

Änderung der Verweildauern

*Begründete Entscheidung des BR-Rundfunkrates
zum Telemedienkonzept des Bayerischen
Rundfunks „Änderung der Verweildauern“*

Impressum:

Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks

Rundfunkplatz 1

Tel. 089 / 5900 – 30400

Fax. 089 / 5900- 30411

gremienbuero@br.de

Inhaltsverzeichnis

I. Entscheidung	6
II. Begründung	6
<u>A. Aufbau der Entscheidungsbegründung</u>	6
<u>B. Sachverhalt</u>	6
1. Gesetzliche Rahmenbedingungen	6
2. Prüfungsgegenstand	7
3. Angebotsbeschreibung.....	7
3.1 Zielgruppe	7
3.2 Inhalt und Ausrichtung	7
3.3 Nutzungs- und auftragsgemäßes Verweildauerkonzept	7
3.4 Einbeziehung der „ARD-Richtlinien für die Verbreitung von Telem Dienangebots der ARD Programmdirektion/ DasErste.de über Drittplattformen“	9
4. Verfahren	9
4.1 Einleitung des Verfahrens	10
4.2 Verlauf der Beratungen im BR-Rundfunkrat und BR-Verwaltungsrat und der Sachkommission Drei-Stufen-Test.....	10
4.3 Marktökonomisches Gutachten.....	10
4.4 Stellungnahmen Dritter	11
4.5 Kommentierung der Intendantin.....	11
<u>C. Gegenstand des Verfahrens</u>	11
<u>D. Verfahrensfragen</u>	12
1. Prüffähiges Konzept.....	12
1.1 Detailtiefe der Angebotsbeschreibung	12
a) Stellungnahmen Dritter	12
b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	12
c) Entscheidung des Rundfunkrats	13
1.2 Beschreibung der Maßnahmen zur Berücksichtigung des Jugendmedienschutzes, des Datenschutzes und der Vermeidung von Werbung und Sponsoring.....	14
a) Stellungnahmen Dritter	14
b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	14
c) Entscheidung des Rundfunkrats	15
<u>E. Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV</u>	15

1. 1. Stufe: Entsprechen die wesentlichen Änderungen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?	15
1.1 Allgemeine und telemedienspezifische Anforderungen, §§ 26, 30 Abs. 3 und 4 MStV	15
a) Stellungnahmen Dritter	15
b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	16
c) Entscheidung des Rundfunkrats	17
1.2 Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote	19
a) Stellungnahmen Dritter	19
b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	20
c) Entscheidung des Rundfunkrats	20
2. 2. Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?	20
2.1 Marktliche Auswirkungen des Telemedienkonzepts	20
a) Stellungnahmen Dritter	20
b) Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen.....	21
aa) Darstellung der Methodik	21
bb) Darstellung der Ergebnisse	22
c) Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter und zum Gutachten.....	22
d) Entscheidung des Rundfunkrats	23
2.2 Publizistischer Beitrag des Angebots	24
a) Alleinstellungs- und Qualitätsmerkmale	24
aa) Stellungnahmen Dritter.....	24
bb) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin.....	24
cc) Entscheidung des Rundfunkrats.....	25
b) Bewertung des publizistischen Beitrags	25
aa) Stellungnahmen Dritter.....	25
bb) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin.....	25
cc) Entscheidung des Rundfunkrats.....	26
c) Publizistische Begründung der Verweildauern	28
aa) Stellungnahmen Dritter.....	28
bb) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin.....	28
cc) Entscheidung des Rundfunkrats.....	29
2.3 Bewertung des publizistischen Nutzens.....	31

3.	3. Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?	31
a)	Stellungnahmen Dritter	31
b)	Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	31
c)	Empfehlung des BR-Verwaltungsrates	32
d)	Entscheidung des Rundfunkrats	33
F.	<u>Weitere nicht den Inhalt des TMK betreffende Kritikpunkte</u>	35
1.	Verstoß gegen das Verbot der Presseähnlichkeit	35
2.	Verstoß gegen das Verbot der flächendeckenden Lokalberichterstattung .	36
3.	Online-Only- und Online-First-Inhalte sowie Präsenz auf Drittplattformen .	36

Abkürzungsverzeichnis

BR = Bayerischer Rundfunk

TMK = Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks „Änderung der Verweildauern“

SK DST = Sachkommission Drei-Stufen-Test

BR-Drei-Stufen-Test-Satzung = Genehmigungsverfahren des Bayerischen Rundfunks für neue Telemedienangebote oder für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote, beschlossen in der Sitzung des Rundfunkrats am 27. März 2009 mit Zustimmung des Verwaltungsrats vom 9. März 2009; zuletzt geändert durch Beschluss des Rundfunkrats vom 13. Dezember 2019 mit Zustimmung des Verwaltungsrats vom 9. Dezember 2019

MStV = Medienstaatsvertrag

RÄStV = Rundfunkänderungsstaatsvertrag

BVerfG = Bundesverfassungsgericht

BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

VBZV = Verband Bayerischer Zeitungsverleger e. V.

APR = Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk

VAUNET = VAUNET – Verband Privater Medien e. V.

I. Entscheidung

- 1. Der Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks stellt fest, dass das am 6. September 2021 vorgelegte Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks „Änderung der Verweildauern“ den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV entspricht und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.**
- 2. Der Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks ist jährlich über die Ausschöpfung und Nutzung der Verweildauern zu informieren.**
- 3. Im Vollzug des Telemedienkonzepts ist dem Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks jährlich über die Entwicklung der Telemedienkosten zu berichten.**

II. Begründung

A. Aufbau der Entscheidungsbegründung

Die Entscheidungsbegründung wird mit der Sachverhaltsdarstellung eingeleitet. Zunächst wird auf die dem Verfahren zugrundeliegenden gesetzlichen Rahmenbedingungen eingegangen. Im Anschluss erfolgt eine kurze Beschreibung des zu prüfenden Angebots. In der Folge werden Organisation und Gang des Verfahrens bei den BR-Gremien dargestellt. Vor der materiellen Prüfung werden die Verfahrensrügen Dritter behandelt.

Den Schwerpunkt der Begründeten Entscheidung bildet die materielle Prüfung der drei Stufen des Verfahrens nach § 32 Abs. 4 MStV:

- Entspricht die geplante wesentliche Änderung des Angebots den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?
- In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?
- Ist der veranschlagte finanzielle Aufwand erforderlich?

Zur Entscheidung, ob die Tatbestände des Genehmigungsverfahrens erfüllt sind, hat der BR-Rundfunkrat jeweils die Angebotsbeschreibung und Kommentierung der Intendantin des BR, die Stellungnahmen Dritter sowie auf der dritten Stufe die Beschlussempfehlung des BR-Verwaltungsrats dargestellt und anschließend eine eigene Erwägung erarbeitet. Insgesamt hat der Rundfunkrat die staatsvertraglich erforderliche umfassende Gesamtabwägung getroffen.

B. Sachverhalt

1. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Der Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks ist das zuständige Gremium für das in § 32 Abs. 4 bis 7 Medienstaatsvertrag geregelte Verfahren zur Genehmigung eines neuen Telemedienangebots oder einer wesentlichen Änderung eines bestehenden

Telemedienangebots des Bayerischen Rundfunks. Ausgestaltet und präzisiert ist das Genehmigungsverfahren für BR-Telemedienangebote in der Satzung „Genehmigungsverfahren des Bayerischen Rundfunks für neue Telemedienangebote oder für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote“.

2. Prüfungsgegenstand

Prüfungsgegenstand ist das Telemedienkonzept des BR „Änderung der Verweildauern“ vom 6. September 2021. Das TMK wurde der Sachkommission Drei-Stufen-Test in ihrer Sitzung am 12. Oktober 2021 durch den Juristischen Direktor und stellvertretenden Intendanten vorgestellt und in der Sitzung des Rundfunkrats am 21. Oktober 2021 auf formelle Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft.

3. Angebotsbeschreibung

3.1 Zielgruppe

Das TMK verweist auf die BR-Telemedienkonzepte „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ vom 5. Dezember 2013 und „Angleichung der Verweildauern für fiktionale Formatkategorien auf BR.de an das ARD-Verweildauerkonzept“ vom 28. Oktober 2015, wonach das Angebot zwar intensiver genutzt werde und deswegen einer Anpassung der Verweildauern bedürfe, aber eine inhaltliche Neuausrichtung nicht erfolge.¹ Obgleich aus diesem Grund auch auf die in den vorbezeichneten Telemedienkonzepten benannten Zielgruppen verwiesen werden kann, wird im TMK angegeben, dass die auf Abruf verbreiteten Inhalte alle Menschen in Bayern erreichen sollen.²

3.2 Inhalt und Ausrichtung

Wie im vorgenannten Punkt „Zielgruppe“ bereits ausgeführt, wird darauf verwiesen, dass das Angebot BR.de keiner inhaltlichen Neuausrichtung unterzogen werde. Vielmehr werde auf die intensivere Nutzung der Online-Angebote sowie die veränderten Nutzungsszenarien und Produkthanforderungen und die daraus resultierenden Erwartungen der Nutzer:innen reagiert.

3.3 Nutzungs- und auftragsgemäßes Verweildauerkonzept

Mit der stetig zunehmenden Online-Videonutzung und dem veränderten Mediennutzungsverhalten mit Binge-Watching und zeitsouveränem Abruf von Inhalten ändere sich auch die Erwartung der Nutzer:innen hin zu einer dauerhaften Verfügbarkeit von Inhalten. Damit könne sich die Produktions- und Distributionsstrategie nicht an der linearen Erstausstrahlung orientieren, sondern müsse sich an der non-linearen Nutzung

¹TMK, S. 1 f.

² ebd, S. 29

ausrichten. Die Bemessung der Verweildauern basiere damit nicht mehr auf Datierungen des linearen Programms.

Die Ausdehnung der Verweildauern sei auch deswegen erforderlich, um dem Auftrag entsprechend möglichst viele Menschen zu erreichen, mithin vor allem jüngere Zielgruppen mit ihrem hohen und an Themen orientierten Bewegtbildkonsum im Internet.³

Weiter hätten sich gesellschaftliche Debatten zu relevanten Themen zusehends auf Social Media Plattformen verlagert. Bestandteil dieses Diskurses sind auch immer öffentlich-rechtliche Inhalte, vor allem wenn ARD und BR zu bestimmten Themen Hintergrundberichterstattung, Dokumentationen und Features bereithalten. In diesem Diskurs interagierten Nutzer:innen in der Kommunikation mit Redaktionen und untereinander, brächten aktiv thematische Wünsche ein und äußerten Korrekturvorschläge zu aus ihrer Sicht zu bemängelnder Berichterstattung.⁴

Es stoße auf Unverständnis der Nutzer:innen, wenn gerade diskursrelevante beitragsfinanzierte Inhalte aufgrund zu kurz bemessener Verweildauern depubliziert werden müssten. Die bislang geltenden Verweildauern schadeten deshalb der Glaubwürdigkeit der gesamten ARD im gesellschaftlichen Diskurs.⁵

Aus diesen Gründen sei das bisher an der linearen Auspielung und sendungsbezogen orientierte Verweildauerkonzept durch eines zu ersetzen, das für relevante Zeiträume differenziert an Inhalttekkategorien ausgerichtet ist.⁶

Entscheidende Maßstäbe hierfür und für die jeweils konkreten Befristungen seien der Beitrag zur Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft, das Verhalten der Nutzer:innen sowie die redaktionellen Kriterien der Relevanz.⁷

Im Einzelnen würden sich daraus folgende Maximal-Verweildauerfristen ergeben:⁸

- Non-Fiktionale Inhalte: bis zu 2 Jahre
- Fiktionale Inhalte: bis zu 12 Monate
- Inhalte für Kinder: bis zu 5 Jahre
- Debüt-Filme: bis zu 2 Jahre
- Programm- und Themenschwerpunkte: bis zu 2 Jahre
- Bildungsinhalte: bis zu 5 Jahre
- Ausgewählte Inhalte nach redaktioneller Entscheidung: unbefristet oder Frist nach redaktionellem Bedarf.
- Zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien: unbefristet

³ TMK, S. 5

⁴ ebd., S. 5

⁵ ebd., S. 6

⁶ ebd., S. 4 ff.

⁷ ebd., S. 6

⁸ ebd., S. 8-11

Bereits durch staatsvertragliche Bestimmung wurden Verweildauerfristen für europäische Lizenzproduktionen (30 Tage) und Großereignisse und Spiele der 1. und 2. Fußball-Bundesliga (7 Tage) festgelegt.

Die Verweildauern auf Drittplattformen würden sich laut TMK „grundsätzlich an der Verweildauer auf eigenen Plattformen“ orientieren, wobei die Regeln und technischen Voraussetzungen der Drittplattformen zu berücksichtigen seien.⁹

Unberührt bleibe, dass grundlegende Informationen für die Rundfunkteilnehmer:innen, z.B. zum öffentlich-rechtlichen Auftrag oder zum Rundfunkbeitrag, weiterhin ohne zeitliche Befristung angeboten werden.

Im TMK wird darauf hingewiesen, dass neben den benannten maßgeblichen Kriterien (Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft, Nutzer:innen-Verhalten und redaktionelle Beurteilung der inhaltlichen Angebotsrelevanz) in der Praxis der Verweildauerfestlegung weitere Faktoren Einfluss nehmen und de facto „in vielen Fällen“ eine Unterschreitung der intendierten Maximal-Verweildauerfristen bewirken würden: Dazu zählten Vorgaben durch die Rechtsprechung zum Schutz des Persönlichkeitsrechts und zum Vorhalten von Inhalten in Archiven ebenso wie Vorgaben durch das Urheberrecht sowie finanzielle Aspekte durch Kosten zur Abgeltung von Rechten und Kosten für die Bereithaltung und Verbreitung. Eine nähere Quantifizierung, in welchem Ausmaß diese Faktoren tatsächlich geringere Verweildauern bewirkten bzw. bewirken würden, wird im TMK nicht angegeben oder abgeschätzt.¹⁰

3.4 Einbeziehung der „ARD-Richtlinien für die Verbreitung von Telemedienangeboten der ARD Programmdirektion/ DasErste.de über Drittplattformen“

Das TMK führt aus: Bereits 2019 seien unter Einbindung der BR-Gremien Richtlinien¹¹ erlassen worden, um im Blick auf die Verbreitung von Telemedienangeboten auf Drittplattformen der gesetzlichen Verpflichtung des BR zur Einhaltung des Jugendmedienschutzes, des Datenschutzes und der Pflichten zur Vermeidung von Werbung und Sponsoring nachzukommen. Entsprechende Maßnahmen seien in diesen Richtlinien beschrieben und verbindlich vorgegeben. Diese Richtlinien entsprechen den Anforderungen des § 32 Abs. 1 S. 4 MStV. Nun sollen diese geltenden Richtlinien unverändert in das TMK integriert werden.¹²

4. Verfahren

Der Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunk hatte gemäß § 5 Abs. 2 S. 2 seiner Geschäftsordnung die Sachkommission Drei-Stufen-Test (SK DST) als steuernden, vorbereitenden und vorberatenden Ausschuss für das Genehmigungsverfahren gebildet.

⁹ TMK, S. 9

¹⁰ ebd., S. 7

¹¹ ARD-Richtlinien für die Verbreitung von BR-Telemedienangeboten über Drittplattformen, 13. Dezember 2019 / 9. Dezember 2019

¹² TMK, S. 12 f.

Ihr gehörten zunächst acht Mitglieder aus den drei Ausschüssen des Rundfunkrats sowie der Vorsitzende des Rundfunkrats und der Vertreter des BR-Rundfunkrats im GVK-Telemedienausschuss an. Die SK DST konstituierte sich am 12. Oktober 2021. Mit Neukonstituierung des BR-Rundfunkrats am 12. Mai 2022 konstituierte sich auch die SK DST neu. In der neuen Amtsperiode gehören dem Gremium 6 Mitglieder an, darunter, wie von der Geschäftsordnung vorgesehen, der Rundfunkratsvorsitzende, die Vorsitzenden bzw. stellvertretenden Vorsitzenden der Rundfunkratsausschüsse und der Vertreter des Rundfunkrats im GVK-Telemedienausschuss. Vorsitzender der SK DST ist Herr Dieter Breit.

4.1 Einleitung des Verfahrens

Mit Vorlage vom 6. September 2021 legte die Intendantin dem BR-Rundfunkrat das TMK vor und bat um Eröffnung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens. Der Rundfunkrat hat mit Beschluss vom 21. Oktober 2021 das Genehmigungsverfahren eröffnet. Der Rundfunkrat veröffentlichte das TMK am 22. Oktober 2021.

4.2 Verlauf der Beratungen im BR-Rundfunkrat und BR-Verwaltungsrat und der Sachkommission Drei-Stufen-Test

Der BR-Rundfunkrat befasste sich in seinen Sitzungen am 21. Oktober 2021, 16. Dezember 2021 und 22. Juli 2022 mit dem Genehmigungsverfahren zum TMK. Zusätzlich berichtete der Vorsitzende der SK DST im Plenum des Rundfunkrats regelmäßig von den Beratungen des Ausschusses.

Der BR-Verwaltungsrat befasste sich im Rahmen seiner Zuständigkeit auf der dritten Stufe des Genehmigungsverfahrens in seiner Sitzung am 23. Mai 2022 in Abwesenheit von Vertretern der Operative mit dem TMK und fasste zwischen dem 8. Juni 2022 und 16. Juni 2022 seine Beschlussempfehlung im schriftlichen Umlaufverfahren.

Die vorliegende Begründete Entscheidung wurde von der SK DST in ihren Sitzungen am 23. Juni 2022, 28. Juni 2022 und 14. Juli 2022 vorberaten und erstellt. Die Beratung und der Beschluss des Rundfunkrats über die Begründete Entscheidung zum Telemedienkonzept des BR „Änderung der Verweildauern“ fanden am 22. Juli 2022 in Abwesenheit von Vertretern der Operative statt.

4.3 Marktökonomisches Gutachten

Mit Datum vom 22. Oktober 2021 führte der BR-Rundfunkrat mit Frist bis zum 19. November 2021 ein bundesweites Interessenbekundungsverfahren zur Markterkundung von Gutachtern für die Untersuchung der marktlichen Auswirkungen des Telemedienkonzepts des BR „Änderung der Verweildauern“ durch. Die Aufforderung zur Interessenbekundung wurde mit Beschreibung der zu erbringenden Leistung und Auswahlkriterien am 22. Oktober 2021 auf BR.de und im Bundesanzeiger veröffentlicht. Zusätzlich wies eine Pressemitteilung auf die Interessenbekundung hin. Bis zum 19. November 2021 gaben drei Unternehmen ihre Interessenbekundung beim Rundfunkrat

ab. In der Sitzung der SK DST am 3. Dezember 2021 hatten die drei Unternehmen die Gelegenheit, sich und ihren methodischen Ansatz vorzustellen. Die SK DST empfahl dem Rundfunkrat nach den Präsentationen und eingehender Beratung die Beauftragung des Unternehmens European Economics & Marketing Consultants GmbH (EE & MC). Mit Beschluss vom 16. Dezember 2021 wurde EE & MC durch den Rundfunkrat beauftragt.

Das Gutachten in einer ersten Fassung wurde dem BR-Rundfunkrat am 13. Februar 2022 zugeleitet. Mit Datum vom 20. April 2022 wurde dem Rundfunkratsvorsitzenden das Gutachten in seiner endgültigen Fassung zum Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks „Änderung der Verweildauern“ übermittelt. Mit Schreiben vom 22. April 2022 nahm der Rundfunkratsvorsitzende das Gutachten ab. In der Sitzung der SK DST am 28. April 2022 hat EE & MC das marktökonomische Gutachten vorgestellt. Die SK DST nahm das Gutachten zustimmend zur Kenntnis.

4.4 Stellungnahmen Dritter

Dritte wurden ab dem 22. Oktober 2021 mit Frist bis zum 17. Dezember 2021 zur Stellungnahme aufgefordert. Bis zum 17. Dezember 2021 gingen beim BR-Rundfunkrat Stellungnahmen von der Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR) und vom Verband Bayerischer Zeitungsverleger e.V. (VBZV) ein. Am 21. Dezember 2021 ging eine weitere Stellungnahme vom Verband Privater Medien – VAUNET beim Rundfunkrat ein. Eine zuvor beantragte Fristverlängerung wurde gewährt.

4.5 Kommentierung der Intendantin

Gemäß Abschnitt II Abs. 6 des BR-Genehmigungsverfahrens wurden der Intendantin die eingegangenen Stellungnahmen und das marktökonomische Gutachten zum TMK weitergeleitet. Der Rundfunkrat erhielt die Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter am 7. März 2022. Die Kommentierung zum marktökonomischen Gutachten erreichte den Rundfunkrat am 16. Mai 2022.

C. Gegenstand des Verfahrens

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Änderung der Verweildauern.

In der Präambel des TMK wird darauf hingewiesen, dass durch die Änderungen im 22. RÄStV innerhalb der ARD sowohl bei den Gemeinschaftsangeboten als auch bei den eigenen Angeboten der Landesrundfunkanstalten Drei-Stufen-Test-Verfahren notwendig seien, die die Bereiche „Online-Only-Inhalte“, „Präsenz auf Drittplattformen“ und „Änderung der Verweildauern“ betreffen.

Beim BR dagegen stelle sich laut TMK¹³ die Situation anders dar: Mit dem Telemedienkonzept „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ aus dem Jahr

¹³ TMK, S. 1

2013 seien bereits Angebots- und Verbreitungsformen wie web-only, Nutzer:innen-Interaktionen sowie die Aktivität auf Drittplattformen behandelt und vom Rundfunkrat genehmigt worden. Dieses Telemedienkonzept habe weiterhin Gültigkeit, sodass vorliegend allein die Anpassung der Verweildauern zu untersuchen sei. Eine inhaltliche Änderung des Angebots BR.de gehe damit nicht einher.

Der BR-Rundfunkrat erkennt zur Feststellung des Verfahrensgegenstands zum einen an, dass wesentliche Vorgaben aus dem 22. RÄStV beim BR bereits vor der Änderung des Staatsvertrags genehmigt waren und Anwendung gefunden haben. Zum anderen teilt der Rundfunkrat die Auffassung, dass eine Änderung der Verweildauern zwar allein keine inhaltliche Änderung des Angebots darstellt, aber mit der Intention des zeitsouveränen und thematisch orientierten Abrufs von Inhalten Änderungen an den Festlegungen des bisherigen BR-Verweildauerkonzepts einhergehen, die ein Drei-Stufen-Test-Verfahren erfordern.

Damit verknüpft weist der Rundfunkrat darauf hin, dass in der materiellen Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzung aus § 32 Abs. 4 MStV (s. Kapitel III) nur auf jene Inhalte einzugehen ist, die von den wesentlichen Änderungen aus dem TMK betroffen sind. Sofern in den Stellungnahmen Aspekte angesprochen werden, die über den Verfahrensgegenstand hinausgehen, wird in der Begründeten Entscheidung unter F. (S. 34f) in einem gesonderten Abschnitt darauf Bezug genommen.

D. Verfahrensfragen

1. Prüffähiges Konzept

1.1 Detailtiefe der Angebotsbeschreibung

a) Stellungnahmen Dritter

VAUNET moniert die fehlende Detailtiefe des TMK in Angebotsbeschreibung und Kostenaufstellung. Mit seiner fehlenden Konkretisierung und seinen allgemein gehaltenen Formulierungen werde das Konzept den medienstaatsvertraglichen Anforderungen aus § 32 Abs. 1 und 2 MStV nicht gerecht.¹⁴

b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Wie bereits unter Kapitel II, B, 3 dargestellt enthält das TMK Ausführungen zu den Verweildauern.¹⁵ Weiter wird ausgeführt, dass eine inhaltliche Neuausrichtung nicht vorgenommen werde, da das TMK an die vorherigen Telemedienkonzepte anschließe. Unter Ziffer 4 werden im TMK Ausführungen zum finanziellen Aufwand getätigt.¹⁶ Nach

¹⁴ Stellungnahme VAUNET, S. 3

¹⁵ TMK, S. 4 ff.

¹⁶ ebd., S. 38

Auffassung der Intendantin ist die von VAUNET vorgetragene Kritik zu pauschal und ohne nachvollziehbare Sachargumente.¹⁷

c) Entscheidung des Rundfunkrats

Nach Auffassung des BR-Rundfunkrats genügt das Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks „Änderung der Verweildauern“ den Anforderungen an eine Angebotsbeschreibung gem. § 32 Abs. 1 und 2 MStV. Ein Verfahrenshindernis ist nicht festzustellen.

In § 32 Abs. 1 und 2 MStV sind die Tatbestandsmerkmale für den Inhalt eines Telemedienkonzepts aufgeführt. Im Telemedienkonzept muss die inhaltliche Ausrichtung des Angebots konkretisiert werden und es müssen die Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung, Verweildauern, die Verwendung internetspezifischer Gestaltungsmittel sowie die Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit beschrieben werden. Weiter muss die Beschreibung eine Nachprüfung des finanziellen Aufwands ermöglichen.

Dabei sind im vorliegenden Fall zwei Sachverhalte zu berücksichtigen:

Wenngleich die Angebotsbeschreibung als „Telemedienkonzept“ und nicht als „Telemedienänderungskonzept“ bezeichnet wurde, so ist nach verständiger Auslegung des Inhalts der Angebotsbeschreibung eindeutig, dass mit dem vorgelegten Telemedienkonzept der Telemedienbestand des Bayerischen Rundfunks nur im Punkt der Verweildauern geändert werden soll, und nicht vorherige Telemedienkonzepte vollständig abgelöst werden sollen. Aussagen zu Zielgruppen, der inhaltlichen Ausrichtung oder den Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit gelten weiterhin fort, ohne dass sie im vorliegenden TMK noch einmal aufgegriffen werden müssten. Allein auf die Beschreibung der Verweildauern kommt es vorliegend an. Diese werden im TMK dargestellt.

Weiter darf sich die Angebotsbeschreibung auf einem mittleren Abstraktionsniveau bewegen. Dieses mittlere Abstraktionsniveau ist auch notwendig, um im Rahmen der Ausführung zukünftige Entwicklungen als Folge der Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu ermöglichen. Der Rundfunkrat kann nicht feststellen, dass sich das TMK unterhalb der Anforderung an ein mittleres Abstraktionsniveau bewegt.

¹⁷ Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 3

1.2 Beschreibung der Maßnahmen zur Berücksichtigung des Jugendmedienschutzes, des Datenschutzes und der Vermeidung von Werbung und Sponsoring

a) Stellungnahmen Dritter

Nach Ansicht von VAUNET ist unklar, wie die Einhaltung des Jugendmediens- und Datenschutzes sowie die Kontrolle der Einhaltung auf Drittplattformen sichergestellt werden sollen und inwiefern der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich den AGB der Drittplattformbetreiber unterwerfen müsse. Zudem unterwerfe sich der BR den Geschäftsstandards der Drittplattformen, wenn Inhalte mit den FSK-Freigaben ab 16 und 18 dort nicht abrufbar seien. Ebenso wenig sei erkennbar, ob und wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk Einfluss auf die Algorithmen der Plattformbetreiber Einfluss nehmen könne.¹⁸

b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Im TMK wird auf die bereits beschlossenen und eingeführten Richtlinien verwiesen.

Zur Einhaltung des Jugendmedienschutzes wird im TMK zunächst ausgeführt, dass auf Drittplattformen jugendgefährdende Inhalte für Kinder und Jugendliche leicht auffindbar seien, hinreichend wirksame Jugendmedienschutzkonzepte häufig nur unzureichend vorhanden seien und vorkonfigurierte Funktionen zum Jugendmedienschutz nur eingeschränkt wirksam seien.¹⁹ Aus diesem Grund stellten BR und ARD sicher, dass bei der Nutzung von eigenen Inhalten auf Drittplattformen ein möglichst gleich hohes Schutzniveau wie beim Angebot von Inhalten auf den eigenen Plattformen gewährleistet werde. Konkret würde der BR für Kinder bzw. für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte auf Drittplattformen nicht abrufbar machen. Mit einer Verlinkung werde in diesem Fall auf das eigene Portal verwiesen, wo ein Altersverifikationssystem greife.²⁰

Zur Einhaltung des Datenschutzes auf Drittplattformen würden die Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung zur gemeinsamen Verantwortung beachtet. Alle Präsenzen auf Drittplattformen seien mit einem Impressum versehen.²¹ Bei abweichender datenschutzrechtlicher Verantwortung werde mit sichtbarem Hinweis auf die Datenschutzinformationen der Drittplattformbetreiber verwiesen. Bei Aufnahme von Inhalten der Drittplattformen in das eigene Angebot werde stets eine datenschutzfreundliche Voreinstellung geprüft, um einen Datentransfer an den Drittanbieter, soweit möglich, zu vermeiden bzw. einzuschränken.²²

In ihrer Kommentierung verweist die Intendantin darauf, dass mit der Unterbindung der Verbreitung von FSK-16- und FSK-18-Inhalten keine Unterwerfung unter die AGB der

¹⁸ Stellungnahme VAUNET, S. 6 f.

¹⁹ TMK, S. 12

²⁰ ebd., S. 12

²¹ ebd., S. 12

²² ebd., S. 13

Drittplattformbetreiber stattfinden, sondern der BR entsprechend rechtlicher Vorgaben und gemäß seines eigenen Selbstverständnisses effiziente Maßnahmen zum Jugendmedienschutz getroffen habe. Des Weiteren verweist die Intendantin auf die alleinige Möglichkeit des Gesetzgebers, auf die Algorithmen der Plattformbetreiber Einfluss zu nehmen.²³

c) Entscheidung des Rundfunkrats

Nach Auffassung des BR-Rundfunkrats sind durch die formale Einbindung der geltenden „ARD-Richtlinien für die Verbreitung von BR-Telemedienangeboten über Drittplattformen“ aus 2019 in das Telemedienkonzept und die dort vorgenommene Beschreibung die Anforderungen aus § 32 Abs. 1 S. 4 MStV erfüllt. Ein Verfahrenshindernis liegt nicht vor.

Die im TMK dargestellte Maßnahme zur Durchsetzung des Jugendmedienschutzes auf Drittplattformen genügt den Anforderungen an das mittlere Abstraktionsniveau der Angebotsbeschreibung. Insbesondere wirksam ist, dass der BR nur dort Inhalte, die für Kinder und Jugendliche nicht geeignet sind, bereithält, wo er die volle Kontrolle über den Jugendmedienschutz hat, nämlich im eigenen Angebot BR.de.

Im Hinblick auf den Datenschutz verweist der Rundfunkrat auf die EU-Datenschutzgrundverordnung, der alle Drittplattformbetreiber unterworfen sind, sofern sie im Gebiet der Europäischen Union ihre Produkte anbieten. Dem Rundfunkrat ist nicht bekannt, dass Unternehmen wie Meta Platforms, Inc. (Facebook), Twitter Inc. oder Alphabet Inc. (YouTube) die EU-DSGVO unterlaufen würden. Die nunmehr ins TMK aufgenommenen datenschutzrechtlichen Maßnahmen, die bereits in Geltung stehen, sind hinreichend und nachvollziehbar beschrieben.

E. Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV

1. 1. Stufe: Entsprechen die wesentlichen Änderungen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?

1.1 Allgemeine und telemedienspezifische Anforderungen, §§ 26, 30 Abs. 3 und 4 MStV

a) Stellungnahmen Dritter

VAUNET verweist auf die gestiegenen Abrufzahlen von Inhalten auf BR.de bei derzeit bestehenden Verweildauern und sieht damit das Argument des Glaubwürdigkeitsverlusts bei Ausbleiben der Verweildauerverlängerung als widerlegt an.²⁴

²³ Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 7 f.

²⁴ Stellungnahme VAUNET, S. 8

b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Zur Begründung der Ausdehnung und weiteren Ausdifferenzierung wird im TMK auf die veränderte Rezeption von Medieninhalten und die daraus folgende Erwartung der Nutzer:innen verwiesen.

Der sich stetig ins Internet verlagernde Medienkonsum löse sich zunehmend vom linearen Zusammenhang des Inhalts. Zu den mittlerweile selbstverständlichen Nutzungsszenarien würden der Abruf kompletter, auch älterer, Serienstaffeln, Verweise auf verwandte Angebote, für Einzelbedürfnisse und bestimmte Ziel- und Interessengruppen kuratierte Inhalte sowie eigenständige audiovisuelle Angebote gehören. Aus diesem Grund müsse sich das Verweildauerkonzept von seiner „Sendung verpasst“-Funktion hin zu einer Orientierung an Themen und Inhalten entwickeln.²⁵

Gleichzeitig habe sich eine Vielzahl journalistischer und nicht-journalistischer Quellen entwickelt. Die zeitliche Eingrenzung des Interesses der Medienkonsument:innen an bestimmten Inhalten sei daher immer schwieriger. Insbesondere würden jüngere Zielgruppen ihren Medienkonsum nahezu ausschließlich im Internet abdecken und damit die Möglichkeit zeitlich individuell gesteuerter Nutzung erwarten.²⁶

Ein weiterer Aspekt sei die gestiegene Relevanz von Social-Media-Plattformen für gesellschaftliche Debatten. Nutzer:innen könnten hier nicht nur selbst Medieninhalte absetzen, sondern in einen direkten Diskurs untereinander und mit Redaktionen eintreten. Auf die Depublizierung entsprechender Inhalte und der damit zusammenhängenden Kommentare würden Nutzer:innen unter Verweis auf die Rundfunkbeitragspflicht mit Unverständnis reagieren, insbesondere dann, wenn der BR zu öffentlichen Debatten und Themen, Hintergründe, Dokumentationen und Features bereithalten würde.²⁷ Dies führe zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der ARD im gesamtgesellschaftlichen Diskurs.²⁸ Seriöse, fundierte und der gesellschaftlichen Kontrolle durch Rundfunkräte unterliegende öffentlich-rechtliche Informationen müssten daher für einen zeitlich angemessenen Zeitraum verfügbar sein, auch um den verfassungsrechtlichen Beitrag zur Angebotsvielfalt leisten zu können.²⁹

Dieser Logik folgend, wird im TMK der Beginn der Verweildauerfrist auf den ersten Tag der Bereitstellung auf der Plattform gesetzt und nicht mehr auf das lineare Erstsenddatum.³⁰

Die Kriterien für die Bemessung der einzelnen Verweildauern würden sich somit thematisch bzw. an der Kategorie ausrichten – etwa an der Aktualität eines Sachstands bei wissenschaftlichen Themen, dem Bedürfnis, Inhalte für Kinder möglichst lange bereithalten zu können, oder den Erfordernissen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Diskurs. Gleichwohl würden die beschriebenen Verweildauern oftmals nicht ausgeschöpft

²⁵ TMK, S. 4

²⁶ ebd., S. 5

²⁷ ebd., S. 5

²⁸ ebd., S. 6

²⁹ ebd., S. 6

³⁰ ebd., S. 6

werden können, etwa wegen der Existenz von Persönlichkeitsrechten, der Kosten für die Rechteabgeltung oder Vorgaben des Urheberrechts.³¹

Unter Verweis auf die Ausführungen im TMK entgegnet die Intendantin der Kritik, dass das Verweildauerkonzept ausreichend begründet sei. So werde dort unter anderem auch auf repräsentative Studienergebnisse verwiesen, die die Veränderung des Nutzer:innenverhaltens belegen würden. Auch werde die Ausdehnung der Verweildauern nicht mit sinkender Nutzer:innenakzeptanz oder dem Ziel höherer Abrufzahlen begründet.³²

c) Entscheidung des Rundfunkrats

Der BR-Rundfunkrat stellt fest, dass die geplante Änderung der Verweildauern auf BR.de den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.

Der Gesetzgeber hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in § 30 MStV mit dem Angebot von Telemedien beauftragt. Diese Telemedien müssen – wie alle anderen Angebote der Rundfunkanstalten auch – vom öffentlich-rechtlichen Auftrag gemäß § 26 MStV umfasst sein.

Die Erfüllung des Auftrags setzt einen hohen Rezeptionsgrad voraus: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss möglichst alle Beitragszahler:innen erreichen können.

Vielfach wurde der Auftrag durch verfassungsgerichtliche Entscheidungen weiter ausgestaltet und konkretisiert. Dabei wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Bestands- und Entwicklungsgarantie zugestanden. Deshalb müssten die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks offen für „neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungswege“ gehalten werden. Der Rundfunk dürfe nicht, so explizit das Bundesverfassungsgericht, *„auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden“*.³³

Nach Ansicht des Rundfunkrats können Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur dann alle Beitragszahler:innen erreichen, wenn das Angebot für das Publikum eine angemessene, seinem Nutzungsverhalten entsprechende Zeit vorgehalten wird. Wenn sich der Medienkonsum nachweislich vom Linearen löst und sich darauf auch die Erwartung des Publikums stützt, kann ein Verweildauerkonzept für non-lineare Angebote sich nicht mehr an der linearen Ausstrahlung orientieren und muss darüber hinaus auch Inhalte mit angemessener Verfügbarkeit bereitstellen. Auf dieses veränderte Mediennutzungsverhalten darf und muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Sinne seiner verfassungsrechtlich garantierten Bestands- und Entwicklungsgarantie reagieren. Mehr noch entspricht es auch der Erwartung des Gesetzgebers aus dem 22. RÄStV, die Nutzer:inneninteressen bei der Bemessung der Verweildauern in Betracht zu ziehen.

³¹ TMK, S. 7

³² Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 8

³³ BVerfGE 199, 181, 218

Der Rundfunkrat betont, dass die Bemessung einer jeweiligen Verweildauer keiner wissenschaftlichen Berechnung folgt, sondern immer nur eine Annäherung an ein Nutzer:innenverhalten sein kann.

Der Rundfunkrat hält die an Themeninteressen von Nutzer:innen orientierte Länge der Verweildauern in den einzelnen Kategorien für angemessen.

Ausdrücklich hebt der Rundfunkrat den im TMK benannten öffentlich-rechtlichen Auftrag hervor, *„durch ein breites, hochwertiges und inhaltlich vielfältiges Angebot auch in der digitalen Welt die kulturelle, soziale und politische Vielfalt im eigenen Land und in der Welt wiederzugeben und durch ein frei zugängliches werbefreies Telemedienangebot dem Bedürfnis aller Nutzerinnen und Nutzer Rechnung zu tragen, jederzeit auf glaubwürdige und zuverlässige Informationen und authentische Inhalte zugreifen zu können.“*³⁴

In diesem Zusammenhang unterstreicht der Rundfunkrat die Wichtigkeit der spezifischen Prägung des Digitalangebots des BR durch klare bayerische Schwerpunktsetzungen, wie sie insbesondere im Informationsbereich durch ein großes Netz an Korrespondentinnen im Freistaat sowie auch im Bildungs- oder im Unterhaltungsbereich durch entsprechende Angebote gewährleistet werden. Neben der überregional, national und international relevanten Angebotsvielfalt gehört es zum Markenkern der Digitalangebote des BR, Nutzer:innen-Interessen im Blick auf Kultur und Zeitgeschehen ihrer bayerischen Heimat in allen Regionen – künftig mit verbesserten Verweildauern auch solcher Angebote – zu bedienen.³⁵

Der Rundfunkrat erinnert daran, dass verlängerte Verweildauern von Angeboten nur dann den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der gesamten Bevölkerung entsprechen, wenn möglichst weitgehend die Barrierefreiheit und leichte Zugänglichkeit (auch) dieser – nunmehr länger vorfindlichen – Angebote sichergestellt sind. Gemäß Medienstaatsvertrag muss die Gestaltung der Telemedienangebote *„die Belange von Menschen mit Behinderungen besonders berücksichtigen“*.³⁶ Zudem gibt der Medienstaatsvertrag vor: *„Durch die zeitgemäße Gestaltung der Telemedienangebote soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten, Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation angeboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden.“*³⁷ Anlässlich des Ausbaus der Verweildauern von Angeboten ist nach Überzeugung des Rundfunkrats besonders darauf zu achten, dass diese Erfordernisse konsequent im Blick behalten und notwendigenfalls Verbesserungen durchgeführt werden, damit die längeren Verweildauern einem möglichst breiten Publikum zugutekommen können.

³⁴ TMK, S. 16

³⁵ vgl. ebd., S. 16 f.

³⁶ § 30 Abs. 3 Satz 2 MStV

³⁷ § 30 Abs. 3 Satz 1 MStV

Der BR-Rundfunkrat ist der Auffassung, dass die geplante Änderung der Verweildauern die telemedienspezifischen Anforderungen aus § 30 Abs. 3, 4 MStV erfüllt.

Gerade das bereits angesprochene Ziel der Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft verlangt, dass Inhalte für alle Bevölkerungsgruppen und Altersstufen angeboten werden. Es ist in Folge veränderter technischer Möglichkeiten und gewandelten Nutzungsverhalten auf eine komplexere Strategie verschiedener Angebote und Zugänge zurückzugreifen.³⁸ Um diesen Zugriff zu ermöglichen, müssen Inhalte, insbesondere journalistische Formate, Dokumentationen, Hintergründe, Features oder wissenschaftliche Beiträge, einen möglichst langen wie angemessenen Zeitraum auf allen Ausspielwegen vorgehalten und leicht zugänglich angeboten werden.

Darüber hinaus entspricht es der gesetzgeberischen Erwartung an eine Vernetzung der Telemedienangebote von ARD und ZDF, wenn die Verweildauern innerhalb der ARD und damit auch beim BR an die bereits beim ZDF erfolgte Ausdehnung der Verweildauerfristen angepasst werden.³⁹

1.2 Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote

- ➔ Gebot der journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung, § 30 Abs. MStV i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV
- ➔ Keine nichtsendungsbezogenen presseähnlichen Angebote, § 30 Abs. 7 S. 1 MStV
- ➔ Keine Werbung mit Ausnahme von Produktplatzierungen, § 30 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 MStV
- ➔ Kein Abruf von angekauften Spielfilmen und angekauften Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktion sind mit Ausnahme der europäischen Lizenzproduktionen nach § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 MStV, § 30 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 MStV
- ➔ Keine flächendeckende lokale Berichterstattung, § 30 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 MStV
- ➔ Kein Verstoß gegen die Negativliste in der Anlage zu § 30 Abs. 5 S. 1 Nr. 4 MStV

a) Stellungnahmen Dritter

Insoweit Dritte in ihren Stellungnahmen Verstöße gegen die angeführten gesetzlichen Ge- und Verbote befürchten oder bemängeln, ist nicht ersichtlich, dass dies mit der Verlängerung der Verweildauern und damit mit dem TMK nachvollziehbar begründet wird. Es wird an dieser Stelle auf Kapitel F der Begründeten Entscheidung verwiesen, in dem die das TMK nicht tangierenden Kritikpunkte behandelt werden.

³⁸ Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage § 11d RStV, Rn. 79 f.

³⁹ s. TMÄK des ZDF „Stand und Entwicklung der Telemedienangebote des ZDF sowie Änderung der Telemedienangebote“ vom 26. Februar 2020, genehmigt am 10. Juli 2020

b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Die Intendantin hat sich in Bezug auf die Verlängerung der Verweildauern weder im TMK noch in ihrer Kommentierung der Stellungnahmen Dritter zu den gesetzlichen Ge- und Verboten geäußert. Vielmehr stellt sie fest, dass aufgrund der Konzentration des TMK auf die Verlängerung der Verweildauern das Verbot der Presseähnlichkeit nicht Gegenstand des Verfahrens ist.⁴⁰

c) Entscheidung des Rundfunkrats

Der BR-Rundfunkrat sieht keine Anhaltspunkte dafür, dass die im TMK beschriebene Verweildauerverlängerung einen Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote bewirkt.⁴¹

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

Auf der zweiten Stufe des Genehmigungsverfahrens ist zu prüfen, in welchem Umfang durch die geplante Änderung der Verweildauern im Angebot BR.de in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird. Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen der zu prüfenden Ausdehnung der Verweildauern sowie deren meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch solcher des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen.

2.1 Marktliche Auswirkungen des Telemedienkonzepts

a) Stellungnahmen Dritter

VAUNET kritisiert in seiner Stellungnahme zunächst, dass mit der Verweildauerverlängerung auch eine Vergrößerung des Angebots beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbunden sei, die sowohl werbefinanzierten Anbietern als auch Inhabern von Pay-TV-Rechten die Vermarktung fiktionaler Angebote erschweren würde.⁴² Darüber hinaus ist nach Ansicht VAUNETs die Betrachtung der marktlichen Auswirkungen im TMK unzureichend. Es könne nicht allgemein auf Milliardenumsätze großer Medienunternehmen verwiesen werden. Vielmehr müssten Umsätze spezifisch für deutsche Telemedienangebote ausgewiesen werden.⁴³ Außerdem müssten die Marktauswirkungen des regional ausgerichteten Angebots BR.de vor allem an anderen regionalen Angeboten gemessen werden und nicht, wie im TMK, an international und national agierenden Medienkonzernen mit ihren Telemedienangeboten.⁴⁴

⁴⁰ Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 19

⁴¹ vgl. Kapitel F der Begründeten Entscheidung

⁴² Stellungnahme VAUNET, S. 10 f.

⁴³ ebd., S. 11 f.

⁴⁴ ebd., S. 12

Der VBZV kritisiert die Überführung ausgewählter Inhalte in das Archiv und die damit verbundenen unbegrenzten Verweildauern. Dies würde Verlagen die Vermarktung ihrer Pressearchive und damit auch die Refinanzierung eigener Angebote erschweren.⁴⁵

b) Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen

Dem Rundfunkrat liegt ein von der European Economics & Marketing Consultants GmbH angefertigtes Gutachten zum Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks „Änderung der Verweildauern“ (Stand: 20. April 2022) vor.

aa) Darstellung der Methodik

Die Gutachterin führt zunächst eine **Abgrenzung des Marktes** anhand der Analyse der nationalen und europäischen gerichtlichen Spruchpraxis durch. Ausgangspunkt der Analyse ist die Feststellung der Gutachterin, dass es sich bei BR.de um ein kosten- und werbefreies digitales Angebot handele. Damit sei es schon nicht Teil des gleichen sachlich relevanten Marktes wie kostenpflichtige digitale Angebote und habe somit hier keine Auswirkungen.⁴⁶

Die Gutachterin geht in ihrer Untersuchung davon aus, dass für digitale Angebote die Zuschaueraufmerksamkeit, anders als im Fernsehwerbemarkt, keine Relevanz habe. Vielmehr komme es bei digitalen Angeboten auf die Gewinnung von Nutzer:innendaten an, die dann kommerziell genutzt werden würden. Die werbetreibende Industrie kaufe diese Nutzer:innendaten und nutze sie zum einen zur Nutzer:innenanalyse, zum anderen für die Personalisierung der Werbung. Daraus leite sich ein Onlinewerbemarkt ab, der für die folgende Analyse der Spruchpraxis relevant sei.⁴⁷

Die neue ökonomische Realität der hohen Relevanz der Onlinewerbemärkte spiegele sich auch in den wirtschaftlichen Daten wieder. Danach hätten die Umsätze im Onlinewerbemarkt im Jahr 2020 insgesamt 10 Mrd. Euro betragen. Sie seien damit 2,5 Mal so groß wie der lineare Fernsehwerbemarkt.⁴⁸

Die ökonomische Realität aufnehmend, hätten zunächst das Bundeskartellamt und daran anschließend der BGH in seinem „Facebook-Urteil“ von 2020 diese Marktabgrenzung nicht nur bestätigt, sondern auch die sachlich relevanten Märkte der suchgebundenen und suchungebundenen Märkte definiert.⁴⁹ Weiter habe der BGH sogar festgestellt, dass eine wettbewerbliche Relevanz einer unentgeltlichen Austauschbeziehung dann nicht feststellbar sei, wenn die entsprechende Leistung aus nicht-wirtschaftlichen Motiven angeboten werde, ohne Teil einer zumindest mittelbar oder längerfristig auf Erwerbszwecke ausgelegten Strategie zu sein.⁵⁰ Daraus folgt für die Gut-

⁴⁵ Stellungnahme VBZV, S. 11

⁴⁶ Gutachten EE & MC, S. 24

⁴⁷ ebd., S. 25 f.

⁴⁸ ebd., S. 28

⁴⁹ ebd., S. 36

⁵⁰ ebd., S. 37

achterin, dass BR.de zum einen nicht zum sachlich relevanten Onlinewerbemarkt gehöre, weil keine Nutzer:innendaten gewonnen werden würden, zum anderen auch keine längerfristig auf Erwerbszwecke angelegte Strategie verfolge und somit nicht wettbewerblich relevant sei.⁵¹ Die Relevanz der Sammlung und Nutzung von Nutzer:innendaten für die Marktabgrenzung digitaler Angebote folge auch aus den Entscheidungen des Bundeskartellamtes und der EU-Kommission.⁵²

Des Weiteren geht die Gutachterin auf den Digital Markets Act (DMA) ein, der sich derzeit in der finalen Abstimmung befinden würde. Nach den dortigen Definitionen komme dem Angebot BR.de keine sog. „Gatekeeper“-Funktion zu, ihm fehle also die marktliche Bedeutung.⁵³

bb) Darstellung der Ergebnisse

Marktliche Auswirkung der Verlängerung der Verweildauern

Schon auf Grundlage der vorgenannten Marktabgrenzung kommt die Gutachterin zu dem Ergebnis, dass BR.de keine marktlich relevanten Auswirkungen habe, da es kein Marktteilnehmer in Onlinewerbemärkten sei und ihm zudem die wettbewerbliche Relevanz fehle.⁵⁴

Des Weiteren stellt die Gutachterin fest, dass vom Angebot BR.de keine Wettbewerbsbedenken ausgehen können, da es sich mit 24,7 Millionen Visits nur an fünfter Stelle bei der Anzahl der Abrufe digitaler Inhalte in Deutschland befinde bzw. nur einen Anteil von 7,6 Prozent aufweise und somit keine so marktmächtige Stellung habe, dass eine Verlängerung der Verweildauern Auswirkungen auf andere sachlich relevante Märkte haben könne.⁵⁵

Des Weiteren hat die Gutachterin auch die marktlichen Auswirkungen auf vorgelagerte (Markt für urheberrechtlich geschützte Inhalte), nachgelagerte (Gate-Keeper-Plattformen) sowie verbundene Märkte (Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) untersucht. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Auswirkungen auf vor- und nachgelagerte Märkte allenfalls positiv seien. Auf verbundene Märkte sei aufgrund der geringen marktlichen Bedeutung von BR.de keine Auswirkung festzustellen.⁵⁶

c) Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter und zum Gutachten

Die Intendantin entgegnet der Kritik VAUNETs, dass eine Verlängerung der Verweildauern nicht zwangsläufig zu Reichweiteneinbußen bei privaten Anbietern führen würde. Der hierfür als Begründung herangezogene allgemeine Wert der Internetnutzung in Deutschland habe für die Verlängerung der Verweildauern keine Aussagekraft,

⁵¹ Gutachten EE & MC, S. 39

⁵² ebd., S. 40 ff.

⁵³ ebd., S. 44 f.

⁵⁴ ebd., S. 45

⁵⁵ ebd., S. 82

⁵⁶ ebd., S. 83

da weder Häufigkeit noch Intensität der Nutzung beschrieben würden. Vielmehr würden die Tagesreichweiten von Bewegtbild oder Audio im Internet bei Jüngeren und Älteren belegen, dass noch keine Marktsättigung eingetreten sei. Zudem sei in einer Untersuchung festgestellt worden, dass auch die Anbieter zufrieden mit gestiegenen Nutzungszahlen seien. Dies würde wiederum zeigen, dass die Marktteilnehmer auf neue Bedürfnisse der Nutzer:innen reagieren würden.⁵⁷ Auch in ihrer Entgegnung auf die Kritik des VBZV bezieht sich die Intendantin auf diese Fakten.⁵⁸

Darüber hinaus sei auch die Darstellung des Wettbewerbs angemessen, denn damit solle die allgemeine Marktentwicklung mit ihren nationalen und globalen Trends erklärt werden, die eine Anpassung der Verweildauern notwendig machen.⁵⁹ Zudem werde im TMK auch die Wettbewerbssituation in Bayern aufgezeigt. Mehr noch ließen die gleichzeitig gestiegenen Nutzungszahlen beim Angebot BR.de und den regionalen Anbietern nicht den Schluss zu, dass eine Verlängerung der Verweildauern negative Auswirkungen auf die privaten Anbieter haben könne. So seien während der Corona-Pandemie die Zuwachsraten bei einzelnen regionalen Anbietern sogar noch höher gewesen als beim Angebot BR.de.⁶⁰

Zudem bewertet die Intendantin die Argumentation des Gutachtens als stimmig und schlüssig und sieht daher keinen Anlass für eine weitere Kommentierung.

Sie verweist ergänzend auf das im Rahmen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens des hr-Rundfunkrats in Auftrag gegebene Gutachten, welches zu dem Schluss komme, dass eine Verlängerung der Verweildauern nur sehr unwahrscheinlich zum Marktaustritt einzelner Anbieter bzw. zum Unterbleiben eines neuen Markteintritts führen würde.⁶¹

d) Entscheidung des Rundfunkrats

Der BR-Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass das von der European Economics & Marketing Consultants GmbH vorgelegte Gutachten den Anforderungen des Prüfauftrags entspricht und die europarechtlichen Vorgaben erfüllt. Auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse verweist der Rundfunkrat darauf, dass keine marktlichen Auswirkungen der Verlängerung der Verweildauern festzustellen bzw. erwartbar sind.

Die von der Gutachterin gewählte Methodik erfüllt die europarechtlichen Vorgaben und ist im Einklang mit der Europäischen Kommission, die eine statische und dynamische Marktanalyse verlangt.

Insbesondere steht für den Rundfunkrat nach den Beratungen zum Gutachten von EE & MC fest, dass die Verlängerung der Verweildauern sowohl auf die sachlich relevanten Märkte als auch auf die vor- und nachgelagerten sowie verbundenen Märkte keine negativen Auswirkungen hat. Der Rundfunkrat betont den Befund des Gutachtens,

⁵⁷ Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 11 f.

⁵⁸ ebd., S. 23, Fn. 55

⁵⁹ ebd., S. 13 f.

⁶⁰ ebd. S. 15 f.

⁶¹ Kommentierung der Intendantin zum marktökonomischen Gutachten, S. 2

dass auf vor- und nachgelagerte Märkte sogar eine positive Auswirkung der Ausdehnung der Verweildauern zu erwarten ist.

2.2 Publizistischer Beitrag des Angebots

a) Alleinstellungs- und Qualitätsmerkmale

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET kritisiert, dass im TMK mit dem Verweis auf das Fehlen von Bezahlschranken oder dem Verweis auf die Werbefreiheit unzulässige eigenständige Qualitätskriterien herangezogen werden, da diese zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gehören.⁶²

bb) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Im TMK wird ausgeführt, dass sich für die Betrachtung der publizistischen Wettbewerbssituation keine grundlegende Veränderung zu jenen Angaben zum Konkurrenzumfeld ergebe, wie sie bereits in den 2010 und 2013 genehmigten Telemedienkonzepte getroffen wurden.⁶³

Zur qualitativen Ebene im publizistischen Wettbewerb weist das TMK darauf hin, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre hochwertigen, inhaltlich vielfältigen und breit aufgestellten Telemedienangebote als werbefreie Alternative zu kommerziellen Angeboten zur Verfügung stellen.⁶⁴ Zugleich sei es gemäß rechtlicher Vorgaben Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Telemedien, Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, Orientierungshilfe zu bieten und die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten zu fördern.⁶⁵

Im Weiteren wird auf die von den Landesrundfunkanstalten der ARD unter unabhängiger wissenschaftlicher Begleitung definierten Qualitätskriterien verwiesen, bei denen für das vorliegende TMK das Kriterium der Nutzerfreundlichkeit insbesondere relevant sei.⁶⁶ Das inhaltliche Spektrum bleibe von der Angebotsänderung unberührt und zeichne sich im Wettbewerbsumfeld durch hohe Professionalität in der Umsetzung sowie vor allem durch seine Orientierungsfunktion und die regionale Färbung der Inhalte aus.⁶⁷

Die Verlängerung der Verweildauern leiste einen qualitativ wichtigen Beitrag zur Nutzerfreundlichkeit im Sinne der von den Nutzer:innen erwarteten Flexibilisierung der Nutzungsmöglichkeit der bereitgestellten Inhalte.⁶⁸ Dies sei auch deshalb im Sinne des

⁶² Stellungnahme VAUNET, S. 14

⁶³ TMK, S. 25

⁶⁴ ebd., S. 26

⁶⁵ ebd., S. 26

⁶⁶ ebd., S. 27

⁶⁷ ebd., S. 27

⁶⁸ ebd., S. 28

beitragszahlenden Publikums, als damit mögliche Fälle unterschiedlicher Verweildauerfristen für ähnliche Inhalte in verschiedenen öffentlich-rechtlichen Digitalangeboten, die bei den Nutzer:innen Irritationen auslösen, zukünftig vermieden werden können.⁶⁹

Die Intendantin verweist in ihrer Kommentierung entsprechend auf das TMK.⁷⁰

cc) Entscheidung des Rundfunkrats

Der BR-Rundfunkrat stellt fest, dass mit der Nutzerfreundlichkeit ein zulässiges Qualitätskriterium für die Beurteilung der Verlängerung der Verweildauern benannt wurde.

Für die Qualitätsbewertung wesentlich ist die Untersuchung des Angebots auf seine Eignung, die Zielsetzung der Programmacher:innen zu erfüllen. Dabei ist zwischen inhaltsbezogenen, gestaltungsbezogenen und herstellungsbezogenen Qualitätskriterien zu differenzieren. Ein Kriterium ist dabei die nutzungsädaquate Gestaltung. Der Rundfunkrat hält dieses Qualitätskriterium für geeignet, um die Qualität der Verlängerung der Verweildauern zu evaluieren.

Der Rundfunkrat hebt hervor, dass durch das TMK eine inhaltliche Änderung des Angebots nicht vorgenommen wird, sondern ausschließlich die Verweildauern an die veränderten Rezeptionsbedingungen angepasst werden sollen. Insofern ist im Folgenden auch nur zu prüfen, ob diese Veränderung einen qualitativen Beitrag darstellt.

Gleichwohl erlaubt sich der Rundfunkrat den Hinweis, dass sich Werbefreiheit und Fehlen von Bezahlschranken zwar aus dem gesetzlichen Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergeben, sie aber – im Interesse des beitragszahlenden Publikums – seine Unabhängigkeit sichern, was ein eigenständiges Qualitätsmerkmal darstellt.

b) Bewertung des publizistischen Beitrags

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET warnt davor, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht hochwertige Inhalte bereithalten solle, die bereits auf dem freien Markt erhältlich seien.⁷¹

bb) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Die Intendantin verweist auf die Ausführungen im TMK zur Erfüllung des Kriteriums der Nutzer:innenfreundlichkeit. Mit der Verlängerung der Verweildauern werde ein qualitativer Beitrag zu der von Nutzer:innen erwarteten Flexibilisierung digitaler Inhalte geleistet. Damit würden Zugangschancen zu den relevanten Inhalten des BR erhöht.⁷²

⁶⁹ Stellungnahme VAUNET, S. 28

⁷⁰ Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 15

⁷¹ Stellungnahme VAUNET, S. 14

⁷² TMK, S. 28

Der qualitative Beitrag für das Publikum werde auch durch Analysen belegt, nach denen die meisten Abrufe digitaler Inhalte zwar im zeitlichen Zusammenhang mit dem Publikationszeitpunkt erfolgten, im non-fiktionalen Bereich ein Viertel der Abrufe aber in den elf folgenden Monaten erfolge und die Zugriffskurve nach dem vierten Monat nicht abflache.⁷³ Bei fiktionalen Angeboten verteile sich die Nutzung, gerade bei Reihen und Serien ohne feste Ausstrahlungsfrequenzen im linearen Fernsehprogramm, noch deutlicher über den gesamten Verweildauerzeitraum.⁷⁴ Allen Kategorien sei gemein, dass viele Einzelinhalte zu späteren Zeitpunkten und sogar gegen Ende der Verweildauern bemerkenswerte Nachfrageschübe erfahren.⁷⁵

Aufgrund dieses Befunds hält die Intendantin VAUNET entgegen, dass die Ausdehnung der Verweildauern zur umfassenden Auftragserfüllung notwendig sei.⁷⁶

cc) Entscheidung des Rundfunkrats

Der BR-Rundfunkrat ist zu der Auffassung gelangt, dass die Verlängerung der Verweildauern gemäß Telemedienkonzept einen wichtigen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb im Sinne des § 34 Abs. 4 Nr. 2 MStV leisten wird.

Der Rundfunkrat stützt sich im Wesentlichen auf folgende Erwägungen:

Erfüllung des Auftrags

VAUNET geht unter Verkennung des sogenannten Grundversorgungsauftrags offensichtlich davon aus, dass sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf inhaltliche Nischen zu beschränken habe. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch klargestellt, dass der Grundversorgungsauftrag weder als „Mindestversorgung“ zu verstehen ist,⁷⁷ noch dass er eine Grenze zwischen privatem und öffentlichem Rundfunk zieht.⁷⁸ Vielmehr seien vom Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowohl dessen demokratisierende Funktion als auch seine kulturelle Verantwortung umfasst.⁷⁹ Schon gar nicht ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk nur für Information und der private Rundfunk für Unterhaltung zuständig.⁸⁰

Im Sinne dieser umfassenden Auftragserfüllung ist auch die Verlängerung der Verweildauern für alle Angebotskategorien zu verstehen. Wenn es Marktteilnehmer gibt, die ohne jegliche rundfunkrechtliche Vorgaben Inhalte sehr lange, teilweise sogar unbefristet vorhalten und damit eine zeitsouveräne Nutzung ermöglichen, und wenn das Publikum aufgrund dessen sein Rezeptionsverhalten ändert, darf und muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk – auch im Sinne seiner Entwicklungsgarantie – im rundfunkrechtlichen Rahmen Inhalte länger verfügbar machen.

⁷³ TMK, S. 28

⁷⁴ ebd., S. 28

⁷⁵ ebd., S. 28

⁷⁶ Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 12

⁷⁷ BVerfGE, 74, 297, 325 f.

⁷⁸ Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage, Präambel, Rn. 18

⁷⁹ BVerfGE 73, 118, 157 f.

⁸⁰ BVerfGE 83, 238, 297 f.

Publizistischer Beitrag und meinungsbildende Funktion

Der Rundfunkrat hat die Angebotsbeschreibung anhand der benannten Qualitätskriterien auf ihren publizistischen Beitrag hin untersucht und sich dabei vor allem auf die Nutzerfreundlichkeit konzentriert.

Unter der Nutzerfreundlichkeit ist nicht nur die „Usability“ des Angebots zu verstehen, sondern auch die Anpassung der Inhalte-Verfügbarkeit an veränderte Rezeptionsbedingungen.

In den zurückliegenden Jahren hat sich innerhalb kürzester Zeit ein disruptiver Medienwandel vollzogen. Nicht nur der Markteintritt global agierender, milliardenschwerer Konzerne in den Streamingmarkt, sondern auch die Entwicklung sozialer Medien zu geschlossenen Systemen, auf denen zumeist kurze Videoinhalte konsumiert werden, hat das Mediennutzungsverhalten erheblich verändert. Inhalte sind eben nicht nur überall, sondern auch für sehr lange Zeit verfügbar. Das Publikum orientiert sich an den Bedingungen der zeitsouveränen Nutzung und erwartet dies für alle nutzbaren und damit auch für die öffentlich-rechtlichen Angebote.

Der Rundfunkrat weist mit Nachdruck auf die verfassungsrechtliche garantierte Bestands- und Entwicklungsgarantie hin, nach der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht auf den gegenwärtigen Stand der Entwicklung in programmlicher Hinsicht beschränkt werden dürfen.⁸¹

Nach Ansicht des Rundfunkrats steht die Verlängerung der Verweildauern im engen Zusammenhang mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der betont wurde:

Es „wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.“⁸²

Ausdrücklich unterstreicht das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit der Auftrags Erfüllung und deshalb der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die durch geltendes Recht sichergestellt werden sollen:

„Die gesetzlichen Regelungen sollen es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglichen, seinen klassischen Funktionsauftrag zu erfüllen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfasst. Nur wenn ihm dies gelingt und er im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann, ist das duale System in seiner gegenwärtigen Form, in der die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlich-rechtlichen, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.“⁸³

⁸¹ BVerfGE 99, 181, 218

⁸² BVerfG, 1 BvR 2756/20, 81

⁸³ ebd., 82

Nach Auffassung des Rundfunkrats folgt aus der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts, dass die qualitativ hochwertigen Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer angemessenen, dem Rezeptionsverhalten angepassten Form vorgehalten werden können und müssen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die privaten Wettbewerber eine zeitsouveräne Nutzung ihrer Inhalte ermöglichen, von denen sich die Inhalte des BR als Teil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in vorgenannter Form deutlich abheben.

Durch die verlängerte Ermöglichung des zeitsouveränen Zugriffs auf Inhalte des BR wird auch das Kriterium der Nutzerfreundlichkeit erfüllt.

Des Weiteren erfüllt die Verlängerung der Verweildauern die meinungsbildende Funktion des Angebots des BR für alle Zielgruppen, die in unterschiedlicher Ausprägung das Internet als primäre Informationsquelle nutzen und daher eine zeitsouveräne Nutzung einfordern.

c) Publizistische Begründung der Verweildauern

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET kritisiert, dass die Notwendigkeit der Anpassung zur Verweildauerverlängerung im TMK nicht ausreichend belegt werde. Der sog. „long tail“-Effekt mache nur einen sehr geringen Teil der Nutzung aus, sodass der nunmehr betriebene Aufwand durch den Einsatz von Beitragsmitteln nicht mehr im Verhältnis zum eigentlichen Nutzen stehe. Zudem verweist VAUNET auf die Möglichkeit der Wiederholung im linearen Programm, um Inhalte in der Mediathek länger bereitstellen zu können.

Darüber hinaus werden von VAUNET die neue Kategorisierung der Inhalte und insbesondere die Einführung der Kategorie „Debütfilme“ kritisiert. Als Debütfilme könnten auch kommerziell erfolgreiche Eigenproduktionen angeboten werden, die keinen Bezug zum Profil von BR.de haben.⁸⁴

Der VBZV moniert, dass bei der Begründung der Verweildauern die Abwägung zwischen der Erfüllung des telemedialen Rundfunkauftrags und der Wettbewerbsverzerrung zulasten des publizistischen Wettbewerbs privater Anbieter nur unzureichend vorgenommen worden sei.⁸⁵

bb) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Im TMK führt die Intendantin aus, dass zuvorderst das veränderte Mediennutzungsverhalten und die damit verbundene Veränderung der Erwartungen der Nutzer:innen die Veränderung der Verweildauern notwendig machen würden (s. Kap. II, E., 1., 1.1., b) der Begründeten Entscheidung).

⁸⁴ Stellungnahme VAUNET, S. 9 ff.

⁸⁵ Stellungnahme VBZV, S. 10

Des Weiteren könnten laut TMK saisonale Effekte, aktuelle Entwicklungen und sich anhand singulärer Ereignisse entfachende gesellschaftliche Debatten sowie die Verlinkung bei Drittanbietern zu einer erhöhten Nachfrage nach Inhalten führen.⁸⁶ Es sei zudem immer schwerer absehbar, wann einzelne Bevölkerungsgruppen auf bestimmte Inhalte zugreifen wollen, sodass auch eine angebotsabhängige Differenzierung der Verweildauern notwendig sei.⁸⁷

VAUNET hält die Intendantin mit Hinweis auf das TMK entgegen, dass der sog. „long tail“-Effekt substantiell sei, wenn bei non-fiktionalen Inhalten der spätere Abruf von Inhalten ein Viertel der Nutzung betrage, bei non-fiktionalen Inhalten sogar noch mehr.⁸⁸

cc) Entscheidung des Rundfunkrats

Der BR-Rundfunkrat vertritt die Auffassung, dass in Folge der geänderten Marktsituation im Streamingbereich und des daraus resultierenden, nachvollziehbar dargelegten Mediennutzungsverhaltens die vorgeschlagene Änderung des Verweildauerkonzepts gerechtfertigt ist.

Nach Ansicht des BR-Rundfunkrats ist die Verlängerung der Verweildauern nicht nur Folge der durch den Gesetzgeber erlaubten Liberalisierung, sondern mehr noch eine auftragsgemäße und auftragsbedingte Reaktion auf das veränderte Medienkonsumverhalten und die daraus resultierenden Erwartungen der Nutzer:innen.

Die Verlängerung der Verweildauern muss nach Überzeugung des Rundfunkrats auch als Ausfluss der verfassungsrechtlich garantierten Bestands- und Entwicklungsgarantie verstanden werden. Eine angemessene Reaktion auf die tiefgreifende Transformation des Mediensektors darf dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht vorenthalten werden.

Die im TMK im Blick auf die allgemeinen Marktentwicklungen zwischen Video- und Audioangeboten differenzierende Beschreibung zeigt die Herausforderungen auf, die durch die Dominanz kommerzieller Anbieter ausgelöst und verschärft werden – insbesondere im Unterhaltungsbereich.

Die im TMK dargelegte Verlängerung der Verweildauern betrifft *non-fiktionale* Inhalte, die zum einen den Kern des öffentlich-rechtlichen Auftrags bilden, zum anderen nicht in diesem Umfang zum Angebotsportfolio privater Medienanbieter gehören.

Dokumentationen, Nachrichten, Wissens- oder Magazinformate, die teilweise mit großem Rechercheaufwand hergestellt wurden, tragen in erheblichem Maße zum Verständnis zeitgeschichtlicher Ereignisse wie z.B. des Wirecard-Skandals oder des Ukraine-Kriegs bei. Selbst bei sich schnell verändernden Informationslagen wie einem Krieg oder einer Naturkatastrophe kann eine längere Verweildauer helfen, Entwicklungen aufzuzeigen.

⁸⁶ TMK, S. 29

⁸⁷ ebd., S. 29 ff.

⁸⁸ Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 10

Zudem können non-fiktionale Inhalte Teil eines gesellschaftlichen Diskurses sein, dem diese Inhalte bei zu gering bemessener Verweildauer entzogen würden. Dies läge nicht im Interesse des Publikums. Vor diesem Hintergrund ist auch die Möglichkeit des zeitlich unbeschränkten Abrufs ausgewählter Inhalte in Folge einer redaktionellen – und transparent zu begründenden – Entscheidung zu verstehen und zu begrüßen. Im Blick auf den Bereich der Nachrichteninhalte ist zu würdigen, dass öffentlich-rechtliche Inhalte von 78 Prozent der Bevölkerung als besonders glaubwürdig eingestuft würden und 82 Prozent der Menschen sich im Programm öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten über das politische Geschehen informieren.⁸⁹ Nachweislich leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen entscheidenden Beitrag zur Stabilität der Demokratie und insbesondere zum Vertrauen der Menschen in seriöse und verlässliche Informationen.⁹⁰

Im Hinblick auf *fiktionale* Inhalte hat insbesondere der Markteintritt internationaler Streamingplattformen das Publikum an eine lange Abrufbarkeit von Filmen und Serien gewöhnt. Die Anbieter haben so eine Nutzer:innenerwartung geschaffen bzw. forciert, auf die der von der Allgemeinheit finanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunk reagieren muss. Nutzer:innen würden nicht verstehen, wenn beitragsfinanzierte Inhalte nur eine relativ kurze Zeit auf den Plattformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abrufbar sind und die Mediatheken damit weit hinter der internationalen Konkurrenz zurückbleiben würden.

Der Rundfunkrat hält gerade die durch Verweildauerverlängerungen bei fiktionalen Angeboten ausgebauten Zugriffs- und Nutzungsmöglichkeiten bei den Eigen-, Ko- und Auftragsproduktionen des Bayerischen Rundfunks für erforderlich: Wie im TMK dargelegt, zeichnen sich diese Produktionen durch eine spezifisch bayerische inhaltliche und künstlerisch-ästhetische Handschrift aus, die sie im Wettbewerbsumfeld einzigartig macht und dem gesetzlichen Auftrag laut Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayRG in hohem Maße Rechnung trägt.⁹¹

Die im TMK enthaltene Vereinheitlichung und deutliche Verweildauerverlängerung der kinderspezifischen Angebote sind aus Sicht des Rundfunkrats dringlich und kommen – gerade durch ihren nichtkommerziellen Charakter – sowohl den Kindern selbst, als auch ihrem familiären und sozialen Umfeld sowie den damit befassten Bildungsinstitutionen zugute.

Beachtlich ist im neuen Verweildauerkonzept nicht zuletzt der Aspekt der Medienschaffenden-Nachwuchsförderung, für die sich gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk in beträchtlichem Umfang und in zahlreichen Kooperationen engagiert und damit einen gewichtigen Beitrag zur Film- und Fernsehkultur leistet. Erstlingswerke sind in der Regel einer ausgiebigen kommerziellen Nutzung ganz oder teilweise entzogen und haben so selten die Möglichkeit, die für sie notwendige Aufmerksamkeit zu generieren. Im Kontext der Tatsache, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Vergangenheit

⁸⁹ Gutachten EE & MC, S. 84 f.

⁹⁰ Dominik Speck, „Ergebnisse der EBU-Studie Public Service Media and Democracy – Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und demokratische Qualität in Europa“, Media Perspektiven 5/2022

⁹¹ TMK, S. 33f.

oftmals Sprungbrett für nun (auch international) erfolgreiche Regisseur:innen und Schauspieler:innen gewesen ist, ist eine Verlängerung der Verweildauer für Debütfilme zugunsten der kulturellen Vielfaltförderung besonders zu begrüßen.⁹²

2.3 Bewertung des publizistischen Nutzens

Zusammenfassend kommt der BR-Rundfunkrat zum Ergebnis, dass die Verlängerung der Verweildauern im Angebot BR.de einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten wird. In Anbetracht des sich weiterhin verändernden Mediennutzungsverhaltens zu einem zeitsouveränen Abruf von Inhalten und einer wachsenden Themenorientierung des Publikums ist der Rundfunkrat überzeugt, dass die Verlängerung der Verweildauern rezeptionsadäquat ist, eine Verbesserung der Nutzerfreundlichkeit darstellt, die meinungsbildende Funktion des Angebots BR.de verstärkt und die Zielgruppen im Sinne der Grundversorgung besser erreicht.

Negative marktliche Auswirkungen konnten nicht festgestellt bzw. belegbar prognostiziert werden.

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

Auf der dritten Stufe wird der finanzielle Aufwand geprüft, der für die Verlängerung der Verweildauern erforderlich ist.

a) Stellungnahmen Dritter

VAUNET kritisiert, dass die im TMK aufgeführte Kostensteigerung vor dem Hintergrund einer von der ARD anvisierten Steigerung des Sehvolumens von 50 Prozent zu niedrig angesetzt sei. Des Weiteren seien die im TMK aufgeführten Telemedienkosten zu unkonkret und unbestimmt. Weder zu den zusätzlichen Kosten aufgrund von Sachaufwand, Personalaufwand, Bereitstellung und Berücksichtigung der Barrierefreiheit noch zu den Vergütungs- und Lizenzkosten würden im TMK konkrete Aussagen gemacht.⁹³ Zudem bemängelt VAUNET, dass nicht ersichtlich sei, aus welchem Etat die zusätzlichen Kosten finanziert werden sollen, und das Fehlen einer Evaluierungsklausel. VAUNET erklärt, grundsätzlich eine Ausweitung des Telemedienangebots der BR-Telemedien abzulehnen.⁹⁴

b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Im TMK wird erläutert, dass sich die Schätzung des finanziellen Zusatzaufwands in Höhe von 20 Prozent auf folgende Annahmen stützen würde.⁹⁵

⁹² vgl. TMK, S. 34 f.

⁹³ Stellungnahme VAUNET, S. 15

⁹⁴ ebd., S. 16

⁹⁵ TMK, S. 38

- Auswirkungen werde es wohl eher bei Serien, Soaps, Dokus und Filmen geben. Beim Rest des Angebots dürften die Veränderung der Verweildauern eher geringe Auswirkungen haben
- Die Menschen würden sich an längere Bereitstellung gewöhnen, was zu einer höheren Nutzung führe.
- Die Inhalte würden länger kuratiert und länger in den personalisierten Empfehlungen auftauchen.
- Die Ausweitung der Verweildauern werde damit insbesondere zu einem Anstieg der Verbreitungskosten führen.

Für die zusätzlichen Kosten sei im Beitragszeitraum von 2021 bis 2024 kein Projekt bei der KEF angemeldet worden, die Zusatzkosten würden aus dem bestehenden Etat finanziert werden.

In Entgegnung von VAUNET kann für die Kommentierung der Intendantin insofern auf das TMK verwiesen werden.

Auf Nachfrage der SK DST hat die Verwaltungsdirektion des Bayerische Rundfunks in der Sitzung am 31. Mai 2022 und anschließend mit Schreiben vom 2. Juni 2022 in Vertretung der Intendanz konkretisiert, dass für die Schätzung der Kostensteigerung angenommen worden sei, dass Inhalte nicht geändert würden, sondern sie nur länger abrufbar seien und damit potentiell häufiger genutzt werden würden, was nur zu einem höheren Datenvolumen führen würde. Weiter wurde erläutert, dass sich die Kosten und damit auch ihre Steigerung aus einer Eigenleistung des BR bis zum Übergabepunkt (Wartung, Administration) und einer Fremdleistung ab Übergabe (Providerzugänge, Domainkosten, Hostingdienstleistung) zusammensetzen würden. Der geschätzte Kostenzuschlag in Höhe von 20 Prozent habe sich aus drei Faktoren ergeben: So sei zum einen bereits nach Verabschiedung des Telemedienkonzepts „Anpassung der Verweildauern für fiktionale Formatkategorien auf BR.de an das ARD-Verweildauerkonzept“ 2016 eine tatsächliche Steigerung der Verbreitungskosten von ca. 20 Prozent festgestellt worden. Zum anderen habe die gesteigerte Nutzung der BR-Mediathek im Jahr 2019 in Folge des Ausbaus von BR24 und der allgemeinen Steigerung der Attraktivität des Angebots ebenso zu einer Kostensteigerung von ca. 20 Prozent geführt. Zudem könne man sich auf Expert:innenschätzungen aus dem BR, dem WDR und dem SWR berufen, die eine geschätzte Kostensteigerung von 20 Prozent als plausibel ansehen würden.⁹⁶

c) Empfehlung des BR-Verwaltungsrates

Der BR-Verwaltungsrat hat im Rahmen seiner Zuständigkeit zum TMK gegenüber dem Rundfunkratsvorsitzenden am 15. Juni 2022 folgende Empfehlung abgegeben:

„Der Verwaltungsrat des Bayerischen Rundfunks geht auf Grundlage der Kostenaufstellung für die ‚Änderung der Verweildauern‘ im TMK des Bayerischen Rundfunks sowie der Erläuterungen in den Schreiben der Verwaltungsdirektion

⁹⁶ Antwort der Verwaltungsdirektion auf die Nachfrage der SK DST vom 2. Juni 2022

des Bayerischen Rundfunks vom 2. Juni 2022 davon aus, dass gegen die geplante Verlängerung der Verweildauern im Hinblick auf den finanziellen Aufwand keine grundsätzlichen Bedenken bestehen.“

d) Entscheidung des Rundfunkrats

Der BR-Rundfunkrat stellt fest, dass die zu erwartenden Kosten für die im TMK beschriebene Verlängerung der Verweildauern plausibel und nachvollziehbar dargelegt wurden und der angegebene finanzielle Aufwand für die geplante Verlängerung der Verweildauern erforderlich ist.

Der Rundfunkrat wird die Entwicklung der Telemedienkosten im Rahmen der ständigen Telemedienkontrolle sowie speziell der Verbreitungs- und Vorhaltekosten im Rahmen der Beratungen zum Wirtschaftsplan sowie der Wirtschaftsrechnung kontinuierlich prüfen.

Der Rundfunkrat trifft diese Entscheidung auf Grundlage der im TMK enthaltenen sowie der durch die Verwaltungsdirektion am 2. Juni 2022 vorgelegten zusätzlichen Informationen zum finanziellen Aufwand. Diese zusätzlichen konkretisierenden Informationen hatte die SK DST von der Operative des BR erbeten.

Mit der Bitte um Konkretisierung verfolgte die SK DST das Ziel der Nachvollziehbarkeit der Kostensteigerung von 20 Prozent. Auch wenn die Zunahme der Nutzungsintensität und damit auch die Kosten nur geschätzt werden können, muss nach Auffassung des Rundfunkrats plausibel erklärt werden können, auf welchen konkreten Annahmen die Schätzung beruht. Auf Nachfrage wurden hierfür drei Faktoren genannt. Der BR beruft sich dabei auf Erfahrungswerte aus der Vergangenheit sowie eine fundierte Expertise mehrerer Landesrundfunkanstalten. Insbesondere die Berufung auf die konkreten Kostensteigerungen infolge des Telemedienkonzepts von 2016 und der Zunahme der Nutzung der BR-Mediathek 2019 lassen aus Sicht des BR-Rundfunkrats nicht erkennen, dass bei der nun anvisierten Verweildauerausdehnung eine höhere Kostensteigerung zu erwarten ist.

Nach Auffassung des Rundfunkrats ist eine Aufschlüsselung der zu erwartenden Kosten im Hinblick auf Personalkosten oder Sachaufwand nicht erforderlich, da bei der Verlängerung der Verweildauern im Wesentlichen nur eine Steigerung der Verbreitungskosten zu erwarten ist.

Vor diesem Hintergrund kann der Rundfunkrat den Hinweis VAUNETs auf das von der ARD vorgegebene Ziel der Steigerung des Sehvolumens um 50 Prozent in der ARD-Mediathek nicht nachvollziehen. Selbst wenn man diese Zahl auch als Zielvorgabe für den BR zugrunde legt, kann daraus nicht plausibel abgeleitet werden, dass die für die Verlängerung der Verweildauern erforderliche Steigerung der Verbreitungskosten um 20 Prozent zu niedrig angesetzt sein soll.

Eine eigens etablierte Evaluierungsklausel, wie sie VAUNET anmahnt, ist aus Sicht des BR-Rundfunkrats nicht notwendig. Im Zuge der ständigen Telemedienkontrolle so-

wie der Beratungen zu den Wirtschaftsplänen sowie der Wirtschaftsrechnung unterliegen die Kosten für Telemedien und damit auch die Verbreitungskosten der ständigen Gremienkontrolle. Der BR-Rundfunkrat hat diese Kontrollfunktion bereits in der Vergangenheit wahrgenommen. Er wird sich auch in Zukunft die laufenden Telemedienkosten vorlegen lassen und somit die Entwicklung der Kosten, insbesondere der Verbreitungskosten, beobachten.

Dieses Vorgehen entspricht der BR-Drei-Stufen-Test-Satzung: Hiernach zählt zu den Positivkriterien für das Vorliegen eines neuen oder wesentlich veränderten Angebots, dass eine wesentliche Steigerung des Aufwands für dieses Angebot im Zusammenhang mit inhaltlichen Änderungen des Gesamtangebots zu konstatieren ist.⁹⁷ Der Rundfunkrat nimmt seine Verantwortung wahr, dies jeweils zu prüfen.

⁹⁷ BR-Drei-Stufen-Test-Satzung, Ziff. I, Abs. 2, lit. a), Nr. 4.

F. Weitere nicht den Inhalt des TMK betreffende Kritikpunkte

Im Folgenden geht der BR-Rundfunkrat kurz auf die in den Stellungnahmen Dritter aufgeworfenen Kritikpunkte ein, die die Inhalte des TMK nicht betreffen.

1. Verstoß gegen das Verbot der Presseähnlichkeit

Sofern in dem vorliegenden TMK ein Verstoß gegen das Verbot der Presseähnlichkeit gesehen wird,⁹⁸ weist der Rundfunkrat darauf hin, dass mit dem Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks nur die Verlängerung der Verweildauern aller Angebotskategorien angestrebt wird. Eine Änderung der Inhalte im Hinblick auf Presseähnlichkeit ist nicht intendiert und auch nicht erkennbar.

Der Rundfunkrat unterstreicht, dass in den Telemedienangeboten des BR das in § 30 Abs. 7 MStV differenziert beschriebene Verbot der Presseähnlichkeit ausnahmslos zur Geltung zu bringen ist. Sollte bei Angeboten des Bayerischen Rundfunks unzulässigerweise gegen diese rechtliche Vorgabe verstoßen werden, müsste dies unverzüglich korrigiert werden. Es gibt nach Auffassung des Rundfunkrats allerdings keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass – wie VBZV sachfremd und polemisierend behauptet – der BR das Verbot presseähnlicher Telemedien „weiter aushöhlt, um es letztlich leerlaufen zu lassen“.⁹⁹ Weder die Verlängerung der Verweildauern noch die bereits durch die geltenden Richtlinien möglichen Online-only- und Online-first-Angebote bewirken Verstöße gegen das Verbot der Presseähnlichkeit.¹⁰⁰

Der Rundfunkrat hat zustimmend zur Kenntnis genommen, dass und wie die Intendantin in ihrer Kommentierung der Stellungnahmen Dritter den Vorwurf des Verstoßes gegen das Verbot der Presseähnlichkeit als verfehlt bewertet und darüber hinaus mit grundsätzlichen Anmerkungen einordnet.¹⁰¹ Insbesondere begrüßt der Rundfunkrat die Feststellung der Intendantin: „Die Telemedienangebote des BR entsprechen § 30 Abs. 7 MStV, sie sind im Schwerpunkt mittels Bild und Ton gestaltet, der Text steht nicht im Vordergrund. Bezugspunkt ist dabei das gesamte genehmigte Telemedienangebot und nicht eine einzelne Meldungsseite. Diese gesetzliche Vorgabe wird regelmäßig – auch mittels technischer Systeme – überprüft.“¹⁰² Angesichts der etwa durch VBZV anhaltend vorgetragenen Kritik an angeblichen Verstößen gegen das Verbot der Presseähnlichkeit bittet der Rundfunkrat um regelmäßige Information über die tatsächlichen Sachverhalte entsprechend der zitierten Feststellung der Intendantin. Nach Auffassung des Rundfunkrats liegt es im wohlverstandenen Interesse sowohl des Bayerischen Rundfunks als auch der Veranstalter privater Medien, dass der Dialog über strittige Fragen sachgemäß geführt wird.

Überdies verweist der Rundfunkrat auf die Möglichkeit der Anrufung der Schlichtungsstelle von Verlagen und öffentlich-rechtlichem Rundfunk oder in letzter Konsequenz,

⁹⁸ Stellungnahme VBZV, S. 2 ff

⁹⁹ ebd., S. 6

¹⁰⁰ vgl. Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 21

¹⁰¹ ebd., S. 19 f.

¹⁰² ebd., S. 21

wie es Mitglieder des VBZV in der Vergangenheit ausweislich der Stellungnahme des Verbandes getan haben, auf die Beschreitung des Klageweges vor den ordentlichen Gerichten. Der Rundfunkrat ist im Rahmen des gesetzmäßig durchzuführenden Drei-Stufen-Test-Verfahrens zur Ausdehnung der Verweildauern im Angebot des BR nicht der richtige Ansprechpartner für diese Frage, die vom TMK nicht berührt wird.

2. Verstoß gegen das Verbot der flächendeckenden Lokalberichterstattung

Der Kritik, das TMK treffe keine Aussagen, wie das Verbot der flächendeckenden Lokalberichterstattung gesichert werden solle,¹⁰³ entgegnet der Rundfunkrat, dass mit dem TMK nur die Verweildauern für Inhalte des BR verlängert werden sollen. Darüber hinaus sind die Inhalte des BR von den Änderungen nicht betroffen. Ein Zusammenhang zwischen Ausdehnung der Verweildauern und einer angeblichen flächendeckenden Lokalberichterstattung ist nicht erkennbar. Der Rundfunkrat führt im Rahmen der laufenden Telemedienkontrolle auch die Aufsicht darüber, welche Maßnahmen ergriffen werden, um das staatsvertraglich geregelte Verbot der flächendeckenden Lokalberichterstattung einzuhalten.¹⁰⁴ Im Übrigen und unabhängig vom Verfahren zum TMK verweist der Rundfunkrat darauf, dass der MStV kein Verbot lokaler Berichterstattung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk statuiert, sondern lediglich flächendeckende Angebote zur vollständigen Abdeckung aller lokalen Themen für unzulässig erklärt hat.¹⁰⁵

3. Online-Only- und Online-First-Inhalte sowie Präsenz auf Drittplattformen

Vielfach wird in den Stellungnahmen sowohl die Verbreitung auf Drittplattformen¹⁰⁶ als auch die Einstellung von Online-Only- und Online-First-Inhalten¹⁰⁷ kritisiert. Dem entgegnet der Rundfunkrat, dass der BR bereits mit dem Telemedienkonzept „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ aus dem Jahr 2013 die Möglichkeiten der genannten Angebotsformen geschaffen hat. Insofern verweist der BR-Rundfunkrat auf seine Begründete Entscheidung vom 14. Juli 2014.

Der Rundfunkrat weist zudem darauf hin, dass der Gesetzgeber mit dem 22. RÄStV die Möglichkeit für diese Angebotsformen ausdrücklich einräumt. Generelle Kritik daran muss sich primär an den Gesetzgeber richten und kann nicht durch den Rundfunkrat im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen Drei-Stufen-Test-Verfahrens qualifiziert werden. Unangemessen ist die gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geäußerte Kritik, dass sie im Sinne ihres Auftrags die vom Gesetzgeber geschaffenen neuen Nutzungsvarianten für eigene Inhalte ausschöpfen.

¹⁰³ Stellungnahme VBZV, S. 7

¹⁰⁴ vgl. § 30 Abs. 5 Nr. 3. MStV

¹⁰⁵ vgl. Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 22

¹⁰⁶ Stellungnahme APR, S. 1 ff.; Stellungnahme VAUNET, S. 4 ff., Stellungnahme VBZV, S. 8 ff.

¹⁰⁷ Stellungnahme VAUNET, S. 4