsverfahren hin. Da bereits die Interessenbekundungen in den Bestandsverfahren 2009/10 gezeigt haben, dass die Anfertigung des Gutachtens im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten wird und die Gutachtenleistung aus ex-ante-Sicht nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann, kam dementsprechend für das Vergabeverfahren die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) zur Anwendung. Bei dieser liegt der europäische Vergabeschwellenwert bei 207.000 Euro. Da die Angebote in den sehr viel umfangreicheren

Bestandsverfahren unter der Vergabeschwelle lagen, durfte der Rundfunkrat davon ausgehen, dass der Auftragswert auch beim vorliegenden Verfahren unter der vergaberechtlich relevanten Schwelle liegen würde. Deshalb konnte im Verhandlungsverfahren vergeben werden. Die Auswahl eines geeigneten Gutachters hat der Rundfunkrat der Projektgruppe Telemedien übertragen. Da innerhalb der Frist nur eine Interessenbekundung eingegangen ist, wurde zum Vergleich noch ein weiteres Angebot eingeholt. Beide Angebote erfüllten die geforderten Leistungskriterien. Die Interessenten wurden gebeten, sich der Projektgruppe Telemedien persönlich vorzustellen. Am 23.01.2014 fanden die Auswahlgespräche mit den Bewerbern statt. Unter Zugrundelegung des wirtschaftlichsten und leistungsfähigsten Angebots hat der Rundfunkrat am 30.01.2014 die Goldmedia GmbH für die Erstellung des marktökonomischen Gutachtens zum Telemedienkonzept „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ beauftragt. Am 24.03.2014 erhielt der Rundfunkrat das marktökonomische Gutachten zum Telemedienkonzept „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“.

#### **3.2.4. Kommentierung des Intendanten**

Gemäß Abschnitt II. Abs. 6 des BR-Genehmigungsverfahrens hat der Rundfunkratsvorsitzende die eingegangenen Stellungnahmen und das marktökonomische Gutachten zum BR-Telemedienbestand an den Intendanten zur Kommentierung weitergeleitet, die er am 05.05.2014 erhalten hat.

#### **C) Vorbemerkung zur Stellungnahme des VPRT**

Der VPRT verweist in seiner Stellungnahme zum vorliegenden TMK ergänzend auf seine Stellungnahme vom 29. Juli 2009 zum BR-Bestandskonzept aus dem Jahr 2010. Hierzu hat der Rundfunkrat ausführlich in seiner Begründeten Entscheidung vom 8. Juli 2010 Stellung genommen und verweist an dieser Stelle auf seine entsprechenden Ausführungen. Im Folgenden beschränkt sich der Rundfunkrat auf die konkreten Aussagen des VPRT im laufenden Drei-Stufen-Test-Verfahren.

#### **D) Gegenstand des Verfahrens**

**Dem Rundfunkrat ist bewusst, dass die rechtliche Einordnung einzelner im Telemedienkonzept beschriebener Angebotsformen nicht eindeutig ist und daher auch die Prüfung im Rahmen eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens unter Umständen nicht für alle genannten Angebotsformen erforderlich wäre. Dennoch wird der Rundfunkrat alle Angebotsformen einer Prüfung unterziehen, um auch solche Angebotsformen, die nicht eindeutig einer bestimmten gesetzlichen Angebotskategorie zugeordnet werden**

**können, der Kontrolle des Rundfunkrates zu unterwerfen. Zudem sind die beschriebenen netzspezifischen Angebotsformen in das Telemedienangebot BR.de und in die entsprechenden Themen- und Sendungsseiten eingebettet und damit Teil des Telemedienangebots BR.de. Eine zusammenfassende Beschreibung der geplanten netzspezifischen Angebotsformen im TMK ist daher aus Sicht des Rundfunkrates konsequent und dient der Transparenz der Onlineaktivitäten des Bayerischen Rundfunks.**

Nach Auffassung des Rundfunkrates sind die im TMK beschriebenen originären Livestreams gemäß der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie) und Legaldefinition im RStV als lineare Informations- und Kommunikationsdienste rechtlich als Rundfunk einzuordnen (*Legaldefinition in § 2 Abs. 1 S. 1 RStV: „zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischen Schwingungen“; angelehnt an die AVMD-Richtlinie, die zwischen linearen und nonlinearen Mediendiensten unterscheidet*). Allerdings handelt es sich bei den geplanten Livestreams auf BR.de nicht um Rundfunkprogramme, die wegen der gesetzlichen Programmzahlbeschränkung nach § 11b RStV einer konkreten gesetzlichen Beauftragung bedürften. Nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 2 Nr. 1 RStV ist ein Rundfunkprogramm „eine nach einem Sendeplan zeitlich geordnete Folge von Inhalten“ und im Hinblick auf Dauer und Umfang ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>3</sup> eine „auf längere Dauer angelegte, planmäßige und strukturierte Folge von Sendungen oder Beiträgen“ erforderlich. Auf Nachfrage hat der Intendant dem Rundfunkrat diesbezüglich noch einmal versichert, dass die im TMK beschriebenen originären Livestreams stets anlassbezogen zu bestimmten (z.B. kulturell oder sportlich bedeutsamen) Ereignissen stattfinden (Eventstreams) und nicht regelmäßig, sondern abhängig von bestimmten Rahmenbedingungen (vorhandene Inhalte und Rechte, Produktionsmittel vor Ort) und redaktioneller Entscheidung hergestellt werden. Sie unterliegen keiner aktiven Programmplanung und die Entscheidung über Art oder Umfang liege im Ermessen der Programmverantwortlichen. Dies gelte auch für Livestreams zu Sportereignissen, wie ausgewählten Spielen der 3. Fußball-Bundesliga. Hier werde je nach Saisonverlauf – insbesondere nach Kriterien wie Spiele bayerischer Mannschaften, bayerische Derbies sowie spannende Spiele um Auf- und Abstieg – entschieden, ob und welches Spiel live im Netz gezeigt werden soll.

**Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass durch die Einbettung in das Telemedienangebot BR.de und in die entsprechenden Themen- und Sendungsseiten das im TMK beschriebene originäre Event-Livestreaming eine Angebotsform der Onlineberichterstattung und damit ein Teil des Telemedienangebots BR.de darstellt.<sup>4</sup> Die Grenze für den Einsatz von originärem Livestreaming verläuft jedoch dort, wo Programmqualität**

---

<sup>3</sup> BVerfGE 97, 298 - „Extra-Radio-Entscheidung“

<sup>4</sup> Eventstreaming bereits im BR-TMK, 2010, auf Seite 46 beschreiben.

erreicht wird, denn hierfür ist eine gesetzliche Beauftragung notwendig. Der Rundfunkrat weist darauf hin, dass er Art und Umfang des anlassbezogenen Livestreamings sowie die Grenzen zur Programmqualität im Rahmen der ständigen Telemedienkontrolle überwachen und sich regelmäßig über den Einsatz dieser Angebotsform berichten lassen wird.

## **E) Verfahrensrügen**

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens Dritter wurden verschiedene Verfahrensrügen erhoben. Der Intendant hatte Gelegenheit zur Äußerung.

### **1. Verfahrensbeteiligung Dritter**

#### a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT bittet für zukünftige Drei-Stufen-Test-Verfahren darum, die identifizierten Wettbewerber und deren Interessenvertretungen über die Einleitung des Drei-Stufen-Tests direkt zu informieren.<sup>5</sup>

#### b) Entscheidung des Rundfunkrates

**Der Rundfunkrat hält die gewählte Form der Information über die Einleitung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens durch eine Pressemitteilung und die Veröffentlichung auf den Internetseiten des BR für angemessen und ausreichend.**

Für die Verfahrensdurchführung sind die staatsvertraglichen Vorgaben bindend, die in Bezug auf die Verfahrensbeteiligung Dritter lediglich vorsehen, dass Dritten innerhalb einer Frist von mindestens sechs Wochen Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren ist. Weiterführend regelt das BR-Genehmigungsverfahren, dass das TMK im Internet zu veröffentlichen ist und dass Dritte zur Stellungnahme aufzufordern und ergänzend per Pressemitteilung auf diese Möglichkeit hinzuweisen sind. Diesen Verpflichtungen ist der Rundfunkrat nachgekommen und hat die gesetzliche Mindestfrist für Stellungnahmen Dritter sogar auf zehn Wochen verlängert. Eine direkte Information von Wettbewerbern bzw. deren Verbänden birgt das Risiko einer Ungleichbehandlung einzelner Marktteilnehmer, da letztlich nicht zu gewährleisten ist, dass alle potenziell Betroffenen im Vorhinein identifiziert werden können.

---

<sup>5</sup> VPRT, S. 1.

## **2. Prüffähige Angebotsbeschreibung**

### **a) Stellungnahmen Dritter**

Der VPRT vertritt die Auffassung, dass der BR mit dem TMK einen Paradigmenwechsel vornehme, der konträr zu den gesetzlichen Vorgaben stehe, da das Konzept keine neuen Inhalte, sondern technische Tools beschreibe. Aus Sicht des VPRT führten diese geplanten technischen Neuerungen zur Erweiterung von BR.de und auch zu neuen Inhalten auf BR.de. So erhalte der Bayerische Rundfunk mit Genehmigung dieses Konzeptes einen „Freifahrtschein“ für eine „ungeprüfte inhaltliche Expansion“ im Netz. Daher müsste das Konzept eine genaue Beschreibung der geplanten neuen Inhalte einschließlich des finanziellen Aufwands enthalten.<sup>6</sup>

Weiter kritisiert der VPRT, dass aus dem TMK erkennbar sei, dass die neuen Angebotsformen nicht nur lediglich dazu dienten, bereits bestehende Inhalte neuartig zu präsentieren, sondern auch zum Einsatz kommen sollen, um das BR-Telemedienangebot quantitativ mit webexklusiven Inhalten zu erweitern (Streaming, Web-Only, User-Generated-Content). Diese neuen Telemedienangebote seien aber weder inhaltlich näher beschrieben, noch finde eine qualitative Einordnung statt, noch erfolge eine quantitative Begrenzung, die Eingrenzung der Zielgruppen oder die Benennung der konkreten Kosten.<sup>7</sup>

### **b) Ausführungen des Intendanten aus TMK und Kommentierung**

Zur Kritik des VPRT, dass das TMK einen „Paradigmenwechsel“ vollziehe, führt der Intendant in seiner Kommentierung aus, dass die mit dem Konzept vorgelegten netzspezifischen Angebotsformen nicht oder nur teilweise im genehmigten BR-Bestandskonzept angelegt seien und nun auf vom Rundfunkrat genehmigter Grundlage explizit und dauerhaft in das Telemedienangebot des Bayerischen Rundfunks integriert werden sollen. Durch die Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen werde das Telemedienangebot BR.de unter Berücksichtigung der veränderten angestrebten Zielgruppen zu einem veränderten Angebot gemäß § 11f Abs. 1 RStV. Er betont, dass mit dem vorgelegten Konzept keine neuen inhaltlichen Angebote vorgelegt würden, sondern dass die Inhalte von BR.de unverändert bestehen blieben. Das Telemedienangebot BR.de sei 2010 insgesamt als nichtsendungsbezogenes Angebot im Rahmen eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens genehmigt worden. Neue oder veränderte Telemedienangebote des Bayerischen Rundfunks seien nach wie vor nur möglich, wenn zuvor ein entsprechendes Genehmigungsverfahren durchgeführt werde. Das Konzept enthalte gemäß § 11f Abs. 1 RStV die gesetzlich erforderlichen Angaben zu Zielgruppe, Inhalt und Ausrichtung sowie Verweildauer und stelle gemäß § 11f Abs. 4

---

<sup>6</sup> VPRT, S. 1 f.

<sup>7</sup> VPRT, S. 2 ff.

RStV dar, inwieweit das veränderte Angebot BR.de vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sei.<sup>8</sup>

Im Hinblick auf die prüffähige Angebotsbeschreibung führt der Intendant in seiner Kommentierung aus, dass die geplanten netzspezifischen Angebotsformen ausreichend konkret beschrieben worden seien. Das vorgelegte Telemedienkonzept entspreche den gesetzlichen Erfordernissen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens. Die gesetzlichen Schranken und Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags sowie des genehmigten Telemedienkonzeptes zu BR.de würden eingehalten. Der Bayerische Rundfunk achte bei der Umsetzung des Telemedienkonzeptes darauf, dass nur zulässige Angebotsformen angeboten werden. Eine Einschätzung der marktlichen Auswirkungen der Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen des Bayerischen Rundfunks sei dem externen Gutachter Goldmedia auf Basis des Konzeptes möglich mit dem Ergebnis, dass die „marktlichen Auswirkungen des gemäß Telemedienkonzept geplanten BR.de als nicht ökonomisch relevant“ zu bewerten seien.<sup>9</sup>

c) Entscheidung des Rundfunkrates

**Der Rundfunkrat stellt fest, dass die vorgelegte Angebotsbeschreibung „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ den staatsvertraglichen Anforderungen genügt.**

Die gegenüber dem Gremium darzulegenden Aussagen im TMK sollen zunächst die Prüfung durch den Rundfunkrat entsprechend den staatsvertraglichen Zulässigkeitsvoraussetzungen ermöglichen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass der Rundfunkrat zu einzelnen Angebotsbestandteilen weitere Erläuterungen und Konkretisierungen einholt.

Grundsätzlich ist den Rundfunkanstalten ein ausreichender Entwicklungskorridor einzuräumen, in dem die tägliche redaktionelle Arbeit unter journalistischen Grundsätzen stattfinden kann. Nach § 11f Abs. 1 RStV muss die inhaltliche Ausrichtung der Telemedien nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und 4 RStV jeweils in TMKs konkretisiert werden, die Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer der geplanten Angebote näher beschreiben. Gemäß § 11f Abs. 4 RStV ist darzustellen, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht, in welchem Umfang das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist. Diesen Anforderungen genügt die vorgelegte Angebotsbeschreibung.

Der Kritik des VPRT, dass mit dem TMK offensichtlich geplante neue Telemedienangebote inhaltlich nicht näher beschrieben seien, ist entgegenzuhalten, dass laut TMK mit der Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen gerade keine neuen oder veränderten

---

<sup>8</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 4 ff.

<sup>9</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 2 f.

Telemedienangebote im Sinne des BR-Genehmigungsverfahrens (Abschnitt I Abs. 2 a – Positivkriterien) geplant sind und damit auch keine neuen Inhalte Gegenstand dieses Drei-Stufen-Test-Verfahrens sind. Es geht in dem vorliegenden Drei-Stufen-Test-Verfahren gerade nicht um eine neue thematisch-inhaltliche Ausrichtung von BR.de, sondern um die netz-spezifische Konfektionierung der bestehenden thematisch-inhaltlichen Ausrichtung.<sup>10</sup> Dies gilt nach Überzeugung des Rundfunkrates auch für Web-Only-Formate, da sich diese aus Inhalten ableiten und mit ihnen in Beziehung stehen, die bereits auf BR.de angeboten oder originär auch für Radio- oder Fernsehzwecke produziert werden. Dies ergab eine Nachfrage beim Intendanten, der auch noch einmal betont hat, dass es keine Inhalte geben wird, die nicht bereits durch das BR-Bestandskonzept zu BR.de genehmigt worden sind. Speziell im Hinblick auf serielle Web-Only-Formate hat eine Nachfrage bei der Fernsehdirektorin ergeben, dass diese der Pilotierung von neuen Bewegtbildformaten dienen, die für die lineare Ausstrahlung erprobt werden sollen.

Auch die Sorge einer „ungebremsten inhaltlichen Expansion“ ist aus Sicht des Rundfunkrates unbegründet, da der Rundfunkrat im Rahmen seiner Aufgabe der ständigen Telemedienkontrolle mit der Geschäftsleitung ein streng formalisiertes Informationsverfahren über Weiterentwicklungen des BR-Telemedienangebots vereinbart hat. Die Projektgruppe Telemedien des Rundfunkrates wird regelmäßig über neue Vorhaben, die im Bereich der Telemedien anstehen, informiert. Ergänzend gibt die Juristische Direktion eine rechtliche Einschätzung ab, welche Gründe und Kriterien ausschlaggebend sind, warum ein bestimmtes Vorhaben (nicht) dreistufentestpflichtig ist. Auf Basis dieser fachlichen und rechtlichen Informationen wird das Vorhaben in der Projektgruppe Telemedien diskutiert und geprüft, wie das Vorhaben einzuordnen ist. In der nächsten Rundfunkratssitzung wird an das Plenum eine Empfehlung abgegeben und darüber beschlossen, ob es sich um ein neues oder verändertes Angebot i.S.d. BR-Genehmigungsverfahrens handelt, das einen Drei-Stufen-Test erfordert. Gemäß § 11f Abs. 3 RStV ist insbesondere dann von einer verfahrensauslösenden Änderung auszugehen, wenn die „inhaltliche Gesamtausrichtung“ oder die „angestrebte Zielgruppe“ geändert werden. Diese Kriterien werden in den mit der EU-Kommission abgestimmten ARD-Verfahrensregeln näher konkretisiert (hier speziell BR-Genehmigungsverfahren, Abschnitt I. Abs. 2 a). Ferner kontrolliert der Rundfunkrat auch die Entwicklung der Telemedienkosten.

---

<sup>10</sup> TMK, S. 5.

## **F) Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV (drei Stufen) – Zulässigkeitsvoraussetzungen**

### **1. Erste Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft? (Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrages?)**

Auf der ersten Stufe ist zu überprüfen, inwieweit die Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Darüber hinaus wird untersucht, ob die geplanten Angebotsformen vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind und ob ein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote vorliegt.

#### **1.1. Allgemeine und telemedienspezifische Anforderungen, §§ 11, 11d Abs. 3 RStV**

##### **a) Stellungnahmen Dritter**

Der VPRT moniert, dass sich das TMK auf höchstem Abstraktionsniveau bewege und sich aus der Angebotsbeschreibung nicht entnehmen lasse, wie sich die Angebote konkret inhaltlich darstellen. Entsprechend sei es nicht möglich, qualifizierte Bewertungen mit Blick auf die Erfüllung des Auftrages zu entnehmen.<sup>11</sup>

##### **b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung**

Zum Beitrag der Telemedienangebote des BR zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags wird in der Angebotsbeschreibung ausgeführt, dass der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in der digitalen Welt unverändert bestehen bleibe und auf die Ausführungen im BR-Bestandskonzept von 2010 verwiesen.<sup>12</sup> Darin wird dargelegt, dass der BR mit seinen Telemedienangeboten dem veränderten Informations- und Kommunikationsverhalten Rechnung trage. Die Telemedienangebote leisteten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt in den neuen Medien und trügen zur individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft bei. Mit seinen Telemedienangeboten erfülle der BR seinen gesetzlich übertragenen öffentlichen Auftrag, wie er für Telemedien in §§ 11 und 11d RStV festgelegt sei.<sup>13</sup>

Zu dem kommunikativen Bedürfnis der Gesellschaft wird in der Angebotsbeschreibung ausgeführt, dass bereits 2010 Aspekte wie neue Kommunikationsformen, die Aufhebung des klassischen Sender-Empfänger-Schemas, die orts- und zeitsouveräne Inhalte-Nutzung,

---

<sup>11</sup> VPRT, S. 6.

<sup>12</sup> TMK, S. 15.

<sup>13</sup> BR-Bestandskonzept von 2010, S. 69 ff.

Personalisierung und die Jedermann-Inhalte-Erstellung eine Rolle gespielt hätten<sup>14</sup>, dass sich aber die Intensität mit der die Internet-Entwicklung voranschreite und die neuen Möglichkeiten genutzt würden, inzwischen verändert habe.

In Bezug auf die Entwicklung des kommunikativen Bedürfnisses der Gesellschaft seit Erstellung des BR-Bestandskonzeptes im Jahr 2009 wird die ARD-/ZDF-Onlinestudie 2013 zitiert: Das Abrufen von Videodateien rücke bei den Nutzern immer stärker in den Fokus und die Internet-Nutzung verschiebe sich immer stärker von stationär zu mobil. Auch hätten Apps sich im Online-Nutzungs-Szenario fest etabliert. Was die privaten Communitys anbelange, hätten dort im Jahr 2013 46 Prozent der Onliner ab 14 Jahren ein Profil und die regelmäßige Nutzung von Videos in privaten Communitys sei deutlich gestiegen. Durch den intensiveren Einsatz der netzspezifischen Angebotsformen würden die kommunikativen Bedürfnisse der Menschen besser erfüllt und insbesondere neue Zielgruppen erreicht, die sich durch das lineare Programm nicht oder nicht mehr angesprochen fühlen bzw. höhere Erwartungen an das Telemedienangebot des BR haben.<sup>15</sup>

#### c) Entscheidung des Rundfunkrates

**Der Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass die geplanten netzspezifischen Angebotsformen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind.**

Gemäß § 11d RStV sind die Landesrundfunkanstalten beauftragt, Telemedien anzubieten. Dieser Auftrag wird inhaltlich in §§ 11, 11a RStV präzisiert. Grundsätzlich gelten für den Auftrag für Telemedien inhaltlich keine anderen Vorschriften als für lineares Fernsehen, nämlich gemäß § 11 RStV 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 gesetzliche Auftragsdefinition stellt eine Ausgestaltung der in Art. 5 Abs. 2 GG verankerten Rundfunkfreiheit dar und wurde durch mehrere Entscheidungen des BVerfG weiter konkretisiert. So hat das BVerfG betont, dass das Programm öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben müsse, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden sei. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk dürfe nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> BR-Bestandskonzept von 2010, S. 62 ff.

<sup>15</sup> TMK, S. 12 ff.

<sup>16</sup> vgl. BVerfGE 74, 297, 324 f. und 350 f.; 83, 238, 298 f.; 119, 181, 218.

Nach Auffassung des Rundfunkrates sind die im TMK dargestellten Angebotsformen vom öffentlichen Auftrag umfasst, da sie zum einen auf das veränderte Mediennutzungsverhalten eingehen und die Inhalte des BR zu den Online-Zielgruppen, speziell den jüngeren Nutzern, transportieren (z.B. über Soziale Medien, Drittplattformen und Anwendungen für mobile Endgeräte bzw. mittels Web-Only-Angeboten, die keinen Platz im linearen Programm finden würden bzw. dort nicht die Jüngeren erreichen würden). Zum anderen ermöglichen sie die zeitversetzte Rezeption von Inhalten, die der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung (z.B. Previews, Loopstreams, Streaming vor Beginn einer Sendung oder nach Ende der Sendung bzw. Eventstreaming) und damit der Auftragserfüllung dienen. Gleiches gilt für Angebotsformen, welche die linearen Inhalte erweitern oder vertiefen (z.B. Web-Only-Angebote, die im Netz vertiefende Videoinhalte zu Sendungen anbieten; Apps, Datenjournalismus, Newsgaming, Nutzer-Interaktion) und dadurch den Nutzern komplexe Sachverhalte verständlich vermitteln und eine umfassende Basis zur eigenen Meinungsbildung darstellen.

Die im TMK beschriebene Nutzer-Interaktion dient in besonderer Weise dem gesellschaftlichen Diskurs und ist geeignet, als Medium und Faktor der öffentlichen und individuellen Meinungsbildung zu fungieren, wenn sie redaktionell betreut und begleitet wird. Hiervon hat sich der Rundfunkrat bereits beim BR-Bestandsverfahren überzeugt.<sup>17</sup> und sich im Rahmen der ständigen Telemedienkontrolle zudem ausführlich mit den speziell für Social-Media-Auftritte des BR entwickelten „Social-Media-Guidelines“ des BR beschäftigt, welche klare Kriterien aufstellen, was im Umgang mit Drittplattformen zu beachten ist (Community Management/Aufgaben des Seitenbetreuers, Datenschutz, Urheberrecht, Persönlichkeitsrecht etc.). Mittels Nachfrage beim Intendanten hat sich der Rundfunkrat zudem vergewissert, dass der BR die Hoheit über seine Inhalte auf Drittplattformen und Sozialen Medien behält. Hierzu hat der Intendant erläutert, dass soweit der BR typische Sendungsinhalte auf Drittplattformen – beispielweise auf YouTube oder auf Audio-Plattformen – publiziere, er die Hoheit behalte und über diese Inhalte jederzeit verfügen, sie also ggf. auch löschen könne. Prinzipiell seien auch Inhalte, die auf Facebook, Twitter oder ähnlichen Diensten gepostet bzw. hochgeladen werden, löscherbar. Allerdings könne man hier nicht ausschließen, dass vom Ersteller gelöschte Inhalte für einzelne Nutzer auch nach der Löschung sichtbar seien, wenn diese beispielsweise geteilt oder in einer App auf einem Handy gespeichert worden seien. Aus diesem Grund erlaubten es die Social-Media-Guidelines des BR nicht, Programminhalte auf Facebook oder Twitter zu posten. Eine Ausnahme bildeten Trailer und Werbematerial unter Marketinggesichtspunkten.

---

<sup>17</sup> BR-Bestandskonzept von 2010, S. 46.

**Des Weiteren kommt der Rundfunkrat zu dem Ergebnis, dass die geplante Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen die telemedienspezifischen Anforderungen des § 11d Abs. 3 RStV erfüllt.**

§ 11d Abs. 3 RStV überträgt den Rundfunkanstalten bei der Veranstaltung von Telemedienangeboten über die Auftragserfüllung nach § 11 RStV hinaus drei besondere Aufgaben:

- allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen,
- Orientierungshilfe zu bieten sowie
- technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten zu fördern.

Durch ein einfach zu bedienendes Angebot, wie z.B. durch für mobile Endgeräte optimierte Inhalte (z.B. durch responsives Design oder durch Apps) wird allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht. Ferner ermöglicht das weitgehend barrierearme Telemedienangebot von BR.de auch speziell Menschen mit Beeinträchtigungen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft. Der Rundfunkrat begrüßt, dass die Barrierearmut der BR-Telemedienangebote entsprechend den technischen und finanziellen Möglichkeiten ständig weiterentwickelt wird (so die Auskunft des Intendanten auf Nachfrage des Rundfunkrates) und versteht, dass BR.de wegen des hohen Anteils an Videos und anderen multimedialen Elementen nicht völlig barrierefrei angeboten werden kann.

Gemäß dem 5. Online-Grundsatz des BR „Wir erstellen Online-Inhalte nach Webgesetzmäßigkeiten“ bieten die netzspezifischen Angebotsformen Hintergrund und Tiefe im Netz an (z.B. mit Apps, Nutzer-Interaktion, Prestreaming/Aftershow, Transmedia-Produktionen), um der Gesellschaft in der zunehmenden Dichte an Informationen und Angeboten im Internet Orientierung zu bieten.

Durch den verstärkten kommunikativen Austausch mit den Nutzern und dadurch gewährten Einblick in die Arbeitsweisen des BR, fördert die Intensivierung der Nutzer-Interaktion den aktiven und gestaltenden Umgang mit dem Medium Internet und damit die technische und inhaltliche Medienkompetenz der Nutzer.

Aus Sicht des Rundfunkrates existiert ein ausgeprägtes **kommunikatives Bedürfnis der Gesellschaft**, journalistische Inhalte auf allen Ausspielwegen und in angebots- und zielgruppenspezifischer Aufbereitung dargeboten zu bekommen. **Mit den netzspezifischen Angebotsformen richtet sich der BR an dem sich stark verändernden Mediennutzungsverhalten aus, das zunehmend von nonlinearer und mobiler Nutzung geprägt ist. Zudem entspricht der BR auch durch den kommunikativen Austausch mit seinem Publikum mittels Nutzer-Interaktionen sowie über Soziale Medien und Drittplattformen den kommunikativen Bedürfnissen der Gesellschaft.**

## 1.2. Kein Verstoß gegen gesetzliche Gebote und Verbote:

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

#### a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT vertritt die Auffassung, dass das Verweildauerkonzept des genehmigten BR-Bestandskonzeptes von 2010, das laut TMK fortgelten solle, für nichtsendungsbezogene und webexklusive Inhalte nicht geeignet sei, da es fast ausschließlich auf Formate des linearen Angebots Bezug nehme. Gerade wenn es keinen Sendungsbezug mehr geben solle, seien fixierte quantitative Grenzen unerlässlich und es müsse klar definiert werden, in welchem Umfang und mit welchen zeitlichen Limits nichtsendungsbezogene web-exklusive Inhalte durch den BR angeboten werden dürfen. Andernfalls sei eine präzise Einschätzung der marktlichen Auswirkungen nicht möglich. Mit dem Ziel, z.B. Streams nicht mehr „sendungsbezogen“, sondern vielmehr „anlassbezogen“ (Eventstream) zu publizieren, verzichte der BR auf jedwede Anbindung des Telemedienangebots an das Programm.<sup>18</sup>

#### Prinzip des Sendungsbezugs/„Online First Strategie“

Der VPRT vertritt die Auffassung, dass das Vorhaben, Sendeformate bereits vor ihrer linearen Ausstrahlung vorab online zu veröffentlichen („Online First Strategie“), nicht der Regelung des § 11d RStV und dem Prinzip des Sendungsbezugs nach § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV entspreche, der sendungsbezogene Telemedien als „Aufbereitung“ und nicht als „Vorbereitung“ von konkreten Sendungen verstehe. Der Sendungsbezug sei „Ausgangspunkt, von dem sich die rechtliche Zulässigkeit der Telemedienangebote“ definiere. Eine Vorabveröffentlichung widerspreche diesem Ansatz, es seien allenfalls gem. § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 2 letzter Hs. RStV Vorankündigungen zulässig. Zudem fehle gemäß § 11f Abs. 4 Satz 4 RStV ein zeitliches Limit bzw. ein Zeitraum, innerhalb dessen der Preview stattfinden soll und es sei nicht klar genug formuliert, dass es später zu einer linearen Ausstrahlung kommen werde.<sup>19</sup>

#### b) Ausführungen des Intendanten (aus Angebotskonzept und Kommentierung)

Der Intendant wiederholt in seiner Kommentierung zur Stellungnahme des VPRT, dass im vorgelegten TMK dargelegt worden sei, dass das genehmigte Verweildauerkonzept von 2010 für die Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen unverändert weiterbestehen solle. Die geltenden Differenzierungen zwischen Sendungen, Sendungsbeiträgen und anderen audiovisuellen Inhalten sowie Bild-, Text- und multimedialen Inhalten blieben bestehen. Je nach Format und Genre könne die Verweildauer für einen bestimmten Inhalt dabei nur bis zu 24 Stunden lang sein – so z.B. bei Sendungen auf Abruf von Großereignissen

---

<sup>18</sup> VPRT, S. 4

<sup>19</sup> VPRT, S. 3 f.

gemäß § 4 Abs. 2 RStV sowie von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga gemäß § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr.1 RStV – oder aber z.B. unbefristet bei Vorliegen eines zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalts. Am Beispiel des Previews einer vorproduzierten Sendung – als einer Ausprägung der netzspezifischen Angebotsformen – sei dargelegt worden, dass die Verweildauer-Systematik unverändert fortgeführt werden könne. Das Prinzip der Erstveröffentlichung bestimme damit die Verweildauern, unabhängig davon, ob der Inhalt stärker sendungsbezogen oder stärker nichtsendungsbezogen sei. Auch Web-Only-Inhalte würden sich dem bestehenden Verweildauerkonzept unterwerfen. Sie folgten den im Verweildauerkonzept aufgeführten Vorgaben zu „Bild-, Text- und multimedialen Inhalten“. Den vom VPRT geforderten „zeitlichen Limits“ für bestimmte Inhalte entspreche der Bayerische Rundfunk durch die Anwendung des genehmigten Verweildauerkonzeptes des BR-Bestandskonzeptes von 2010.<sup>20</sup>

#### Prinzip des Sendungsbezugs/„Online First Strategie“

Zu der Kritik des VPRT, dass Vorabveröffentlichungen („Previews“) gemäß Rundfunkstaatsvertrag unzulässig seien, vertritt der Intendant in seiner Kommentierung die Auffassung, dass dem Rundfunkstaatsvertrag eine Hierarchie in Form des Kriteriums des „Sendungsbezugs“ als Ausgangspunkt für die Zulässigkeit in der Beauftragung öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote unbekannt sei. Vielmehr sehe § 11d RStV im Telemedienbereich vier gleichrangige Varianten vor. Damit hätten die Rundfunkanstalten von den Ländern einen einheitlichen, unteilbaren Telemedienauftrag erhalten, der sich entweder direkt aus dem Rundfunkstaatsvertrag oder aus von den Rundfunkräten genehmigten Telemedienkonzepten ergebe.

BR-online/BR.de sei 2010 im Rahmen des Drei-Stufen-Tests und nach Genehmigung des Rundfunkrates mit seinen Inhalten insgesamt als „nichtsendungsbezogenes“ Angebot sowie als Archive für zeit- und kulturgeschichtliche Inhalte nach § 11d Abs. 2 Nr. 3 bzw. Nr. 4 RStV weitergeführt worden, auch wenn die Mehrzahl der Inhalte weiterhin auf die Fernseh- und Radioprogrammangebote des Bayerischen Rundfunks bezogen sei. Dies bedeute, dass der Bayerische Rundfunk im Internet grundsätzlich auch originäre multimediale Inhalte ohne Sendungsbezug anbieten dürfe, d. h. also Video- oder Audiobeiträge auch vor oder sogar ganz ohne Ausstrahlung von linearen Sendungen einstellen dürfe.

Die Möglichkeit einer Preview einer einzelnen linearen Sendung auf BR.de sei im genehmigten TMK des Bayerischen Rundfunks seinerzeit nicht explizit beschrieben und soll nun als mögliche Angebotsform mit Genehmigung des Rundfunkrates in das bestehende Telemedienangebot BR.de integriert werden. Ein Preview bedeute, dass diese Sendung in jedem Fall anschließend im linearen Programm ausgestrahlt werde. Für Previews gelte ab dem Zeit-

---

<sup>20</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 8 f.

punkt der Erstveröffentlichung je nach Inhalt der Sendungen die entsprechende Dauer laut Verweildauerkonzept.<sup>21</sup>

c) Entscheidung des Rundfunkrates

**Nach Auffassung des Rundfunkrates wurde überzeugend dargelegt, dass das bestehende Verweildauerkonzept des BR-Bestandskonzeptes von 2010 auch für die netzspezifischen Angebotsformen gilt und nach wie vor den gesetzlichen Bestimmungen nach § 11d Abs. 2 RStV entspricht.**

Laut TMK gelten für die netzspezifischen Angebotsformen die Vorgaben des bereits in dem BR-Bestandsverfahren 2010 vom Rundfunkrat genehmigten Verweildauerkonzeptes.<sup>22</sup> Da der BR-Telemedienbestand vollständig als nichtsendungsbezogen nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV im Wege eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens überführt worden ist, enthält dieses Verweildauerkonzept auch spezifische Vorgaben für nichtsendungsbezogene und webexklusive Inhalte, die – genauso wie sendungsbezogene Inhalte – klaren zeitlichen Limits unterliegen. Die Kritik des VPRT, dass auf „jedwede Anbindung an das Programm verzichtet“ werde, weist der Rundfunkrat ebenfalls zurück. Wie bereits dargelegt, wurde der BR-Telemedienbestand im Rahmen des Drei-Stufen-Tests und nach Genehmigung des Rundfunkrates mit seinen Inhalten insgesamt als „nicht sendungsbezogenes“ Angebot sowie als Archive für zeit- und kulturgeschichtliche Inhalte nach § 11d Abs. 2 Nr. 3 bzw. Nr. 4 RStV weitergeführt, auch wenn die Mehrzahl der Inhalte weiterhin auf die Fernseh- und Radioprogrammangebote des Bayerischen Rundfunks bezogen ist. Der Rundfunkrat verweist an dieser Stelle auf seine Ausführungen zum Verweildauerkonzept in der Begründeten Entscheidung zum BR-Bestandskonzept vom 8. Juli 2010.<sup>23</sup> Die Überprüfung der Einhaltung der Verweildauern in der Praxis erfolgt im Wege der ständigen Telemedienkontrolle.

Prinzip des Sendungsbezugs/“Online First Strategie“

**Der Rundfunkrat kommt des Weiteren zu dem Ergebnis, dass es für ein generelles Verbot, audiovisuelle Inhalte vorab online anzubieten, keine Anhaltspunkte im Gesetz gibt.**

Der Rundfunkrat hat zunächst durch Nachfrage beim Intendanten die rechtliche Einordnung von Previews geklärt. Diese hat ergeben, dass Previews i.S.d TMK ganze Sendungen sowie Sendungsbestandteile sind, die on-Demand individuell vor Ausstrahlung der linearen Sen-

---

<sup>21</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 6 ff.

<sup>22</sup> s. BR-Bestandskonzept von 2010, S. 51 ff.

<sup>23</sup> Begründete Entscheidung BR-RR zum BR-Telemedienbestand vom 08.07.2010, S. 56 f.

dung im Programm auf BR.de abrufbar sind. Previews werden somit nicht linear gestreamt, weshalb sie nicht als „Rundfunk“, sondern als „Telemedien“ i.S.d. RStV einzustufen sind.

Die rechtliche Zulässigkeit von Previews richtet sich damit nach § 11d RStV. Die vom VPRT geäußerte Annahme, in § 11d RStV bilde das lineare Programm und das Prinzip des Sendungsbezugs den Ausgangspunkt, von dem sich die rechtliche Zulässigkeit der Telemedienangebote aus definiere, findet aus Sicht des Rundfunkrates weder im Gesetz noch in der amtlichen Begründung zum RStV eine Stütze. §11d Abs. 2 RStV strukturiert vielmehr das Angebot öffentlich-rechtlicher Telemedien nach typisierbaren Angebotsformen, die sich in der Praxis der Rundfunkanstalten differenzieren lassen.<sup>24</sup> § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 RStV stellen eine verfahrensrechtliche Privilegierung durch den Gesetzgeber in der Weise dar, dass für die dort genannten Inhalte eine unmittelbare gesetzliche Beauftragung besteht. Die Anwendung der § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und 4 RStV steht hingegen unter der besonderen prozeduralen Anforderung des Drei-Stufen-Tests.

Zwar sind Previews stets auf eine Sendung bezogen, dennoch werden sie von den Vorschriften der § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 RStV nicht umfasst, die nur das Angebot von Sendungen auf Abruf nach deren linearer Ausstrahlung (Nr. 1) bzw. Vorankündigungen einer Sendung (Nr. 2) vorsehen, also gerade nicht die Vorausstrahlung einer ganzen Sendung.

Im Ergebnis sind Previews nach Auffassung des Rundfunkrates rechtlich als originäres, nichtsendungsbezogenes Webangebot nach § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV einzuordnen, was auch mit Sinn und Zweck der Regelung in Einklang steht: „Absatz 2 Nr. 3 beauftragt die Rundfunkanstalten mit dem Angebot weiterer Telemedien [Anmerkung: die nicht bereits gesetzlich nach Nr. 1 und Nr. 2 beauftragt sind], deren Bereitstellung auf der Grundlage eines Telemedienkonzeptes erfolgt und bei neuen oder veränderten Angeboten die Durchführung eines Drei-Stufen-Tests erfordert.“<sup>25</sup> Für ein generellen Verbot, audiovisuelle Inhalte vorab online anzubieten, gibt es aus Sicht des Rundfunkrates keine Anhaltspunkte im Gesetz. Das ausdrückliche Verbot nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote in § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV zeigt vielmehr die Intention des Gesetzgebers, dass nichtsendungsbezogene Telemedien ihren Schwerpunkt in einer hörfunk- und/oder fernsehähnlichen Gestaltung haben sollen.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV zu § 11d Abs. 2 RStV, S. 16.

<sup>25</sup> Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV zu § 11d RStV, S. 17.

<sup>26</sup> vgl. Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV zu § 11d RStV, S. 17 f.

- **§ 11d Abs. 1 RStV: Journalistisch-redaktionelle Gestaltung und Veranlassung**
- **Kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot (§ 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV)**
- **Keine Werbung, kein Sponsoring (§ 11d Abs. 5 S. 1 RStV)**
- **Kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien (§ 11d Abs. 5 S. 2 RStV)**
- **Keine flächendeckende lokale Berichterstattung (§ 11d Abs. 5 S. 3 RStV)**

a) Stellungnahmen Dritter

Zu den in der Überschrift angeführten gesetzlichen Ge- und Verboten hat der VPRT nicht Stellung genommen.

b) Ausführungen des Intendanten aus TMK und Kommentierung

In seiner Kommentierung weist der Intendant ausdrücklich darauf hin, dass die gesetzlichen Schranken und Vorgaben des RStV sowie des genehmigten Telemedienkonzeptes zu BR.de eingehalten werden und der BR darauf achte, dass nur zulässige Angebotsformen angeboten werden.<sup>27</sup>

c) Entscheidung des Rundfunkrates

**Auch der Rundfunkrat sieht in dem vorgelegten TMK keine Anhaltspunkte für einen etwaigen Verstoß gegen das Gebot der journalistisch-redaktionellen Gestaltung und Veranlassung, gegen das Verbot von Werbung und Sponsoring, gegen das Verbot des Abrufs angekaufter Spielfilme und Serien sowie gegen das Verbot der flächendeckenden lokalen Berichterstattung.**

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass mit dem TMK keine neuen inhaltlichen Angebote vorgelegt werden, sondern das TMK auf dem bestehenden inhaltlichen Telemedienkonzept zu BR-online (heute: BR.de) aufbaut, verweist der Rundfunkrat auf seine Ausführungen in der Begründeten Entscheidung zum BR-Telemedienbestand vom 8. Juli 2010.<sup>28</sup>

**Die Überprüfung des Angebots auf Einhaltung der gesetzlichen Ge- und Verbote ist Aufgabe der ständigen Telemedienkontrolle durch den Rundfunkrat.**

- **Kein Verstoß gegen die Negativliste (§ 11d Abs. 5 S. 4 i.V.m Anlage zum RStV)**

a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT moniert, dass in der Angebotsbeschreibung eine Darstellung fehle, inwieweit die neuen Angebote mit der Negativliste vereinbar seien.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 5 f.

<sup>28</sup> Begründete Entscheidung BR-RR zum BR-Telemedienbestand vom 08.07.2010, S. 57 ff.

<sup>29</sup> VPRT, S. 2 ff.

b) Ausführungen des Intendanten aus TMK und Kommentierung

Der Intendant hält der Kritik des VPRT entgegen, dass bereits in dem 2010 genehmigten Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks dargelegt worden sei, dass der Bayerische Rundfunk keine Telemedienangebote anbiete, die er aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht veranstalten dürfe. Im Zuge der nachlaufenden anstaltsinternen Kontrolle der Telemedienangebote werde durch die zuständigen Gremien permanent überprüft, ob das auf Grundlage des genehmigten Telemedienkonzeptes angebotene Telemedienangebot BR.de die Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags sowie des genehmigten Konzeptes einhalte.<sup>30</sup>

c) Entscheidung des Rundfunkrates

**Der Rundfunkrat sieht in dem vorgelegten TMK keine Anhaltspunkte für einen etwaigen Verstoß gegen die Negativliste und verweist auf seine Ausführungen in der Begründeten Entscheidung zum BR-Telemedienbestand vom 8. Juli 2010.<sup>31</sup>**

An dieser Stelle ist erneut darauf hinzuweisen, dass Gegenstand des Drei-Stufen-Test-Verfahrens die Angebotsbeschreibung und nicht einzelne Inhalte sind. Soweit einzelne Inhalte künftig gegen die Negativliste verstoßen sollten, wird der Rundfunkrat den Intendanten im konkreten Fall anweisen (ständige Telemedienkontrolle), den festgestellten Verstoß abzustellen.

**Zweite Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?**

Auf der zweiten Stufe sind Aussagen darüber zu treffen, in welchem Umfang durch die geplante Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen in BR.de in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird. Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des zu prüfenden Telemedienkonzeptes sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen.

**2.1. Marktliche Auswirkungen des Telemedienkonzeptes**

a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT ist der Ansicht, dass eine präzise Einschätzung der marktlichen Folgen wegen

---

<sup>30</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 5.

<sup>31</sup> Begründete Entscheidung BR-RR zum BR-Telemedienbestand vom 08.07.2010, S. 71 ff.

zum Teil sehr allgemein oder gar nicht enthaltener Angaben zu Inhalten, Marketing, Finanzen und Technik nicht möglich sei.<sup>32</sup>

b) Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen

Den Gremien des BR lag ein von der Goldmedia GmbH angefertigtes marktökonomisches Gutachten zum Telemedienkonzept „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ (Stand: 21. März 2014) vor.

aa) Darstellung der Methodik

Die Gutachter bestimmten unter Einsatz eines breiten Methodenspektrums den ökonomisch relevanten Markt für das Telemedienkonzept „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ und ermittelten deren marktökonomische Auswirkungen.

In einem ersten Schritt erfolgte eine umfassende **Analyse des aktuellen und geplanten Angebotes**: Zunächst wurde anhand des Telemedienkonzeptes geprüft, wie die geplante Weiterentwicklung des BR.de-Angebots konkret inhaltlich und technisch ausgestaltet werden soll, und mit dem Bestandsangebot verglichen. Dabei wurden zentrale Daten zu den Reichweiten (Visits) des BR.de-Onlineangebots zusammengetragen. Diese Daten bildeten die spätere Basis für die Einordnung der marktlichen Auswirkungen der geplanten Erweiterung der netzspezifischen BR.de-Angebotsformen.

Im zweiten Schritt erfolgte eine **ökonomische Wettbewerberanalyse**: Die inhaltliche Analyse des relevanten ökonomischen Wettbewerbs geschah auf Basis der bereits für die vorangegangenen Drei-Stufen-Test-Verfahren durch Goldmedia entwickelten GVK-Angebotsdatenbank: Zur näheren Bestimmung der gegenwärtigen Marktsituation war in erster Linie die Reichweite aller im Markt erfassten Onlineangebote, die sich über aktuellen Bezug zum Tagesgeschehen und Multimedia-Angebote in der GVK-Datenbank klassifizieren lassen, entscheidend.

**Marktabgrenzung und Abschätzung des Marktvolumens**: Im nächsten Schritt wurden der betroffene relevante Markt kommerzieller Onlineangebote auf sachlicher, räumlicher und zeitlicher Ebene abgegrenzt, sowie die Marktgröße in Bezug auf Nutzung und Umsatzvolumen ermittelt. Datengrundlage bildeten Marktdaten u.a. von IVW, AGOF und ZAW. Die Kalkulation des Werbeumsatzes von BR.de erfolgte auf Basis des sogenannten „Werbemarkt-äquivalenzwertes“. Dieser teilt die Gesamtzahl der werbemarktrelevanten Visits in einem Jahr durch die Gesamtwerbeumsätze. Für 2013 entspricht ein Visit (Inland) einem durchschnittlichen Online-Displaywerbeerlös von 0,0219 Euro.

---

<sup>32</sup> VPRT, S. 2 f., S. 6.

Auf dieser Basis wurden weitere Werbemarktäquivalenzwerte der ökonomisch relevanten Werbefelder von BR.de errechnet und mit den aktuellen Werbemarktvolumina für Online- Informations- und Multimedia-Angebote in die finale Kalkulation eingearbeitet.

**Hypothetischer Monopolistentest (HM-Test):** Das Angebot von BR.de wurde anschließend einem Hypothetischen Monopolistentest (HM-Test) unterzogen. Dieses Verfahren wird auf EU-Ebene im Rahmen von Fusionskontrollverfahren zur Marktabgrenzung eingesetzt. Der HM-Test prüft, ob die im Rahmen der Wettbewerberanalyse identifizierten Konkurrenzangebote auch aus Nutzersicht im Wettbewerb zu BR.de stehen und damit einen gemeinsamen Markt darstellen. In der Anwendung des HM-Tests auf kostenfreie öffentlich-rechtliche Onlineangebote wird die Qualität des zu prüfenden Angebots leicht reduziert und dann empirisch untersucht, ob diese Qualitätsreduktion Abwanderungen der Nutzer zu anderen Plattformen nach sich zieht. Sofern dies in einem substantiellen Umfang erfolgt, kann von einer Wettbewerbsbeziehung zwischen öffentlich-rechtlichem Angebot und dem privaten Wettbewerb ausgegangen werden. Diese „Nachfragesubstituierbarkeit“ wurde mit Hilfe einer Online-Nutzerbefragung auf Basis einer **Conjoint-Analyse** ermittelt. Dabei wurden insgesamt 533 Personen (Männer und Frauen in Deutschland, Altersgruppe 14-69 Jahre) für dieses Gutachten befragt.

**Marktliche Auswirkungen:** Die Ergebnisse der Conjoint-Analyse wurden im nächsten Schritt dazu herangezogen, die Nutzermigration bei einer Erweiterung des bestehenden BR.de-Angebotes zu simulieren. Auf diese Weise wird eine belastbare Einschätzung entwickelt, in welchem Ausmaß private Angebote von einer Weiterentwicklung der technischen Merkmale des Onlineangebotes von BR.de betroffen wären.

Eine potenzielle Reichweitenänderung von BR.de sowie mögliche Migrationsbewegungen (Nutzerverluste für bestehende private Angebote) wurden in Werbeumsatzpotenziale umgerechnet, um Anhaltspunkte für mögliche ökonomische Auswirkungen zu erhalten.

Die Ergebnisse wurden abschließend in einer **Gesamtbewertung** zusammengefasst.

#### bb) Darstellung der Ergebnisse

##### **Markt- und Wettbewerbsanalyse**

Als Wettbewerber für das Onlineangebot von BR.de kommen zunächst sämtliche deutsche Onlineangebote mit redaktionellem Nachrichten- und Multimediabezug in Betracht, die sich an die Allgemeinheit richten. Insgesamt steht das BR.de-Onlineangebot im weitesten Wettbewerb in Konkurrenz mit 5.200 Onlineangeboten. Die differenzierte Analyse des Wettbewerbs erfolgte auf drei Ebenen, sodass neben dem weitesten auch der relevante und der ökonomische Wettbewerb identifiziert werden konnten. Innerhalb der Filterstufen wurde im

Rahmen des publizistischen Wettbewerbs stets der ökonomische Wettbewerb herausgestellt.

Im umfassenden Wettbewerb mit Onlineangeboten von Printmedien befinden sich insgesamt 226 kommerzielle Wettbewerber, die eine tägliche Aktualisierung von redaktionellen Beiträgen mit inhaltlichem Fokus auf Politik, Wirtschaft und/oder Börse vornehmen.

### **Hypothetischer Monopolistentest**

Im nächsten Schritt wurde ermittelt, ob es sich bei BR.de und den privaten Angeboten auch aus Nutzersicht um einen gemeinsamen Markt handelt. Hierfür wurden im Rahmen einer Onlinenutzerbefragung die verschiedenen, am Markt vorhandenen Angebote dem BR.de-Onlineangebot gegenübergestellt und eine Conjoint-Analyse durchgeführt.

Um die Wettbewerbsbeziehung zwischen dem gemäß Telemedienkonzept geplanten BR.de-Onlineangebot und dem privaten Wettbewerb zu prüfen, wurde die Qualität des geplanten Angebots reduziert. Als kleine, aber dauerhafte Reduktion wurde die „Verbreitung von Inhalten“ des BR.de-Angebots verringert. Statt „Der Sender bietet verschiedene sendungs- und themenspezifische Apps an“ wurde das Angebot verringert auf „Der Sender bietet eine App zur Nutzung der Inhalte auf mobilen Endgeräten“. Bei einer solchen Reduktion würde sich der Präferenzmarktanteil von BR.de um 1,6 Prozentpunkte (absolut) verringern.

### **Marktliche Auswirkungen der Erweiterung**

Die Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen in BR.de würde die Attraktivität des Onlineangebots nur sehr gering steigern. Nach den Ergebnissen der im Rahmen der Conjoint-Analyse (Nutzerbefragung) durchgeführten Marktsimulation hätte BR.de durch die gemäß Telemedienkonzept geplante Weiterentwicklung einen Reichweitenzuwachs in Höhe von 0,88 Prozentpunkten zu verzeichnen.

In einem weiteren Schritt wurden die maximalen Auswirkungen eines solchen Reichweitenzugewinns und einer damit verbundenen Nutzermigration für den ökonomisch relevanten Markt kommerzieller Onlineangebote berechnet. Die Nutzermigration wurde durch Werbeumsätze beziffert. Dazu wurde von Goldmedia ein hypothetischer Wettbewerb, das sogenannte Werbemarkt-Äquivalenzpotenzial<sup>33</sup>, von BR.de für folgende Werbebereiche errechnet: Online-Displaywerbung, Onlinevideowerbung, mobile Onlinewerbung. Die jeweiligen Potenziale summieren sich zu einem gesamten Werbemarkt-Äquivalenzpotenzial für das durch die Weiterentwicklung netzspezifischer Angebotsformen technisch modernisierte BR.de in Höhe von rund 3,5 Mio. Euro pro Jahr. Im Vergleich zu dem Werbemarkt-

---

<sup>33</sup>Dieses Modell ermittelt, welchen Umsatz das Onlineangebot des BR theoretisch erwirtschaften könnte, wenn es sich um ein kommerzielles Angebot handeln würde. Da die überwiegende Mehrzahl der ökonomischen Wettbewerber zu BR.de werbefinanzierte Portale sind, bezieht sich der Marktäquivalenzwert hier auf ein werbefinanziertes Geschäftsmodell.

Äquivalenzpotenzial des aktuellen Angebots von BR.de entspricht der Reichweitzuwachs von 0,88 Prozentpunkten einer ökonomischen Auswirkung in Höhe von rund 637,4 Tsd. Euro pro Jahr. Im negativsten Szenario würde dieser Betrag komplett den kommerziellen Anbietern entzogen (2013 lag der deutsche Onlinewerbeumsatz bei 1,4 Mrd. Euro).

**Angesichts des sehr geringen Reichweitzuwachses von 0,88 Prozentpunkten bewerten die Gutachter die marktlichen Auswirkungen der geplanten „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ auf den intramediären Wettbewerb als nicht ökonomisch relevant.** Bei der Ermittlung der Auswirkungen muss aus Sicht der Gutachter zudem berücksichtigt werden, dass Onlineangebote öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter vielfach komplementär genutzt werden, so dass bei Berücksichtigung der Komplementärnutzung von BR.de die gesamt-marktlichen Auswirkungen auf 559,6 Tsd. Euro im Jahr sinken würden.

Für eine vollständige Analyse des Marktumfeldes haben die Gutachter auch die marktlichen Auswirkungen auf den intermediären Wettbewerb (angrenzende Medienmärkte wie Tageszeitungen, Magazine, Fernsehsender und private Hörfunksender) untersucht und kamen auf Basis bereits durchgeführter Drei-Stufen-Test-Verfahren und auf Basis der Ergebnisse der durchgeführten Conjoint-Analyse zu dem Ergebnis, dass die Weiterentwicklung des BR.de-Bestandangebots keine zusätzlichen negativen Auswirkungen auf angrenzende Märkte und kommerzielle Wettbewerber ausübt.

c) Kommentierung des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter sowie zum marktökonomischen Gutachten

Der Kritik des VPRT, dass die Beschreibung der Angebotsformen für die Einschätzung der marktlichen Auswirkungen nicht ausreichend konkret sei, entgegnet der Intendant, dass diese alle gesetzlich erforderlichen Angaben enthalte (wobei die vom VPRT erwähnten Bereiche „Marketing“ und „Technik“ ohnehin keine gesetzlichen Vorgaben seien). Auf Basis des Konzeptes sei dem Gutachter Goldmedia eine Einschätzung der marktlichen Auswirkungen der Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen des Bayerischen Rundfunks möglich. Goldmedia komme zu dem Ergebnis, dass die „marktlichen Auswirkungen des gemäß Telemedienkonzept geplanten BR.de als nicht ökonomisch relevant“ zu bewerten seien.<sup>34</sup>

Die Vorgehensweise und methodische Umsetzung des marktökonomischen Gutachtens hält der Intendant für gründlich und stringent. Begrüßenswert sei, dass bei der Berechnung der marktlichen Auswirkungen auch Komplementäreffekte in der Nutzung von Telemedienange-

---

<sup>34</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 14 f.

boten berücksichtigt worden seien. Dies ermögliche eine realistischere Einschätzung der tatsächlichen ökonomischen Effekte. Grundsätzlich nachvollziehbar sei die von Goldmedia vorgenommene Abgrenzung des relevanten Marktes, und zwar sowohl was die sachliche Abgrenzung des Wettbewerbs auf Basis des Bedarfsmarktkonzeptes betreffe, als auch die Bestimmung der betroffenen intramediären Märkte. Im Hinblick auf die Marktabgrenzung aus Nutzersicht mittels Conjoint-Analyse erscheint es dem Intendanten dagegen relativ willkürlich, dass zur Prüfung der Profitabilität einer Angebotsreduktion (und damit der Prüfung, ob Konkurrenzbeziehungen bestehen) gerade das Kriterium „Quantität bereitgestellter Apps“ gewählt worden sei. Allerdings dürfte dies laut Intendant keinen Einfluss auf das – zweifellos nachvollziehbare – Ergebnis einer aus Nutzersicht bestehenden Wettbewerbsbeziehung zwischen BR.de und anderen publizistischen Onlinemedien haben. Aus der Analyse sei deutlich geworden, dass aus Nutzersicht ein besonders ausgeprägtes Wettbewerbsverhältnis (im Sinne eines partiellen Substitutionspotenzials) mit anderen öffentlich-rechtlichen Angeboten bestehe. Valide sei auch die vom Gutachter vorgenommene Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen auf den intramediären Wettbewerb, welche die Komplementärnutzung mehrerer Angebote ebenso berücksichtige wie komplexere Marktverschiebungen zwischen einzelnen Angebotstypen und zeige, dass die negativen Effekte für den Wettbewerb als gering einzuschätzen seien. Schließlich erachtet der Intendant auch die Argumentation zu den nur in sehr geringem Maße zu erwartenden ökonomischen Auswirkungen auf den intermediären Wettbewerb mit Zeitungen, Zeitschriften, Fernseh- und Radiosendern als nachvollziehbar.<sup>35</sup>

d) Entscheidung des Rundfunkrates

**Die von der Goldmedia GmbH angewandte Methodik entspricht nach Auffassung des Rundfunkrates den Anforderungen des Prüfauftrags und erfüllt die europarechtlichen Vorgaben. Der Rundfunkrat stellt fest, dass die marktlichen Auswirkungen der geplanten Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen von den Gutachtern als gering und ökonomisch nicht relevant eingestuft werden.**

Die gewählte Vorgehensweise der Gutachter erfüllt die europarechtlichen Vorgaben und ist im Einklang mit den diesbezüglichen Anforderungen der Europäischen Kommission, die eine statische und eine dynamische Marktanalyse verlangt. Insbesondere das Instrument der Conjoint-Analyse liefert eine gute Annäherung, wie sich die Gesamtpräferenz für ein Produkt bei Variation einzelner Merkmale in einem ansonsten stabilen Marktumfeld ändert. Diese Methodik und Vorgehensweise der Gutachter sowie die akribische Berechnung der marktlichen Auswirkungen widerlegt aus Sicht des Rundfunkrates die Kritik des VPRT, dass eine präzise Einschätzung der marktlichen Auswirkungen nicht möglich sei.

---

<sup>35</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 17 ff. .

Der Rundfunkrat stellt nach Beratung der Ergebnisse des Marktgutachtens fest, dass durch die Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen in BR.de keine relevanten negativen marktlichen Auswirkungen auf private Wettbewerber entstehen. Vielmehr kann im intramediären Wettbewerb selbst im „Worst-case-Szenario“ (theoretischer Zugewinn für BR.de i.H.v. 637,4 Tsd. Euro bei Nichtberücksichtigung der Komplementärnutzung) angesichts des relevanten deutschen Onlinewerbeumsatzes von 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2013 der marktliche Einfluss als gering und nicht ökonomisch relevant eingestuft werden. Dennoch sind nach Überzeugung des Rundfunkrates die von Goldmedia dargestellten zusätzlichen Einflussfaktoren (Komplementärnutzung mehrerer Angebote sowie komplexe Marktverschiebungen zwischen einzelnen Angebotstypen) bei den auf die kommerziellen Wettbewerber zu erwartenden Effekten zu berücksichtigen, so dass die marktlichen Auswirkungen sogar noch geringer ausfallen (559,6 Tsd. Euro im Jahr).

Der Rundfunkrat nimmt auch zur Kenntnis, dass die Auswirkungen der Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen auf den **intermediären** Wettbewerb von den Gutachtern sogar als sehr gering bewertet wurden.

Der Rundfunkrat hat sich auch mit der Kritik des Intendanten an dem aus dessen Sicht willkürlichem Kriterium „Apps“ im Rahmen der Conjoint-Analyse auseinandergesetzt und die Gutachter um Stellungnahme gebeten. Diese haben dem Rundfunkrat überzeugend erläutert, dass die von ihnen gewählte Kombination an Angebotsmerkmalen und ihren Ausprägungen auf Basis ihrer Analyse die Eigenschaften darstellten, die zusätzlich zu den Inhalten wesentlich zur Nutzung oder Nichtnutzung einer Online-Plattform beitragen und gleichzeitig eine bestmögliche Unterscheidbarkeit zwischen den im Markt aktiven Angeboten ermöglichen. Die normalerweise zur Prüfung relevanter Nutzerabwanderungen vorgenommene Verschlechterung durch eine kleine, aber signifikante Preissteigerung (Verschlechterung) müsse bei einem kostenfreien, öffentlich-rechtlichen Angebot durch eine kleine, aber signifikante inhaltliche Verschlechterung des Angebots übersetzt werden. Konkret bedeute dies, dass ein etabliertes und bekanntes Angebotsmerkmal zurückgefahren werden müsse, das aber für die Mehrheit der Nutzer nicht von so zentraler Bedeutung sei, dass sie dadurch die Inhalte nicht mehr nutzen würden. Daher habe man ein Merkmal gewählt, das im Rahmen der Conjoint-Analyse am wenigsten für die Nutzung entscheidend sei. In diesem Fall sei dies der Zugang zu verschiedenen BR.de-Inhalten über einzelne Apps gewesen. Es handle sich daher um kein willkürlich, sondern um ein sehr bewusst gewähltes Merkmal. Wenn schließlich selbst die Reduktion des am schwächsten positiv aufgeladenen Merkmals zu wirtschaftlich relevanten Nutzerabwanderungen führe, sei eine Wettbewerbssituation gegeben.

**Die vom Gutachter ermittelten marktlichen Auswirkungen des Telemedienkonzeptes stellt der Rundfunkrat in die Abwägungsentscheidung ein (s. F. 2.3).**

## **2.2. Publizistischer Beitrag**

### **2.2.1. Bestimmung publizistischer Wettbewerber**

#### a) Stellungnahmen Dritter

Zur Bestimmung der publizistischen Wettbewerber hat der VPRT nicht Stellung genommen.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept wird zur publizistischen Wettbewerbsabgrenzung erläutert, dass man in den Bestandsverfahren 2009/10 von einem „statischen Wettbewerbsverständnis“ ausgegangen sei und in einem Qualitätsvergleich mit jeweiligen Konkurrenzangeboten die Aspekte herausgearbeitet habe, in denen das öffentlich-rechtliche Angebot sich in besonderer Weise vom Wettbewerb abgehoben habe. Da sich zwar die in BR.de behandelten Themen gegenüber dem 2010 genehmigten BR-Bestandskonzept nicht verändert haben, sich aber eine Veränderung durch die Erweiterung der technischen Umsetzung der Inhalte in neuen Angebotsformen ergebe, die zum Teil im Wettbewerb noch wenig üblich seien, habe man eine „dynamische Sicht auf den Wettbewerb“ gewählt. Diese korrespondiere mit dem sich dynamisch entwickelnden Internetmarkt sowie mit übergeordneten gesellschaftlichen Funktionen, die zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören. Den Rahmen für die Einschätzung der Aspekte, die den qualitativen Beitrag der einzelnen netzspezifischen Angebotsformen in BR.de zum publizistischen Wettbewerb liefern, bilde daher die Erfüllung der im Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angelegten Leitbild- bzw. Innovationsfunktionen. Dies gelte in besonderer Weise für Angebotsformen, die im Wettbewerbsvergleich derzeit kaum vorgefunden werden können oder dort nicht in den gleichen inhaltlich-thematischen Bereichen wie beim Bayerischen Rundfunk eingesetzt werden.

Inwieweit die in diesem Telemedienkonzept beschriebenen Angebotsformen im Konkurrenzumfeld zum Einsatz kommen, sei im Zeitraum vom 7. bis 15.11.2013 bei den umfassenden Wettbewerbern von BR.de überprüft worden. Das Feld der umfassenden Wettbewerber von BR.de bestehe aus „publizistischen Konkurrenzangeboten, die mit ihren Inhalten [...] explizit bayerische Nutzer ansprechen und eine vergleichbar breite thematische Fächerung“ wie BR.de aufweisen. Die einzelnen Wettbewerbsangebote seien im genehmigten Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks von 2010 aufgeführt: [abendzeitung.de](http://abendzeitung.de), [antenne.de](http://antenne.de), [augsburgerallgemeine.de](http://augsburgerallgemeine.de), [bild.de](http://bild.de), [charivari.com](http://charivari.com), [charivari.de](http://charivari.de), [charivari.fm](http://charivari.fm), [donaukurier.de](http://donaukurier.de), [idowa.de](http://idowa.de), [infranken.de](http://infranken.de), [mainfranke24.de](http://mainfranke24.de), [mainpost.de](http://mainpost.de), [mainwelle.de](http://mainwelle.de), [merkur-online.de](http://merkur-online.de), [mittelbayerische.de](http://mittelbayerische.de), [nn-online.de](http://nn-online.de), [ovb-online.de](http://ovb-online.de), [pnp.de](http://pnp.de), [radio8.de](http://radio8.de), [radiobamberg.de](http://radiobamberg.de), [radio-gong.de](http://radio-gong.de), [tvaktuell.com](http://tvaktuell.com), [tz-online.de](http://tz-online.de).

Zusätzlich seien im Fall von Angebotsformen, die vor allem der (zusätzlichen) Distribution von linearen Radio- und Fernsehinhalten dienen, als zusätzliche Wettbewerber in Teilbereichen Online-Angebote anderer Hörfunk- bzw. Fernsehsender betrachtet worden, die in der „linearen Welt“ mit den Programmen des Bayerischen Rundfunks in Konkurrenz stehen.<sup>36</sup>

c) Entscheidung des Rundfunkrates

**Der Rundfunkrat kommt zu folgendem Ergebnis: Die Ermittlung der publizistischen Online-Wettbewerber der geplanten netzspezifischen Angebotsformen im TMK zeichnet ein für die Prüfung des qualitativen Beitrags zum publizistischen Wettbewerb umfassendes Bild.**

Der Rundfunkrat stellt fest, dass der VPRT die im Telemedienkonzept vorgenommene Wettbewerbsabgrenzung nicht in Frage stellt.

Aufgrund der unveränderten thematisch-inhaltlichen Ausrichtung von BR.de verweist der Rundfunkrat bezüglich der verwendeten Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber auf das BR-Bestandskonzept von 2010 sowie die dazu ergangene Begründete Entscheidung des Rundfunkrates vom 8. Juli 2010.<sup>37</sup> Die verwendeten Kriterien orientieren sich an der Praxis der Europäischen Kommission bei Prüfverfahren zur Fusionskontrolle und in Beihilfverfahren. Sie sind für eine erste qualitative Bewertung der Wettbewerbssituation geeignet, die vom Rundfunkrat bei der Erörterung des publizistischen Beitrags der geplanten Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen vertieft wird.

Der Rundfunkrat betont, dass die Fokussierung der Analyse des publizistischen Wettbewerbs auf Telemedienangebote gerade aufgrund der besonderen Konstellation, dass keine neuen inhaltlichen Angebote, sondern die Erweiterung der technischen Umsetzung der Inhalte geprüft wird, sachgerecht ist, da andernfalls die Anwendung internetspezifischer Qualitätskriterien wie Multimedialität oder Interaktivität nicht möglich wäre und somit kein systematischer Vergleich des qualitativen Beitrags zum publizistischen Wettbewerb erfolgen könnte. Für diese Beschränkung des Vergleiches auf Internetangebote spricht auch die amtliche Begründung zum 12. RÄndStV zu § 11d RStV. Darin heißt es, die öffentlich-rechtlichen Telemedien müssten sich auf der Grundlage ihres staatsvertraglichen Auftrags von kommerziellen Angeboten unterscheiden, die nicht nur von privaten Rundfunkveranstaltern, sondern auch einer Vielzahl weiterer Marktakteure über das Internet zur Verfügung gestellt würden<sup>38</sup>.

Der Rundfunkrat begrüßt, dass in Bezug auf Angebotsformen, die vor allem der Distribution von linearen Radio- und Fernsehinhalten dienen, neben den umfassenden Wettbewerbern

---

<sup>36</sup> TMK, S. 16-18; Kommentierung des Intendanten, S. 10-12.

<sup>37</sup> BR-Bestandskonzept von 2010, S. 76 ff.; Begründete Entscheidung BR-RR zum BR-Telemedienbestand vom 08.07.2010, S. 124 ff.

<sup>38</sup> Vgl. amtl. Begründung 12. RÄndStV zu § 11d RStV, S. 16.

auch Online-Angebote anderer Hörfunk- bzw. Fernsehsender als zusätzliche Wettbewerber einbezogen wurden.

Der Rundfunkrat erachtet die aufgrund der besonderen Konstellation des Verfahrens angewandte dynamische Perspektive auf den publizistischen Wettbewerb als zielführend, da sich nicht das inhaltliche Spektrum von BR.de ändert, sondern die technische Umsetzung der Inhalte in neuen netzspezifischen Angebotsformen, die zum Teil im Wettbewerb noch nicht bzw. nicht in den gleichen inhaltlich-thematischen Bereichen eingesetzt werden. Nachdem das Referenzobjekt für einen Wettbewerbsvergleich der geplanten netzspezifischen Angebotsformen zum Teil noch nicht vorhanden bzw. die konkrete Verwendung der Angebotsformen nicht vergleichbar ist, erscheint es auch dem Rundfunkrat sinnvoller zu prüfen, welche Dynamik bzw. welche Effekte die geplanten netzspezifischen Angebotsformen auf den publizistischen Wettbewerb ausüben (Innovationsfunktion für den gesamten Onlinemarkt?). Aus Sicht des Rundfunkrates wird im TMK nachvollziehbar dargelegt, dass die Erfüllung der im Auftrag angelegten Leitbild- bzw. Innovationsfunktionen den Rahmen für die Einschätzung der Aspekte bilden, die den qualitativen Beitrag dieser Angebotsformen zum publizistischen Wettbewerb liefern.

## **2.2.2. Bewertung des publizistischen Beitrags**

### **a) Stellungnahmen Dritter**

Der VPRT äußert die Befürchtung, dass der BR mithilfe seiner „Selbstzuschreibung“, eine „Leitbild-“ bzw. „Vorbildfunktion“ und eine „Innovationsfunktion“ inne zu haben, eine „Generalermächtigung“ für neue Inhalte anstrebe. Eine pauschale Innovationserlaubnis stünde einem „effektiven und sparsamen Einsatz der Beitragsmittel“ entgegen.<sup>39</sup>

Auch das Selbstverständnis des BR, die „technische Umsetzung der Inhalte in neuen Angebotsformen, die zum Teil im Wettbewerb noch wenig üblich sind“ als publizistischen Mehrwert zu deuten, könne gravierende, negative Auswirkungen auf den publizistischen Markt, insbesondere für Pay-Anbieter, haben. Der VPRT plädiert deshalb dafür, „Innovationen sich aus dem Markt heraus entwickeln zu lassen und damit die Gebührenressourcen zu entlasten“. Zusammenfassend urteilt der VPRT, dass ein publizistischer Mehrwert, der sich allein durch eine sog. „Vorbild-“ und eine „Innovationsfunktion“ ableiten ließe, für ihn nicht erkennbar sei.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> VPRT, S. 4.

<sup>40</sup> VPRT, S. 5.

## b) Ausführungen des Intendanten aus Telemedienkonzept und Kommentierung

Im TMK wird zunächst erläutert, dass der besondere qualitative Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in punkto journalistisch-professioneller Qualitätsdimensionen dem des Gesamtangebots BR.de entspreche, da das inhaltliche Spektrum von BR.de auch in den neuen, netzspezifischen Angebots- und Distributionsformen unverändert zur Geltung komme. Dieser Beitrag sei im Telemedienkonzept des BR von 2010 umfangreich dargelegt und könne weiterhin Gültigkeit beanspruchen.<sup>41</sup>

Mit dem Einsatz der im TMK beschriebenen Angebots- und Distributionsformen erbringe der BR einen weiteren Beitrag zum publizistischen Wettbewerb: Durch Ausschöpfung des technischen, gestalterischen und interaktiven Potenzials dieser Formen, werde die gesellschaftliche Kommunikation über die relevanten Inhalte des BR zu allen vom öffentlichen Auftrag umfassten Themenbereichen befördert:

- Qualitätskriterien zur Evaluierung des publizistischen Beitrags zum Wettbewerb der netzspezifischen *Angebotsformen*: Nutzerfreundlichkeit in Bezug auf den zeitsouveränen Abruf von Inhalten, Vertiefung der Berichterstattung und professionell-journalistische Einordnung von Informationen/Sachverhalten, Interaktivität, Innovation, Professionalität, Vielfalt journalistischer Darstellungsformen sowie Multimedialität.<sup>42</sup>
- Qualitätskriterien zur Evaluierung des publizistischen Beitrags der netzspezifischen *Verbreitungsformen*: Nutzerfreundlichkeit durch Flexibilisierung des Zugangs zu den BR-Inhalten, Interaktivität und Partizipation, Innovation sowie ihrem Beitrag zur Förderung der Medienkompetenz.<sup>43</sup>

Der Intendant führt in seiner Kommentierung zur Stellungnahme des VPRT aus, dass das Gesetz gerade keinen Mehrwert fordere, in dem Sinne, dass das geplante Angebot etwas Anderes, vielleicht auch Neues, jedenfalls ein „Mehr“ bieten müsse. Der maßgebliche Gesetzeswortlaut fordere vielmehr einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb. Zu dem Vorwurf der Selbstzuschreibung einer Leitbild- und Vorbildfunktion entgegnet der Intendant, dass es zum Selbstverständnis des Bayerischen Rundfunks als Qualitätsmedium und als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gehöre, eine Leitbild- und Innovationsfunktion im publizistischen Wettbewerb auszufüllen. Dies entspreche der verfassungsrechtlich gewährleisteten Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermögliche, ihre Telemedienangebote zur Erfüllung ihres Funktionsauftrags auch in Zukunft weiterzuentwickeln. Diese Funktion beanspruche der Bayerische Rundfunk jedoch ausdrücklich nicht in der Entwicklung technischer Features und Umsetzungsmöglichkeiten, sondern in deren kreativer Anwendung zur Steigerung der journalistisch-professionellen Qualität in allen vom Auftrag abgedeckten Themenfeldern. Im Te-

---

<sup>41</sup> TMK, S. 18, m. Verweis auf BR-Bestandskonzept von 2010, S. 86 ff.

<sup>42</sup> TMK, S. 18 ff.

<sup>43</sup> TMK, S. 22 f.

lemedienkonzepkt werde anhand konkreter, für den Sachverhalt relevanter Qualitätskriterien und im Konkurrenzvergleich dargelegt, dass und in welcher Form der Bayerische Rundfunk dies tatsächlich leiste.<sup>44</sup>

Zusammenfassend stellt der Intendant fest, dass der Bayerische Rundfunk mit der Weiterentwicklung der beschriebenen netzspezifischen Angebotsformen einen wichtigen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb im Netz leiste. Diese Formen würden sinnvoll mit den bestehenden journalistischen und unterhaltenden Inhalten verknüpft und ihr besonderes gestalterisches Potenzial innovativ und im Interesse der Nutzer, d. h. zur Vertiefung und Kontextualisierung von Sachverhalten sowie zur Verbesserung von Interaktivität und Nutzerfreundlichkeit eingesetzt. Der Bayerische Rundfunk könne damit zur qualitativen Weiterentwicklung des gesamten Angebots der publizistischen Telemedien in Bayern beitragen und seiner im öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrag angelegten Leitbild- und Orientierungsfunktion in der Informationsgesellschaft gerecht werden.<sup>45</sup>

#### c) Entscheidung des Rundfunkrates

**Der Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass die im TMK beschriebene Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen auch unter Berücksichtigung der publizistischen Wettbewerber einen wichtigen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb im Sinne des § 11f Abs. 4 Nr. 2 RStV leisten wird.**

Der Rundfunkrat stützt seine Einschätzung auf die nachfolgenden Erwägungen:

##### *Publizistischer Mehrwert*

In der Stellungnahme des VPRT wird vom Begriff des publizistischen „Mehrwerts“ ausgegangen. Der Rundfunkrat stellt dazu fest, dass der RStV gerade keinen publizistischen „Mehrwert“ öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote fordert, sondern einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb. Entscheidend ist daher, ob die Angebotsformen vielfaltserhöhend oder vielfaltsmindernd wirken.

##### *Qualitätskriterien*

Wie bereits in der Begründeten Entscheidung zum BR-Bestandsverfahren vom 8. Juli 2010 ausgeführt<sup>46</sup>, hält der Rundfunkrat die Festlegung allgemeiner Kriterien für die Beurteilung der publizistischen Qualität eines öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots und seines Beitrags zum publizistischen Wettbewerb für erforderlich. Dabei geht es jedoch nicht in erster Linie um quantifizierbare Qualitätskriterien oder eine skalierbare Messbarkeit von Qualität. Der Rundfunkrat hat sich mit den vom Intendanten in der Angebotsbeschreibung und der

---

<sup>44</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 10 ff.

<sup>45</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 14.

<sup>46</sup> Begründete Entscheidung BR-RR zum BR-Telemedienbestand vom 08.07.2010, S. 109 ff.

Kommentierung genannten Qualitätskriterien befasst und hält diese für grundsätzlich geeignet, um die Qualität der Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen zu evaluieren.

Da das inhaltliche Spektrum von BR.de auch in den neuen, netzspezifischen Angebots- und Distributionsformen unverändert zur Geltung kommt, ist auch aus Sicht des Rundfunkrates in Bezug auf die journalistisch-professionellen Qualitätskriterien auf das BR-Bestandskonzept von 2010 zu verweisen: Hohe journalistische Eigenleistung, ausgeprägte Themenvielfalt, journalistische Professionalität, ein hoher Grad an multimedialer Vernetzung, Orientierung durch Themenbündelung und -vertiefung sowie der regionale Fokus der Berichterstattung auf das Sendegebiet Bayern.<sup>47</sup>

Die speziell zur Evaluierung des publizistischen Beitrags der netzspezifischen *Angebotsformen* sowie der netzspezifischen *Verbreitungsformen* im TMK ausführlich dargestellten Qualitätskriterien sind aus Sicht des Rundfunkrates zur Bewertung des technischen, gestalterischen und interaktiven Potenzials der geplanten Angebots- und Distributionsformen zielführend.<sup>48</sup>

Darüber hinaus hält der Rundfunkrat den Grad der Barrierefreiheit für ein wichtiges Qualitätskriterium, da ein barrierearmes Angebot allen Nutzern unabhängig von deren körperlichen und technischen Voraussetzungen ermöglicht, das Angebot zu nutzen.

Der Rundfunkrat hat sich außerdem mit der Frage auseinandergesetzt, ob gesetzliche Anforderungen als Qualitätskriterien gewertet werden dürfen. Was die Werbefreiheit öffentlich-rechtlicher Telemedien anbelangt, ist auf die möglichen Auswirkungen auf das Angebot abzustellen. Der Rundfunkrat ist der Ansicht, dass die Werbefreiheit eines Angebots einen positiven Effekt auf die telemedienspezifische Qualität haben kann, beispielsweise die Benutzerfreundlichkeit, die bei starkem Werbeaufkommen im Angebot die Wahrnehmung der Inhalte behindern oder erschweren kann. Für eine besondere Berücksichtigung der Merkmale des § 11d Abs. 3 RStV bei der Bewertung der Qualität spricht die amtliche Begründung zum 12. RÄndStV, welche die Erfüllung der genannten Faktoren als Abgrenzungskriterium zu den kommerziellen Angeboten darstellt: „Die Regelung in Absatz 3 überträgt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die besondere Verantwortung, den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft durch ein Telemedienangebot gerecht zu werden, das sich von kommerziellen Angeboten dadurch inhaltlich eindeutig abgrenzt, dass es allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht,

---

<sup>47</sup> BR-Bestandskonzept von 2010, S. 86 ff.

<sup>48</sup> TMK, S. 18 ff.

Orientierungshilfe bietet und die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten fördert.“<sup>49</sup>

Eine zunehmende Gefahr für Internetnutzer ist die Preisgabe ihrer Daten, z.B. anlässlich der Anmeldung in Social Communitys, Chats oder Foren, weshalb aus Sicht des Rundfunkrates ein verantwortungsvoller Umgang mit Nutzerdaten ebenfalls ein Qualitätskriterium darstellt.

### *Publizistischer Beitrag und meinungsbildende Funktion der weiterentwickelten netzspezifischen Angebotsformen*

Der Rundfunkrat hat anhand der oben genannten Qualitätskriterien den publizistischen Beitrag zum Wettbewerb der geplanten netzspezifischen Angebotsformen sowie deren meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, erörtert. Dabei wurden die Ausführungen im TMK, die in den Stellungnahmen Dritter vorgetragene Argumente und die zusätzlichen Erläuterungen des Intendanten berücksichtigt.

In Bezug auf die journalistisch-professionellen Qualitätsdimensionen verweist der Rundfunkrat auf seine Ausführungen zum publizistischen Beitrag in dem Bestandsverfahren zu BR-online (heute BR.de), da das inhaltliche Spektrum von BR.de unverändert bestehen bleibt und durch die netzspezifischen Angebotsformen lediglich netzspezifisch konfektioniert wird: BR.de bietet seinen Nutzern ein journalistisch-redaktionell gestaltetes, vielfältiges Angebot mit Inhalten zu Bildung, Information, Beratung, Unterhaltung und Kultur, das sich an eine breite Zielgruppe richtet. Weiter zeichnet sich das Angebot durch multimedial aufbereitete Inhalte aus, die werbe- sowie überwiegend barrierefrei sind.<sup>50</sup>

Die Auffassung des VPRT, dass man Innovationen in Deutschland sich aus dem privaten kommerziellen Markt heraus entwickeln lassen sollte und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auf eigene Innovationen verzichten sollten, findet nach Feststellung des Rundfunkrates keine Stütze im RStV. Die hier angeführte Innovationsfunktion bezieht sich nicht auf technische, sondern neue publizistische Angebotsformen. An dieser Stelle ist insbesondere auf die verfassungsrechtlich anerkannte Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinzuweisen, die es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermöglicht, ihre Telemedienangebote zur Erfüllung ihres Funktionsauftrags auch in Zukunft weiterzuentwickeln.<sup>51</sup> Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die

---

<sup>49</sup> Amtliche Begründung zum 12. RÄndStV zu § 11d, S. 18.

<sup>50</sup> Begründete Entscheidung BR-RR zum BR-Telemedienbestand vom 08.07.2010, S. 114 f.

<sup>51</sup> vgl. BVerfGE 119, 181, 214ff .

Funktion des Rundfunks gebunden ist, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.<sup>52</sup> Entwicklungen im Telemedienbereich sind natürlich nicht schrankenlos möglich, sondern bedürfen bei Erfüllung der in § 11f RStV und im BR-Genehmigungsverfahren festgelegten Kriterien der Durchführung eines Drei-Stufen-Tests. Aus Sicht des Rundfunkrates ist darüber hinaus gerade auch die Beitragsfinanzierung ein Argument dafür, dass Innovationen nicht ausschließliche Sache der privaten Rundfunkanbieter sind, da diese auf eine Refinanzierung durch Werbung und damit auf ein Angebot für die werberelevanten Zielgruppen angewiesen sind. Die Behauptung des VPRT, eine „pauschale Innovationserlaubnis“ öffne einer „ineffektiven Beitragsverwendung weit die Türen“, ist aus Sicht des Rundfunkrates auch mit Bezug auf seine Prüfung des finanziellen Aufwands auf der 3. Stufe von der Hand zu weisen.

Der Rundfunkrat hält es für eine selbstverständliche Pflicht i.S.d. Funktionsauftrags, eine Innovationsfunktion im publizistischen Wettbewerb auszuüben.<sup>53</sup> Er ist der Auffassung, dass der Bayerische Rundfunk dies durch die kreative und innovative Nutzung neuartiger technischer Applikationen im Onlinebereich umsetzt und seine im TMK gesetzten Qualitätsziele zur Steigerung der journalistisch-professionellen Qualität seiner Inhalte erreicht. Dies gilt speziell auch unter Berücksichtigung der umfassenden Wettbewerber von BR.de, die primär Chats, Blogs und Communitys sowie Auftritte in Sozialen Medien wie Facebook und Twitter als netzspezifische Angebotsformen einsetzen oder – meist nicht selbst produzierte – Videos auf ihren Seiten integrieren. Hier hebt sich der Bayerische Rundfunk neben der Vielfalt seiner Angebotsformen auch durch deren Einsatz im gesamten inhaltlichen Spektrum von BR.de ab.

Als Beispiele für neue Angebote sind die Entwicklung neuer innovativer Formate wie Web-Dokus, Web-Only-Serien, Newsgaming oder Transmedia-Produktionen zu nennen. Letztere wurden dem Rundfunkrat am Beispiel der Projekte „Kurt Landauer“ und „24 h-Jerusalem“ anschaulich erläutert. Da transmediale Projekte dieser Art nur ganz vereinzelt und nur von Wettbewerbern in Teilbereichen wie ARTE (z.B.: „About:Kate“) angeboten werden, sieht der Rundfunkrat hier eindeutig eine Vorbildfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegeben. Er unterstützt speziell auch die Nachwuchsförderung und Entwicklung neuer Bewegtbildformate (beispielsweise in Zusammenarbeit mit der HFF München), da der Bayerische Rundfunk gerade zur Ausfüllung seiner Innovationsfunktion Experimentierfelder benötigt.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> vgl. BVerfGE 74, 297, 350 f.; 83, 238, 298 f..

<sup>53</sup> Vgl. zur rechtswissenschaftlichen Debatte zum Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Held, Thorsten, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Eine Untersuchung des verfassungsrechtlich geprägten und einfachgesetzlich ausgestalteten Funktionsauftrags öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf Internetdienste, Baden-Baden, 2008, S. 104 ff., 124.

<sup>54</sup> Vgl. Vesting, Thomas, Prozedurales Rundfunkrecht, Baden-Baden/Hamburg, 1997, S. 290 ff.

Die Fernsehdirektorin hat dem Rundfunkrat auf Nachfrage bestätigt, dass die geplanten seriellen Web-Only-Angebote der Pilotierung von neuen Bewegtbildformaten dienen, die bei Erfolg auch linear ausgestrahlt werden.

Durch einen räumlich, zeitlich, geräte- und plattformneutralen Zugriff auf die Inhalte des BR über Apps und Drittplattformen erfüllt der Bayerische Rundfunk aus Sicht des Rundfunkrates zudem das wichtige internetzspezifische Qualitätskriterium der Nutzerfreundlichkeit. Dies gilt in gleicher Form auch für die netzspezifischen Angebotsformen, die einen zeitsouveränen Abruf von Inhalten über Previews, Streaming und Web-Only-Angebote ermöglichen.

Aus Sicht des Rundfunkrates tragen schließlich auch der verantwortungsvolle Umgang mit Nutzerdaten sowie die weitgehende Barrierearmut des Angebots in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei:

Der Bayerische Rundfunk zeichnet sich durch einen besonders verantwortungsvollen Umgang mit den Nutzerdaten aus. Aus dem aktuellen Datenschutzbericht des Bayerischen Rundfunks geht hervor, dass sich der BR angesichts der Zunahme globaler Gefahren für den Schutz personenbezogener Daten um datenschutzkonforme Einbindungen der Onlinetools bemüht und großen Wert auf Transparenz im Umgang mit den Daten seiner Nutzer legt. So wird bei Empfehlungsschaltflächen wie z.B. dem „Like“-Button von Facebook, die auf BR.de integriert sind, die sog. Zwei-Klick-Lösung angeboten. Dadurch werden die Nutzungsdaten erst dann an die Anbieter weitergeleitet, wenn der Nutzer dies aktiv anklickt. Zudem enthält die Datenschutzerklärung auf BR.de einen eigenen Passus speziell für Onlinedienste und Social Media. Angesichts der rasanten Entwicklungen im Onlinebereich wird zudem der Leitfaden für Social-Media-Angebote mit datenschutzrechtlichen Empfehlungen und Kriterien für Soziale Netzwerke regelmäßig aktualisiert.<sup>55</sup>

Speziell im Hinblick auf die netzspezifischen Angebotsformen hat sich der Rundfunkrat vom Intendanten den aktuellen Stand der Barrierefreiheit der Telemedienangebote des Bayerischen Rundfunks näher erläutern lassen: Der BR nutze die Überarbeitung einzelner Angebote als Chance, dem Ziel der Barrierefreiheit stetig näher zu kommen. Zuletzt habe der BR mit der neuen Mediathek Video seine barrierefreien Angebote ausgebaut mit den zusätzlichen Services „Untertitel“ und Audio-Podcast der Hörfilmfassung. Grundsätzlich gelte für die im TMK beschriebenen netzspezifischen Angebotsformen beim BR der gleiche Maßstab wie für alle anderen Telemedien-Angebotsformen: Entsprechend den technischen und finanziellen Möglichkeiten werde die Barrierearmut der BR-Telemedienangebote ständig weiterentwickelt. BR.de könne aber wegen des hohen Anteils an Videos und anderen multimedialen

---

<sup>55</sup> 25. Tätigkeitsbericht der Datenschutzbeauftragten des Bayerischen Rundfunks für 2012/2013, S. 14 ff.

Elementen nicht völlig barrierefrei angeboten werden. **Der Rundfunkrat erwartet, dass der Bayerische Rundfunk die technische Entwicklung auch zur Verbesserung eines barrierearmen Angebotes nutzt.**

**Der Rundfunkrat stellt außerdem fest, dass der Bayerische Rundfunk mit der Weiterentwicklung seiner netzspezifischen Angebots- und Verbreitungsformen eine wichtige meinungsbildende Funktion erfüllt [Zur Erfüllung des Auftrags gemäß § 11 Abs. 1 RStV als Medium und Faktor öffentlicher Meinungsbildung zu wirken, vgl. F) 1.1].**

Die im TMK beschriebene netzspezifische Konfektionierung der bestehenden thematisch-inhaltlichen Ausrichtung gewährleistet einen zeitsouveränen Abruf von Inhalten, eine Vertiefung der Berichterstattung und professionell-journalistische Einordnung von Informationen sowie Interaktivität und Multimedialität. Dadurch wird für alle Bevölkerungsgruppen eine Teilhabe an der Informationsgesellschaft verbessert, eine zusätzliche Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert [ausführlich zu § 11d Abs. 3 RStV oben unter F) 1.1]. Die meinungsbildende Funktion wird dabei speziell auch im Hinblick auf die jüngere Zielgruppe der 14- bis 29-Jährigen erfüllt, die das Internet laut einer Studie des Hans-Bredow-Instituts als die wichtigste Informationsquelle erachten.<sup>56</sup>

### **2.2.3. Publizistische Bestimmung / Begründung der Verweildauerfristen**

#### **a) Stellungnahmen Dritter**

Der VPRT kritisiert, dass die Abkehr vom Sendungsbezug auch Auswirkungen auf das Verweildauerkonzept habe. Mit dem Ziel z.B. Streams nicht mehr sendungsbezogen, sondern anlassbezogen zu publizieren, entferne sich der BR vom Regelungssinn des RStV und verzichte auf jedwede Anbindung an das Programm. Es sei unerlässlich klar zu definieren, in welchem Umfang und mit welchen zeitlichen Limits nichtsendungsbezogene web-exklusive Inhalte durch den BR angeboten werden dürfen.<sup>57</sup>

#### **b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung**

Nach dem TMK soll das genehmigte Verweildauerkonzept des BR-Bestandskonzeptes von 2010 und die darin festgelegten Kategorien für die in diesem TMK beschriebenen Angebotsformen unverändert seine Geltung behalten.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. Hasebrink, Uwe/Jan-Hinrik Schmidt: Medienübergreifende Informationsrepertoires. Zur Rolle der Mediengattungen und einzelner Angebote für Information und Meinungsbildung. In: Media Perspektiven 1/2013, S. 2, 4.

<sup>57</sup> Stellungnahme VPRT, S. 4.

<sup>58</sup> TMK, S. 11.

In seiner Kommentierung verweist der Intendant auf das im TMK dargestellte Beispiel des Previews einer vorproduzierten Sendung. Die Verweildauer-Systematik könne für die netzspezifischen Angebotsformen unverändert fortgeführt werden. Das Prinzip der Erstveröffentlichung bestimme die Verweildauern, unabhängig davon, ob der Inhalt stärker sendungsbezogen oder stärker nichtsendungsbezogen sei. Web-Only-Inhalte folgten dabei den im Verweildauerkonzept aufgeführten Vorgaben zu „Bild-, Text- und multimedialen Inhalten“.<sup>59</sup>

### c) Entscheidung des Rundfunkrates

**Der Rundfunkrat stellt fest, dass das genehmigte Verweildauerkonzept des BR-Bestandskonzeptes von 2010 für die geplanten netzspezifischen Angebotsformen unverändert seine Geltung behält. Er verweist bzgl. der publizistischen Begründung der Verweildauerfristen auf seine Ausführungen in der Begründeten Entscheidung zum BR-Bestandskonzept von 2010<sup>60</sup>.**

Speziell auch im Hinblick auf die netzspezifischen Angebotsformen hält der Rundfunkrat die im genehmigten Verweildauerkonzept festgelegten Kategorien „Sendungen, Sendungsbeiträge und andere audiovisuelle Inhalte“ sowie „Bild-, Text- und multimediale Inhalte“ und die Auswahl der Maximalverweildauerfristen für praktikabel und nachvollziehbar. Der Rundfunkrat hält insbesondere die publizistische Begründung der Verweildauerfristen von „Bild, Text- und multimedialen Inhalten“ (z.B. Web-Only-Angeboten) im BR-Bestandskonzept für nach wie vor gültig, welche darauf verweist, dass die internetspezifische Nutzung dieser Inhalte keinen Bezug zu Sendewochen oder Programmkalendern kennt, weshalb diese Inhalte grundsätzlich bis zu zwölf Monate in den Telemedien verbleiben.

Der Kritik des VPRT ist entgegenzuhalten, dass das geltende Verweildauerkonzept u.a. auch für die bereits im BR-Bestandskonzept verankerten Angebotsformen konzipiert wurde und dass durch das Prinzip der Erstveröffentlichung der Beginn der Verweildauerfristen klar definiert ist.

### **2.3. Abwägung zwischen publizistischem Beitrag und marktlichen Auswirkungen**

**Der Rundfunkrat stellt im Ergebnis fest, dass die weiterentwickelten netzspezifischen Angebotsformen einen positiven qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten werden. Der Rundfunkrat ist angesichts des sich immer stärker ändernden Mediennutzungsverhaltens davon überzeugt, dass eine innovative technische Gestaltung der journalistischen Onlineinhalte eine wichtige meinungsbildende Funktion erfüllt und die jüngeren Zielgruppen im Sinne der Grundversorgung besser erreicht.**

**Negative marktliche Auswirkungen konnten nicht festgestellt werden.**

---

<sup>59</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 8.

<sup>60</sup> Begründete Entscheidung BR-RR zum BR-Telemedienbestand vom 08.07.2010, S. 120 ff.

### **3. Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?**

Auf der dritten Stufe ist zu prüfen, welcher finanzielle Aufwand für die Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen erforderlich ist.

#### **3.1 Kostenaufschlüsselung der Gesamtsumme entsprechend KEF-Leitfaden (Kostenfaktoren/Kalkulationsgrundlagen)**

##### **a) Stellungnahmen Dritter**

Der VPRT ist der Ansicht, dass das TMK bis auf die Etatnennung für serielle Web-Only-Inhalte keinerlei konkrete Aussagen über die durch die neuen Telemedienangebote anfallenden Kosten enthalte (z.B. seien für Übertragungsrechte der 3. Bundesliga auch Lizenzkosten aufzubringen). Die im TMK vorgesehenen Kosten für die seriellen Web-Only-Angebote seien insbesondere in ihrer Höhe von einer Millionen Euro im Jahr zu hinterfragen. Es gehöre zu den Pflichtangaben des § 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 3 RStV, die Kosten der Vorhaben konkret zu benennen, statt pauschale Umschichtungsankündigungen zu geben. Eine präzise Einschätzung der marktlichen Auswirkungen sei daher nicht möglich.<sup>61</sup>

##### **b) Ausführungen des Intendanten aus TMK und Kommentierung**

Das TMK erläutert, dass der BR die Telemedienkosten für BR.de in seine mittelfristige Finanzplanung für den Zeitraum 2013 bis 2016 eingebracht habe und beziffert die Telemedienkosten für BR.de für 2013 mit 13,137 Mio. EUR und für 2016 mit 14,280 Mio. EUR. Darin enthalten seien neben Personal- und Honorarkosten auch Positionen wie Rechteerwerb, technische Dienstleistungen und Abschreibungen sowie Distributionskosten. Für serielle Web-Only-Formate sei eine finanzielle Obergrenze von höchstens 1 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen. Der Betrag werde im Wirtschaftsplan gesondert ausgewiesen und Änderungen bedürften der Genehmigung im regulären Wirtschaftsplanverfahren.<sup>62</sup>

Laut Kommentierung des Intendanten entstünden, wie im Telemedienkonzept ausgeführt, durch die Realisierung der dargelegten Angebotsformen in vielen Fällen keine nennenswerten zusätzlichen Aufwände. Der Gesetzgeber halte bei der Veröffentlichung vertraulicher Unternehmensdaten die Nennung des Gesamtaufwands für ausreichend. Anforderungen an einen weiteren Detaillierungsgrad habe der Gesetzgeber nicht gemacht. Insbesondere sehe der Rundfunkstaatsvertrag eine detaillierte Darstellung der Erhebungsmethodik nicht vor. Die gesetzlich geforderte Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF und die Gremien sei gewährleistet.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> VPRT, S. 2 f., 5 f.

<sup>62</sup> TMK, S. 23 f.

<sup>63</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 23 f.

c) Entscheidung des Rundfunkrates

**Der Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass er alle für die Prüfung erforderlichen Informationen zum finanziellen Aufwand erhalten hat und die vorgelegte Aufschlüsselung der Telemedienkosten für die laufende Beitragsperiode den Anforderungen des KEF-Leitfadens entspricht.**

Die Frage, wie detailliert die Kosten eines Angebots im jeweiligen Konzept ausgewiesen bzw. gegenüber den Gremien dargestellt werden müssen, hängt entscheidend vom diesbezüglichen Prüfauftrag der Gremien ab. In Bezug auf die Angebotsbeschreibung ergibt sich weder aus dem RStV noch aus der Beihilfeentscheidung der Kommission die Pflicht einer Kostenaufschlüsselung über die Angabe einer Gesamtsumme hinaus. Laut Kommissionsentscheidung würde für die dritte Stufe die Darlegung genügen, dass „der Aufwand für die Erbringung des Angebots vorgesehen ist“<sup>64</sup>. Darüber hinaus hat auch keine Überprüfung des sachgerechten Mitteleinsatzes durch den Rundfunkrat zu erfolgen. Die Überprüfung des sachgerechten Mitteleinsatzes und die Ermittlung des Finanzbedarfs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten obliegen gemäß § 14 RStV grundsätzlich der KEF. Ebenso wenig ist im Rahmen der Drei-Stufen-Test-Verfahren eine Überprüfung auf effektiven Mitteleinsatz gefordert. Dies obliegt nach den Rundfunkgesetzen den Verwaltungsräten und Rechnungshöfen. Die Aufgabe der Rundfunkräte im Rahmen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens ist es festzustellen, ob das zu prüfende Angebot dem Auftrag gemäß RStV entspricht. Für die Erfüllung des Auftrages sind die Rundfunkanstalten mit den entsprechenden Mitteln auszustatten.

Im Rahmen der ständigen Telemedienkontrolle hat die Projektgruppe Telemedien zu ihrer Sitzung am 04.07.2013 eine Aufschlüsselung der Telemedienkosten nach KEF-Leitfaden für BR.de, Bayerntext und alpha-Text für die laufende Beitragsperiode 2013 - 2016 erhalten. Darin wurde der finanzielle Aufwand für die Telemedien des BR wie folgt angegeben: für 2013 mit 13.137 Mio. Euro, für 2014 mit 13.813 Mio. Euro, für 2015 mit 14.044 Mio. Euro und für 2016 mit 14.280 Mio. Euro. Die Projektgruppe hat die vorgelegte Darstellung der Telemedienkosten von BR.de (und den Fernsehtexten) anhand des KEF-Leitfadens überprüft und festgestellt, dass die darin aufgelisteten Kostenpositionen mit denen des KEF-Leitfadens übereinstimmen. Die Projektgruppe hat außerdem überprüft, dass die darin angegebene Gesamtsumme der Telemedienkosten für die laufende Beitragsperiode mit den Angaben im 19. KEF-Bericht übereinstimmt und hat ihre Beratungsergebnisse im Rundfunkrat erörtert. Der Rundfunkrat hat sich durch Nachfrage beim Intendanten vergewissert, dass die detaillierte Kostenaufstellung vom 04.07.2013 nach wie vor aktuell ist und sich keine Änderungen ergeben haben. Eine weitere Nachfrage des Rundfunkrates an den Intendanten hat ergeben, dass das vorgesehene Budget für serielle Web-Only-Formate in den genannten Telemedienkosten 2013 bis 2016 nicht enthalten ist, sondern durch Umschichtungen der bestehenden

---

<sup>64</sup> Kommissionsentscheidung E 3/2005 vom 24.4.07, Rn. 328.

redaktionellen Budgets ermöglicht werde. Die Online-Rechte für die 3. Fußball-Bundesliga seien dagegen im bereits erworbenen Rechtepakett enthalten und kosteten für das geplante Livestreaming nichts extra.

### **3.2. Plausibilität und Nachvollziehbarkeit des finanziellen Aufwands**

#### **a) Stellungnahmen Dritter**

Die im TMK beschriebene mögliche Umschichtung von Ressourcen innerhalb bestehender redaktioneller Etats zugunsten neuer Angebotsformen werden vom VPRT als intransparent kritisiert. Damit würden „ungedekelt“ Mittel für den Telemedienbereich zur Verfügung gestellt, eine genaue Etazuweisung sei dadurch obsolet. Zudem seien die im TMK vorgesehenen Kosten für serielle Web-Only-Angebote in ihrer Höhe von einer Millionen Euro im Jahr zu hinterfragen. Innerhalb des Telemedienetats des BR von 13,1 Mio. Euro würde dieses Einzelprojekt mit rund acht Prozent am Gesamtetat herausragen. Auch sei fraglich, ob der Mitteleinsatz für die seriellen Web-Only-Formate mit der Selbstbeschränkung der ARD im Marketingbereich vereinbar sei. Aus Sicht des VPRT sollen diese neuen Formate in erster Linie dazu dienen, bereits vorgelagert im Internet Promotion für das lineare Angebot zu machen.<sup>65</sup>

#### **b) Ausführungen des Intendanten aus TMK und Kommentierung**

In seiner Kommentierung führt der Intendant aus, dass etwaige Mittelverlagerungen Bestandteil der Wirtschaftspläne seien und damit der Gremienkontrolle unterlägen. Eine intransparente und „ungedekelte“ Entwicklung der Telemedienkosten sei damit ausgeschlossen. In Bezug auf den für serielle Web-Only-Formate vorgesehenen Betrag von maximal 1 Mio. Euro pro Jahr stellt der Intendant klar, dass dieser der Produktion spezifischer Telemedien diene und nicht dem Marketingetat zuzuordnen sei.<sup>66</sup>

#### **c) Empfehlung des BR-Verwaltungsrates**

Der BR-Verwaltungsrat hat im Rahmen seiner Zuständigkeit zum TMK gegenüber dem Rundfunkratsvorsitzenden am 07.07.2014 folgende Empfehlung abgegeben:

**„Der Verwaltungsrat des Bayerischen Rundfunks geht auf Grundlage der Kostenaufstellung für die ‚Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen‘ im TMK sowie der Erläuterungen in den Schreiben des Intendanten vom 23.05.2014 und 18.06.2014 davon aus, dass gegen die geplante Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen im Hinblick auf den finanziellen Aufwand keine grundsätzlichen Bedenken bestehen. Er hält fest, dass nach Aussage des Intendanten ein zusätzlicher Finanzbedarf nicht geltend gemacht wird.**

---

<sup>65</sup> VPRT, S. 6.

<sup>66</sup> Kommentierung des Intendanten, S. 15 f.

**Der Verwaltungsrat regt für die abschließende Entscheidung des Rundfunkrates an, für eine effektive Kostenkontrolle trimedialer Projekte mit Nachdruck zu fordern, dass die erforderliche Optimierung und Neuausrichtung der Kostenerfassung im BR zeitnah umgesetzt wird. Der Verwaltungsrat ist im Rahmen seiner Zuständigkeit an der Entwicklung einer trimedialen Wirtschaftsverfassung zu beteiligen.“**

d) Entscheidung des Rundfunkrates

**Der Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass der Kostenrahmen für die im TMK beschriebenen netzspezifischen Angebotsformen plausibel und nachvollziehbar dargelegt wurde und der angegebene finanzielle Aufwand für die geplante Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen erforderlich ist.**

**Bezüglich der Kosten für medienübergreifende netzspezifische Angebotsformen hält der Rundfunkrat fest, dass diese durch Umschichtungen aus redaktionellen Etats gedeckt werden und die Finanzierung im Rahmen der genehmigten Haushalte erfolgt. Ein zusätzlicher Finanzbedarf wird nicht geltend gemacht.**

Zunächst ist auf die Kritik des VPRT zu entgegnen, dass die maximal 1 Mio. Euro/Jahr für serielle Web-Only-Formate nicht dem Marketingetat des BR zuzurechnen sind, sondern vielmehr für die Produktion von originären Telemedien bereitgestellt werden, um dem geänderten Mediennutzungsverhalten gerecht zu werden. Auch macht das hierfür im TMK aufgeführte Budget von höchstens 1 Mio. Euro nicht rund acht Prozent am Gesamtetat der Telemedien des BR aus, da die seriellen Web-Only-Formate durch Umschichtungen der bestehenden redaktionellen Budgets ermöglicht werden und nicht in den Telemedienkosten enthalten sind. Davon abgesehen stellt die vorgesehene Höchstsumme für serielle Web-Only-Formate aus Sicht des Rundfunkrates keine außergewöhnliche Summe dar, da es sich um Bewegtbildformate handelt, deren Produktion verhältnismäßig teuer ist und die daher durch Angabe eines Höchstbetrags gedeckelt wurde.

Dem Rundfunkrat lag eine Aufschlüsselung der Gesamtkosten für BR.de nach einzelnen Kostenfaktoren vor (s. F) 3.1). Im TMK wird hierzu ausgeführt, dass durch die Realisierung der dargelegten Angebotsformen „in vielen Fällen“ keine nennenswerten zusätzlichen Aufwände entstehen.

Bezüglich der im TMK aufgeführten fallweisen „Umschichtungen von Ressourcen“ hat der Rundfunkrat mit Schreiben vom 16.05.2014 um Stellungnahme des Intendanten gebeten, da diese nicht im Rahmen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens überprüft werden können, sondern nur im Rahmen der Genehmigung des Wirtschaftsplans. Mit Schreiben vom 23.05.2014 hat der Intendant erläutert, dass die Umschichtungen im Zusammenhang mit der Entwicklung

des BR zu einem trimedial aufgestellten Unternehmen gesehen werden müssten. Im Zuge der Trimedialität werde der BR seine Inhalts- und Themenkompetenz künftig in medienübergreifenden Einheiten abbilden. Dies sei eine Konsequenz aus dem BR-hoch-drei-Prozess, der bereits mehrfach Gegenstand der Befassung des Rundfunkrates gewesen sei. In medienübergreifend aufgebauten Einheiten werde stärker vom Inhalt her geplant. Den Anforderungen, Stärken und möglichen Formaten/Formen der Medien und dem Rezeptionsverhalten der Nutzer entsprechend würden Inhalte schließlich medienspezifisch umgesetzt, allerdings auch hier in Beziehung zueinander (z.B. durch Teilen von Produktionskapazitäten und Filetransfer über Mediengrenzen hinweg). Die im TMK beschriebenen Umschichtungen seien aus heutiger Sicht ein notwendiger Zwischenschritt auf dem Weg in eine Wirtschaftsverfassung, welche die Trimedialität abbilde. So könne die Realisierung netzspezifischer Angebotsformen zum heutigen Zeitpunkt bedingen, dass Mittel aufgewendet würden, die für die lineare Radio- bzw. Fernsehproduktion vorgesehen seien, da die Strukturen des BR das synergetische Arbeiten zwischen Radio, Fernsehen und Telemedien auf den Ebenen der Planung, Recherche und Produktion noch nicht abbildeten. Diese Entwicklungen hin zu einem trimedialen Medienunternehmen würden in der Tat zwangsläufig dazu führen, dass die Kontrolle der Kosten auch für den Bereich der Telemedien zunehmend im Rahmen der Genehmigung des Wirtschaftsplans erfolgen werden.

Vor dem Hintergrund, dass es sich bei den „Umschichtungen von Ressourcen aus redaktionellen Etats“ um Kosten für netzspezifische Angebotsformen (Telemedienkosten) handelt, die nur an anderer Stelle etatisiert werden und vor dem Hintergrund, dass der Rundfunkrat die entstandenen Aufwände überprüfen können muss, hat der Rundfunkrat mit Schreiben vom 06.06.2014 um weitere Erläuterungen zur Kostentransparenz und Überprüfbarkeit gebeten.

Der Intendant hat mit Schreiben vom 18.06.2014 erläutert, dass sich der Kostenausweis künftig stärker an den Aufgaben, Prozessen und Produkten orientieren werde als an der bisherigen Aufbauorganisation nach Ausspielwegen. Diese Entwicklung müsse allerdings stufenweise erfolgen:

- 1. Schritt: Vermerk im Wirtschaftsplan 2015 zu den Kosten der seriellen Web-only-Formate von bis zu 1 Mio. Euro und separater Nachweis der Verwendung dieser Kosten in der darauffolgenden Wirtschaftsrechnung.
- Mittelfristig: In den bestehenden Wirtschaftsplänen sollen eigene Positionen für medienübergreifende Projekte ausgewiesen und abgerechnet werden. In einer ARD-weiten Arbeitsgruppe werde derzeit beraten, wie die Kostenrechnungen und ARD-Zahlenwerke im Hinblick auf die Trimedialität neu gestaltet werden müssen. Der BR werde hier insoweit eine Vorreiter-Funktion einnehmen.

Für die BR-interne Umsetzung werde man auch bei der Kostenrechnung stufenweise vorgehen und plane beginnend mit dem Wirtschaftsjahr 2015 medienübergreifende Projekte bzw. medienübergreifendes Arbeiten getrennt zu erfassen. Schließlich müsse dann entschieden werden, ob diese gesammelten Kosten in Form von Schlüsseln auf die linearen Angebote aufgeteilt werden können, beispielsweise als eigenständige Produktkategorien. Dies hänge aber ganz entscheidend von den Ergebnissen der diesbezüglichen Diskussionen auf ARD- und damit auch auf KEF-Ebene ab. Aus diesen Gründen starte der BR in 2015 mit den angesprochenen Verbesserungen der Kostenerfassung und einem geänderten Ausweis der medienübergreifenden Produkte in der Kostenrechnung 2015.

Der Rundfunkrat hält fest, dass „in vielen Fällen“ für die Angebotsformen keine nennenswerten zusätzlichen Aufwände entstehen und diese mit den veranschlagten Gesamtkosten für die Telemedien des BR bereit gehalten werden können. Er erkennt an, dass eine produktorientierte Erfassungsmethode der Kosten für medienübergreifendes Arbeiten noch nicht gegeben ist und die Kosten für medienübergreifende netzspezifische Angebotsformen derzeit durch Umschichtungen aus redaktionellen Etats gedeckt werden. Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass medienübergreifende Projekte bzw. medienübergreifendes Arbeiten künftig getrennt erfasst werden müssen und unterstützt die diesbezüglichen Pläne des BR und dessen Vorreiterrolle innerhalb der ARD. Er begrüßt, dass die Maximalkosten bei seriellen Web-Only-Formaten beziffert werden und künftig gesondert zahlenmäßig durch einen Vermerk im Wirtschaftsplan ausgewiesen werden.

**Für eine effektive Kostenkontrolle trimedialer Projekte macht der Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks eine zeitnahe Umsetzung der erforderlichen Optimierung und Neuausrichtung der Kostenerfassung im Bayerischen Rundfunk zur Auflage. Bei der Entwicklung einer trimedial ausgerichteten Wirtschaftsverfassung im Bayerischen Rundfunk sind die Ausschüsse des Rundfunkrates und die Projektgruppe Telemedien intensiv in die Entwicklung mit einzubeziehen.**

**Der Rundfunkrat wird die Entwicklung der Telemedienkosten im Rahmen der ständigen Telemedienkontrolle sowie speziell die Entwicklung der Kosten für die seriellen Web-Only-Formate und medienübergreifenden Projekte im Rahmen der Beratungen zum Wirtschaftsplan sowie der Wirtschafts- und Kostenrechnung kontinuierlich überprüfen.**

**Im Vollzug des Telemedienkonzeptes ist dem Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks regelmäßig über Art und Umfang des *Einsatzes* der im Telemedienkonzept beschriebenen netzspezifischen Angebotsformen sowie über den Umfang der *Nutzung* durch die Anwender zu berichten (z.B. mittels Auswertungen der BR-Medienforschung zu Abrufzahlen und/oder zur Beteiligung an Nutzer-Interaktionen).**