

Änderung der Verweildauern

The screenshot shows the website interface for 'Das Erste'. At the top left is the 'Das Erste' logo and navigation links: 'Startseite', 'Sendungen', 'TV-Programm', 'Live', 'Mediathek', 'Teletext', and 'Über uns'. At the top right is a search bar labeled 'Suche im Ersten'. The main content area features a large video player with a scene of a man and a woman walking. A text overlay on the right of the video reads 'Heute | 23:20 Uhr | Filme im Ersten', 'Paris kann warten', and a 'mehr' link. Below the video player is a section titled 'AKTUELLE VIDEOS' containing five video thumbnails with their respective titles and broadcast times:

- Das Erste LIVE: Livestream & Replay | ARD Mediathek, Aktuelle Sendung live oder von vorne starten
- AB 22 UHR: Mankells Wallander – Die Zeugin
- tatort: Hüter der Schwelle
- ARD CRIME TIME: Der Trauerschwindler
- Filme im Ersten: Krauses Weihnacht

*Begründete Entscheidung des BR-Rundfunkrates zum
Telemedienkonzept der ARD-Programmdirektion/DasErste.de
„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>	7
1. Gesetzliche Rahmenbedingungen	7
2. Prüfungsgegenstand	7
3. Angebotsbeschreibung.....	7
3.1 Zielgruppe	7
3.2 Inhalt und Ausrichtung	7
3.3 Nutzungs- und auftragungsgemäßes Verweildauerkonzept	8
3.4 Einbeziehung der „ARD-Richtlinien für die Verbreitung von Telem Dienangeboten der ARD Programmdirektion/DasErste.de über Drittplattformen“	9
4. Verfahren	10
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.....	11
4.4 Stellungnahmen Dritter	11
4.5 Kommentierungen der Intendantin	11
4.6 Mitberatung in den Gremien der ARD	12
<u>C. Gegenstand des Verfahrens</u>	12
<u>D. Verfahrensfragen</u>	13
1. Prüffähiges Konzept.....	13
1.1 Ausreichende Legitimationsgrundlage	13
a) Stellungnahmen Dritter	13
b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	13
c) Entscheidung des Rundfunkrats	14
1.2 Detailtiefe der Angebotsbeschreibung	14
a) Stellungnahmen Dritter	14
b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	14
c) Beschlussempfehlung der GVK.....	15
d) Entscheidung des Rundfunkrats	15

1.3	Beschreibung der Maßnahmen zur Berücksichtigung des Jugendmedienschutzes, des Datenschutzes und der Vermeidung von Werbung und Sponsoring.....	16
a)	Stellungnahmen Dritter	16
b)	Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	16
c)	Entscheidung des Rundfunkrats	17
E.	<u>Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV.....</u>	18
1.	1. Stufe: Entsprechen die wesentlichen Änderungen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?	18
1.1	Allgemeine und telemedienspezifische Anforderungen, §§ 26, 30 Abs. 3 und 4 MStV	18
a)	Stellungnahmen Dritter	18
b)	Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	18
c)	Stellungnahme des ARD-Programmbeirats	19
d)	Beschlussempfehlung der GVK.....	20
e)	Entscheidung des Rundfunkrats	20
1.2	Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote	22
a)	Stellungnahmen Dritter	23
b)	Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	23
c)	Entscheidung des Rundfunkrats	23
2.	2. Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?	23
2.1	Marktliche Auswirkungen des Telemedienkonzepts	24
a)	Stellungnahmen Dritter	24
b)	Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen.....	24
aa)	Darstellung der Methodik	24
bb)	Darstellung der Ergebnisse	25
c)	Kommentierung der Intendantin zu der Stellungnahme Dritter und zum Gutachten.....	26
d)	Beschlussempfehlung der GVK.....	26
e)	Entscheidung des Rundfunkrats	27
2.2	Publizistischer Beitrag des Angebots.....	27
a)	Alleinstellungs- und Qualitätsmerkmale.....	27
aa)	Stellungnahmen Dritter.....	27
bb)	Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin.....	28

cc)	Entscheidung des Rundfunkrats.....	28
b)	Bewertung des publizistischen Beitrags	29
aa)	Stellungnahmen Dritter.....	29
bb)	Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin.....	29
cc)	Entscheidung des Rundfunkrats.....	30
c)	Publizistische Begründung der Verweildauern	32
aa)	Stellungnahmen Dritter.....	32
bb)	Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin.....	32
cc)	Stellungnahme des ARD-Programmbeirats.....	33
dd)	GVK-Beschlussempfehlung	33
ee)	Entscheidung des Rundfunkrats.....	33
2.3	Bewertung des publizistischen Nutzens.....	35
3.	3. Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?	36
a)	Stellungnahmen Dritter	36
b)	Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin	36
c)	Empfehlung des BR-Verwaltungsrates	37
d)	Beschlussempfehlung der GVK.....	38
e)	Entscheidung des Rundfunkrats	38
F.	<u>Weitere nicht den Inhalt des TMK betreffende Kritikpunkte</u>	40

Abkürzungsverzeichnis

BR = Bayerischer Rundfunk

TMK = Telemedienkonzept der ARD-Programmdirektion/DasErste.de „Änderung der Verweildauern“

SK DST = Sachkommission Drei-Stufen-Test

ARD-Genehmigungsverfahren = ARD-Genehmigungsverfahren für neue Telemedizinangebote oder für wesentliche Änderungen bestehender Telemedizinangebote; zuletzt geändert am 10. Juli 2020

MStV = Medienstaatsvertrag

RÄStV = Rundfunkänderungsstaatsvertrag

BVerfG = Bundesverfassungsgericht

BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

VAUNET = VAUNET – Verband Privater Medien e. V.

GVK = ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz

I. Entscheidung

- 1. Der Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks stellt fest, dass das am 6. September 2021 vorgelegte Telemedienkonzept der ARD-Programmdirektion/DasErste.de „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 über zukünftige Änderungen der strategischen Ausrichtung von DasErste.de unverzüglich zu unterrichten.**
- 3. Der Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks ist jährlich über die Ausschöpfung und Nutzung der Verweildauern zu informieren.**
- 4. 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 die Kommentierungen der Intendantin des BR, die Beschlussempfehlung der GVK, die Stellungnahme des ARD-Programmbeirats, 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 des Angebots DasErste.de, für das dem Bayerischen Rundfunk als Sitzanstalt die Federführung obliegt. Ausgestaltet und präzisiert ist das Genehmigungsverfahren für gemeinschaftliche Telemedienangebote in der Satzung „ARD-Genehmigungsverfahren des Bayerischen Rundfunks für neue Telemedienangebote oder für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote“.

2. Prüfungsgegenstand

Prüfungsgegenstand ist das Telemedienkonzept der ARD-Programmdirektion/DasErste.de „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. Angebotsbeschreibung¹

3.1 Zielgruppe

Das TMK verweist unter anderem auf die BR-Telemedienkonzepte „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ vom 5. Dezember 2013 und „Angleichung der Verweildauern für fiktionale Formatkategorien auf DasErste.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.² Aus diesem Grund kann auf die in den vorbezeichneten Telemedienkonzepten benannten Zielgruppen verwiesen werden.³

3.2 Inhalt und Ausrichtung

Wie im vorgenannten Punkt „Zielgruppe“ bereits ausgeführt, wird darauf verwiesen, dass das Angebot DasErste.de keiner inhaltlichen Neuausrichtung unterzogen werde.

¹ Es wird darauf hingewiesen, dass die Paginierung des Telemedienkonzepts der ARD-Programmdirektion/DasErste.de „Änderung der Verweildauern“ fehlerhaft ist. Sofern nicht anders gekennzeichnet, wird in dieser Begründeten Entscheidung auf die fehlerhaften Seitenzahlen verwiesen.

² TMK, S. 2 f.

³ ebd, S. 5

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 mehr nur an der linearen Erstaussstrahlung orientieren, sondern müsse sich zunehmend auch an der non-linearen Nutzung ausrichten. Die Bemessung der Verweildauern basiere damit nicht mehr auf Datierungen des linearen Programms.⁴

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.⁵

Weiter hätten sich gesellschaftliche Debatten zu relevanten Themen zusehends auf Social-Media-Plattformen verlagert. Bestandteil dieses Diskurses seien auch immer öffentlich-rechtliche Inhalte, vor allem wenn die ARD zu bestimmten Themen Hintergrundberichterstattung, Dokumentationen und Features bereithalte. 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.⁶

Es stoße auf Unverständnis der Nutzer:innen, wenn gerade diskursrelevante beitragsfinanzierte Inhalte aufgrund zu kurz bemessener Verweildauern depubliziert werden müssten. Die bislang geltenden Verweildauern schaden deshalb der Glaubwürdigkeit der gesamten ARD im gesellschaftlichen Diskurs.⁷

Aus diesen Gründen sei das bisher an der linearen Ausspielung und sendungsbezogen orientierte Verweildauerkonzept durch eines zu ersetzen, das für relevante Zeiträume differenziert an Inhaltekategorien ausgerichtet ist.⁸

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.⁹

Im Einzelnen würden sich daraus folgende Maximal-Verweildauerfristen ergeben:¹⁰

- Non-Fiktionale Inhalte: bis zu 2 Jahre

⁴ TMK S. 4 f.

⁵ ebd., S. 5

⁶ ebd., S. 5

⁷ ebd., S. 6

⁸ ebd., S. 5 f.

⁹ ebd., S. 6 f.

¹⁰ ebd., S. 8-11

- 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

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 Verweildauer auf Drittplattformen orientiere sich laut TMK „grundsätzlich an der Verweildauer auf eigenen Plattformen“, wobei die Regeln und technischen Voraussetzungen der Drittplattformen zu berücksichtigen seien.¹¹

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.¹² Eine nähere Quantifizierung, in welchem Ausmaß diese Faktoren tatsächlich geringere Verweildauern bewirkten bzw. bewirken würden, wird im TMK nicht angegeben oder abgeschätzt.

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 Richtlinien¹³ erlassen worden, um im Blick auf die Verbreitung von Telemedienangeboten auf Drittplattformen der gesetzlichen Verpflichtung der ARD-Programmdirektion zur Einhaltung des Jugendmedienschutzes, des Datenschutzes und zur Vermeidung von Werbung

¹¹ TMK, S. 9

¹² ebd., S. 7

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

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.¹⁴

4. Verfahren

Der Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks 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. 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 auf br.de.

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, 22. Juli 2022 und 16. Dezember 2022 mit dem Genehmigungsverfahren zum TMK. Zusätzlich berichtete der Vorsitzende der SK DST im Plenum des Rundfunkrats regelmäßig von den Beratungen der Sachkommission.

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 ihrer Sitzung am 25. November 2022 vorberaten und erstellt. Die Beratung und der Beschluss des Rundfunkrats über die Begründete Entscheidung zum Telemedienkonzept der ARD-

¹⁴ TMK, S. 12 f.

Programmdirektion/DasErste.de „Änderung der Verweildauern“ fanden am 16. Dezember 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 der ARD-Programmdirektion/DasErste.de „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 Aufforderung zur 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 Economic & 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 der ARD-Programmdirektion/DasErste.de „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. Innerhalb des vorgenannten Zeitraums ging beim BR-Rundfunkrat keine Stellungnahme ein. Am 21. Dezember 2021 ging eine Stellungnahme vom Verband Privater Medien – VAUNET beim Rundfunkrat ein. Eine zuvor beantragte Fristverlängerung wurde gewährt.

4.5 Kommentierungen der Intendantin

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

4.6 Mitberatung in den Gremien der ARD

Gemäß Abschnitt II Abs. 7 des ARD-Genehmigungsverfahrens sind sowohl die GVK als auch der ARD-Programmbeirat an den Beratungen zu dem Gemeinschaftsangebot zu beteiligen. Nach Abschnitt II Abs. 8 wird durch die GVK eine Beratung in den Gremien der Landesrundfunkanstalten koordiniert. Auf Grundlage dieser Beratungsergebnisse gibt die GVK eine Beschlussempfehlung gegenüber dem Rundfunkratsvorsitzenden des BR-Rundfunkrats als Federführer für das Verfahren zu DasErste.de ab. Der ARD-Programmbeirat gibt zu dem Angebot bzw. seiner wesentlichen Änderung gemäß Abschnitt II Abs. 9 des ARD-Genehmigungsverfahrens eine Stellungnahme gegenüber dem federführenden Rundfunkrat ab.

Der BR-Rundfunkrat stellte den mitberatenden Gremien folgende Beratungsunterlagen zur Verfügung: das TMK, die Stellungnahme von VAUNET, das marktökonomische Gutachten, die Kommentierungen der BR-Intendantin zur Stellungnahme von VAUNET und dem marktlichen Gutachten sowie die Mitberatungsvorlage des BR-Rundfunkrats vom 22. Juli 2022. Die GVK erstellte auf Basis der Beratungsergebnisse der Gremien der Landesrundfunkanstalten eine Beschlussempfehlung, die im Umlaufverfahren im Zeitraum vom 25. Oktober 2022 bis 1. November 2022 verabschiedet und dem BR-Rundfunkrat am 3. November 2022 zugeleitet wurde. Der ARD-Programmbeirat beschloss die erforderliche Stellungnahme in seiner Sitzung am 7. September 2022 und leitete sie am selben Tag dem BR-Rundfunkrat zu.

Die in beiden Dokumenten enthaltenen Hinweise und Anregungen bezog der BR-Rundfunkrat in seinen Beratungsprozess und die Begründete Entscheidung mit ein.

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 Angebot DasErste.de dagegen stelle sich die Situation anders dar. Nach Auskunft der ARD-Programmdirektion sei das Angebot in der Vergangenheit bereits so zurückgebaut worden, dass Online-Only-Inhalte und Drittplattformen für DasErste.de bzw. das vorliegende TMK keine Rolle mehr spielten.¹⁵

Online-Only- und Online-First-Inhalte hätten für die Angebotsänderung von DasErste.de keine Relevanz, da es sich ausschließlich um ein programmbegleitendes Angebot handle. Inhalte, die in Zuständigkeit der ARD-Programmdirektion/DasErste.de online ausgespielt würden, hätten immer einen Bezug zum linearen Programm.

¹⁵ s. auch Kommentierung der Intendantin zur Stellungnahme Dritter, S. 2 ff.

Sofern DasErste.de auf Drittplattformen präsent sei, seien diese Präsenzen mit den Aktivitäten von ARD.de zusammengeführt worden. Dies sei der Fall bei Aktivitäten auf Facebook und Instagram. Diese Inhalte seien somit auch nur beim Drei-Stufen-Test-Verfahren zu ARD.de des SWR-Rundfunkrats relevant. Der Account DasErste.de auf Twitter werde nur für Presse Zwecke genutzt. Eigenständiges Bewegtbild werde nicht angeboten. Auf weiteren Drittplattformen sei DasErste.de nicht aktiv.

Der BR-Rundfunkrat erkennt zur Feststellung des Verfahrensgegenstands zum einen an, dass das Angebot DasErste.de in der Vergangenheit in seinem Umfang erheblich zurückgebaut wurde. Für ein ausschließlich programmbegleitendes Angebot zur ARD-Mediathek spielen die Aspekte Online-Only und die Präsenz auf Drittplattformen keine Rolle. 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 DasErste.de-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 durch das TMK betroffen sind. Sofern in den Stellungnahmen Aspekte angesprochen werden, die über den Verfahrensgegenstand hinausgehen, wird in der Begründeten Entscheidung unter F. (S. 39) in einem gesonderten Abschnitt darauf Bezug genommen.

D. Verfahrensfragen

1. Prüffähiges Konzept

1.1 Ausreichende Legitimationsgrundlage

a) Stellungnahmen Dritter

Nach Ansicht von VAUNET werde in unzulässiger Weise das Telemedienkonzept des Bayerischen Rundfunks „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ aus dem Jahr 2013 herangezogen, obwohl dieses keinen Bezug zum Angebot DasErste.de habe.¹⁶

b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Das TMK verweist sowohl auf das Telemedienkonzept des BR „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ und das dort enthaltene Baukastenprinzip, mit dem die netzspezifischen Angebots- und Verbreitungsformen detailliert beschrieben wür-

¹⁶ Stellungnahme VAUNET, S.2 f.

den, als auch auf das Telemedienkonzept „Angleichung der Verweildauern für fiktionale Formatkategorien auf DasErste.de an das ARD-Verweildauerkonzept“ aus dem Jahr 2015. Die in diesem Änderungskonzept festgelegten Verweildauern sollen nun ausgedehnt werden.¹⁷ Die Intendantin weist hierzu in ihrer Kommentierung darauf hin, dass der an sich nicht korrekte Bezug auf ein Telemedienkonzept des BR keinen ausschlaggebenden Fehler darstelle, da das Angebot zu DasErste.de in der Vergangenheit zurückgebaut worden sei.¹⁸

c) Entscheidung des Rundfunkrats

Der BR-Rundfunkrat entscheidet, dass die Bezugnahme auf das Telemedienkonzept des BR „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ in einem Telemedienkonzept zu DasErste.de kein Verfahrenshindernis darstellt.

Es kann dahinstehen, ob im Telemedienkonzept des Gemeinschaftsangebots DasErste.de auf ein anderes Telemedienkonzept der Sitzanstalt Bayerischer Rundfunk hätte inhaltlich Bezug genommen werden dürfen. Der damit verbundene Hinweis auf Online-Only-Angebote und die Präsenz auf Drittplattformen hat im vorliegenden Fall keine Relevanz, da das Angebot in der Vergangenheit zurückgebaut wurde (s. Kapitel II, C).

1.2 Detailtiefe der Angebotsbeschreibung

a) Stellungnahmen Dritter

VAUNET kritisiert, dass die Angebotsänderung als „Telemedienänderungskonzept“ hätte beschrieben werden müssen. Als „Telemedienkonzept“ könne nur ein vollkommen neues Angebot bezeichnet werden, das ein anderes Angebot ablöse.¹⁹ VAUNET moniert zudem 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.²⁰

b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Wie bereits unter Kapitel II, B, 3 dargestellt, enthält das TMK Ausführungen zu den Verweildauern.²¹ 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.²² In

¹⁷ TMK, S. 3

¹⁸ Kommentierung der Intendantin zur Stellungnahme Dritter, S. 2

¹⁹ Stellungnahme VAUNET, S. 3

²⁰ ebd., S. 3

²¹ TMK, S. 4 ff.

²² ebd., S. 34

ihrer Kommentierung bezieht sich die Intendantin auf die strategische Entscheidung innerhalb der ARD zur Konzentration auf die sogenannten „Big Five“, welche auch zu einer anderen Ausrichtung von DasErste.de führe. Dieses Angebot bleibe weiterhin die Webseite von Das Erste, solle aber in Zukunft stärker als Programmmarketingfläche und Verlängerung des linearen Kanals fungieren. Zudem solle DasErste.de eine Trichterfunktion zu den „Big Five“ wahrnehmen.²³

c) Beschlussempfehlung der GVK

Vor dem Hintergrund der Fokussierung und Stärkung der „Big Five“ empfiehlt die GVK, sich im Zuge der nachlaufenden Telemedienkontrolle über die Weiterentwicklung des Angebots DasErste.de informieren zu lassen. Mittels starker und zentraler ARD-Plattformen müsste Zuschauer:innen ein leichter Zugang zu öffentlich-rechtlichen Inhalten ermöglicht werden. Daher setze sich die GVK für eine kontinuierliche und zukunftsorientierte Weiterentwicklung der „Big Five“ ein.²⁴

d) Entscheidung des Rundfunkrats

Nach Auffassung des BR-Rundfunkrats genügt das Telemedienkonzept der ARD-Programmdirektion/DasErste.de „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, Verweildauer, 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 Punkte 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 das Angebot DasErste.de im Punkt der Verweildauern geändert werden soll. Bereits in der Vergangenheit wurde das Angebot zurückgebaut (s. Kapitel II, C). Ein Ausbau von DasErste.de ist nicht mehr geplant. Vorliegend soll das vorhandene Verweildauerkonzept, zuletzt geändert 2016 durch das Telemedienkonzept „Angleichung der Verweildauern für fiktionale Formatkategorien auf DasErste.de an das ARD-Verweildauerkonzept“, angepasst werden. 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

²³ Kommentierung der Intendantin zur Stellungnahme Dritter, S. 3

²⁴ GVK-Beschlussempfehlung, S. 3 f.

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.

Vor dem Hintergrund der strategischen Ausrichtung der ARD zur Konzentration auf die Angebote der „Big Five“ stellte sich für den Rundfunkrat die Frage nach der generellen Berechtigung und künftigen Funktion des Angebots DasErste.de. Die SK DST hat im Rahmen ihrer Vorberatung Erklärungen der ARD-Programmdirektion zur Kenntnis genommen, nach denen DasErste.de nicht nur die technische Grundlage für die ARD-Mediathek biete, sondern auch für Zuschauer:innen weiter relevant sei, denn das Angebot fungiere weiterhin als Tor zur ARD-Mediathek und garantiere den Inhalten hohe Auffindbarkeit in Suchmaschinen. Doppelstrukturen zwischen den „Big Five“ und DasErste.de würden nicht bestehen. Gleichwohl möchte der BR-Rundfunkrat die Wichtigkeit eines effizienten und schonenden Einsatzes von Mitteln und Ressourcen betonen. Auch aus diesen Gründen ist eine inhaltliche wie finanzielle Konzentration auf bestimmte strategisch wichtige Angebote geboten und richtig. Diese Aspekte müssen bei der Weiterentwicklung bzw. im Betrieb von DasErste.de eine besondere Rolle einnehmen.

1.3 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 bei der Präsenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf Drittplattformen die Einhaltung des Jugendmediens- und des Datenschutzes sowie deren Kontrolle sichergestellt werden sollen und inwiefern der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich den AGB der Drittplattformbetreiber unterwerfen müsse. Zudem unterwerfe sich die ARD 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 nehmen könne.²⁵

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 unzu-

²⁵ Stellungnahme VAUNET, S. 7 f.

reichend etabliert und umgesetzt würden und vorkonfigurierte Funktionen zum Jugendmedienschutz nur eingeschränkt wirksam wären.²⁶ Aus diesem Grund stelle die 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 würden für Kinder bzw. für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte auf Drittplattformen nicht abrufbar gemacht werden. Mit einer Verlinkung werde in diesem Fall auf das eigene Portal verwiesen, wo ein Altersverifikationssystem greife.²⁷

Zur Einhaltung des Datenschutzes auf Drittplattformen würden die Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung zur gemeinsamen Verantwortung beachtet. Alle Präsenzen auf Drittplattformen seien mit einem Impressum versehen.²⁸ Bei abweichender datenschutzrechtlicher Verantwortung werde mit sichtbarem Hinweis auf die Datenschutzhinweise 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.²⁹

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 Drittplattformbetreiber statfinde, sondern die ARD entsprechend rechtlicher Vorgaben und gemäß ihres 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.³⁰

c) Entscheidung des Rundfunkrats

Nach Auffassung des BR-Rundfunkrats sind durch die formale Einbindung der geltenden „ARD-Richtlinien für die Verbreitung von Telemedienangeboten der ARD-Programmdirektion/DasErste.de 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 die ARD nur dort Inhalte, die für Kinder und Jugendliche nicht geeignet sind, bereithält, wo sie die volle Kontrolle über den Jugendmedienschutz hat, nämlich im eigenen Angebot DasErste.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

²⁶ TMK, S. 12

²⁷ TMK, S. 12

²⁸ ebd., S. 12

²⁹ ebd., S. 13

³⁰ Kommentierung der Intendantin zur Stellungnahme Dritter, S. 5 f.

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 DasErste.de bei derzeit bestehenden Verweildauern und sieht damit das Argument des Glaubwürdigkeits- und Akzeptanzverlusts bei Ausbleiben der Verweildauerverlängerung als widerlegt an.³¹

b) Ausführungen im TMK und Kommentierung der Intendantin

Zur Begründung der Ausdehnung und weiteren Ausdifferenzierung der Verweildauern 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.³²

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 bestimmte jüngere Zielgruppen ihren Medienkonsum nahezu ausschließlich im Internet abdecken und damit die Möglichkeit zeitlich individuell gesteuerter Nutzung erwarten.³³

Ein weiterer Aspekt sei die gestiegene Relevanz von Social-Media-Plattformen für gesellschaftliche Debatten. Nutzer:innen könnten hier nicht nur selbst Medieninhalte ab-

³¹ Stellungnahme VAUNET, S. 9

³² TMK, S. 4

³³ ebd., S. 5

setzen, 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 die ARD zu öffentlichen Debatten und Themen Hintergründe, Dokumentationen und Features bereithalten würde.³⁴ Dies führe zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der ARD im gesamtgesellschaftlichen Diskurs.³⁵ 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.³⁶

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.³⁷

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 werden können, etwa wegen der Existenz von Persönlichkeitsrechten, der Kosten für die Rechteabgeltung oder Vorgaben des Urheberrechts.³⁸

c) Stellungnahme des ARD-Programmbeirats

Der ARD-Programmbeirat ist der Auffassung, dass das TMK den Anforderungen des Medienstaatsvertrags und den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht.³⁹

Die Beitragszahler:innen würden einen möglichst langen Zugriff auf die von Ihnen finanzierten Inhalte erwarten und müssten diesen daher nützen können. Im Sinne der Vernetzung öffentlich-rechtlicher Inhalte untereinander seien eine Vereinheitlichung und damit verbundene Ausdehnung der Verweildauern ebenso erforderlich, da unterschiedliche Verweildauern vergleichbarer Inhalte zu Unverständnis bei den Nutzer:innen führen würden.⁴⁰

Der ARD-Programmbeirat betont, dass die Ausdehnung der Verweildauern auch mit größerer Nutzer:innenfreundlichkeit einhergehen müsse. Deshalb müsse die längere

³⁴ TMK, S. 5

³⁵ ebd., S. 6

³⁶ ebd., S. 6

³⁷ ebd., S. 6

³⁸ ebd., S. 7

³⁹ Stellungnahme ARD-Programmbeirat, S. 1

⁴⁰ ebd. S. 1

Verfügbarkeit der Inhalte mit einem Ausbau der Barrierefreiheit und einer weiteren Verbesserung des durch DasErste.de vermittelten Zugangs zu diesen Inhalten verbunden sein.⁴¹

d) Beschlussempfehlung der GVK

Nach Ansicht der GVK entspreche das TMK den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen und trage den kommunikativen gesellschaftlichen Bedürfnissen Rechnung, die sich gemeinsam mit dem Mediennutzungsverhalten verändert hätten.⁴²

Die Ausdehnung der Verweildauern sei als Ausfluss der verfassungsrechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie zu verstehen. Die Transformation des Mediensektors führe zu einer Änderung der Nutzer:innenerwartung. Inhalte sollten diesen neuen Bedürfnissen entsprechend in zeitgemäßer Weise bereit gestellt, die Verweildauern somit moderat ausgedehnt werden.⁴³ Zu kurz bemessene Verweildauern und damit zusammenhängende Depublikationen von Inhalten würden zu einer Verringerung der Beitragsakzeptanz führen. Die Verweildauern sollten daher möglichst ausgeschöpft werden, sofern dies rechtlich und finanziell möglich sowie redaktionell geboten sei.⁴⁴ Längere Verweildauern müssten zudem mit verbesserter Barrierefreiheit und Nutzer:innenfreundlichkeit einhergehen, zu der auch die Stärkung von Angeboten in „Einfacher“ oder „Leichter“ Sprache gehöre.⁴⁵ Optimierungsbedarf bestehe weiterhin beim Aufbau und der Auffindbarkeitsstruktur der Telemedienangebote der ARD, insbesondere für die Angebote der „Big Five“.⁴⁶ Unabhängig vom TMK sei eine „transparente Gestaltung geplanter Publikationen und Depublikationen“ wünschenswert.⁴⁷

e) Entscheidung des Rundfunkrats

Der BR-Rundfunkrat stellt fest, dass die geplante Änderung der Verweildauern auf DasErste.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.

⁴¹ ebd., S. 2.

⁴² GVK-Beschlussempfehlung, S. 4

⁴³ ebd., S. 6

⁴⁴ ebd., S. 6

⁴⁵ ebd., S. 6

⁴⁶ ebd., S. 6

⁴⁷ ebd., S. 3

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“*.⁴⁸

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.

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.“⁴⁹

Gerade deshalb bleibt die beständige Überprüfung der Qualität öffentlich-rechtlicher Telemedien eine Kernaufgabe der Rundfunkräte. Die Qualitätskriterien der GVK sind hierfür heranzuziehen.⁵⁰ Der BR-Rundfunkrat unterstützt die Anregung der GVK an die Rundfunkräte, im Nachgang zu den Drei-Stufen-Test-Verfahren künftig die nachlaufende Telemedienkontrolle gemeinsam und harmonisiert auszugestalten.⁵¹

⁴⁸ BVerfGE 199, 181, 218

⁴⁹ TMK, S. 16

⁵⁰ vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 4

⁵¹ vgl. ebd., S.4

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“.⁵² 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.“⁵³ 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.

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 Nutzungsverhaltens auf eine komplexere Strategie verschiedener Angebote und Zugänge zurückzugreifen.⁵⁴ 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 an die bereits beim ZDF erfolgte Ausdehnung der Verweildauerfristen angepasst werden.

1.2 Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote

- ➔ Gebot der journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung, § 30 Abs. 1 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

⁵² § 30 Abs. 3 Satz 2 MStV

⁵³ § 30 Abs. 3 Satz 1 MStV

⁵⁴ Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage § 11d RStV, Rn. 79 f.

- 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.

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 Stellungnahme Dritter zu den gesetzlichen Ge- und Verboten geäußert.

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.⁵⁵

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 DasErste.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.

⁵⁵ vgl. Kapitel F der Begründeten Entscheidung

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.⁵⁶ 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.⁵⁷ Außerdem sei die Darstellung der Konkurrenzsituation nicht ausreichend. In eine sachgerechte Betrachtung hätten nicht nur größere private Anbieter rundfunkähnlicher Telemedien einbezogen werden müssen, sondern auch nationale wie internationale Sparten- und Zielgruppenanbieter.⁵⁸ Zudem sei die Marktposition öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote bereits jetzt deutlich besser als die der Onlineangebote privater Medien.⁵⁹

b) Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen

Dem Rundfunkrat liegt ein von der European Economic & Marketing Consultants GmbH angefertigtes Gutachten zum Telemedienkonzept der ARD-Programmdirektion/DasErste.de „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 DasErste.de um ein kosten- und werbefreies digitales Angebot handle. Damit sei es schon nicht Teil des gleichen sachlich relevanten Marktes wie kostenpflichtige digitale Angebote und habe somit hier keine Auswirkungen.⁶⁰

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

⁵⁶ Stellungnahme VAUNET, S. 9 f.

⁵⁷ Stellungnahme VAUNET., S. 13 f.

⁵⁸ ebd., S. 13 f.

⁵⁹ ebd., S. 14

⁶⁰ Gutachten EE & MC, S. 21

anderen für die Personalisierung der Werbung. Daraus leite sich ein Onlinewerbemarkt ab, der für die folgende Analyse der Spruchpraxis relevant sei.⁶¹

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.⁶²

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.⁶³ 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.⁶⁴ Daraus folgt für die Gutachterin, dass DasErste.de zum einen nicht zum sachlich relevanten Onlinewerbemarkt gehöre, weil keine Nutzer:innendaten gewonnen würden, zum anderen auch keine längerfristig auf Erwerbszwecke angelegte Strategie verfolge und somit nicht wettbewerblich relevant sei.⁶⁵ 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.⁶⁶

Des Weiteren geht die Gutachterin auf den Digital Markets Act (DMA) ein, der sich zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung in der finalen Abstimmung befinden würde. Nach den dortigen Definitionen komme dem Angebot DasErste.de keine sog. „Gatekeeper“-Funktion zu, ihm fehle also die marktliche Bedeutung.⁶⁷

bb) Darstellung der Ergebnisse

Marktliche Auswirkung der Verlängerung der Verweildauer

Schon auf Grundlage der vorgenannten Marktabgrenzung kommt die Gutachterin zu dem Ergebnis, dass DasErste.de keine marktlich relevanten Auswirkungen habe, da es kein Marktteilnehmer in Onlinewerbemärkten sei und ihm zudem die wettbewerbliche Relevanz fehle.⁶⁸

Des Weiteren stellt die Gutachterin fest, dass vom Angebot DasErste.de keine Wettbewerbsbedenken ausgehen können, da es sich mit 14,7 Millionen Visits im Dezember 2021 nur an zehnter Stelle bei der Anzahl der Abrufe digitaler Inhalte in Deutschland

⁶¹ ebd., S. 22 f.

⁶² ebd., S. 25

⁶³ ebd., S. 33

⁶⁴ Gutachten EE & MC, S. 34

⁶⁵ ebd., S. 36

⁶⁶ ebd., S. 37 ff.

⁶⁷ ebd., S. 41 f.

⁶⁸ ebd., S. 42

befinde bzw. nur einen Anteil von 4,5 Prozent aufweise und somit keine so marktmächtige Stellung habe, dass eine Verlängerung der Verweildauern Auswirkungen auf andere sachlich relevante Märkte haben könne.⁶⁹

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 DasErste.de keine Auswirkung festzustellen.⁷⁰

c) Kommentierung der Intendantin zu der Stellungnahme Dritter und zum Gutachten

Die Intendantin entgegnet der Kritik VAUNETs, dass eine Verlängerung der Verweildauer 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, 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.⁷¹

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 würden und darüber hinaus auch keinen unmittelbaren Einfluss auf die Marktposition von DasErste.de hätten.⁷²

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.⁷³

d) Beschlussempfehlung der GVK

Die GVK nimmt zur Kenntnis, dass das von der European Economic & Marketing Consultants GmbH erstellte marktökonomische Gutachten zu dem Ergebnis kommt, dass

⁶⁹ ebd., S. 72

⁷⁰ ebd., S. 73

⁷¹ Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 12 f.

⁷² ebd., S. 13 f.

⁷³ Kommentierung der Intendantin des marktökonomischen Gutachtens, S. 2

die wesentliche Änderung des Gemeinschaftsangebots DasErste.de keine signifikanten ökonomischen Auswirkungen auf die relevanten Märkte, aber einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb erwarten lasse.⁷⁴ Befürchtungen, die Änderung der Verweildauern könnte zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen, seien damit ausgeräumt.⁷⁵

e) Entscheidung des Rundfunkrats

Der BR-Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass das von der European Economic & 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, 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.⁷⁶

⁷⁴ GVK-Beschlussempfehlung, S. 4

⁷⁵ ebd., S. 7.

⁷⁶ Stellungnahme VAUNET, S. 15

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 Telemedienkonzepten getroffen wurden.⁷⁷

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.⁷⁸ 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.⁷⁹

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.⁸⁰ 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.⁸¹

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.⁸² Dies sei auch deshalb im Sinne des 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.⁸³

Die Intendantin verweist in ihrer Kommentierung entsprechend auf das TMK.⁸⁴

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

⁷⁷ TMK, S. 25

⁷⁸ ebd., S. 26

⁷⁹ ebd., S. 26

⁸⁰ TMK, S. 27

⁸¹ ebd., S. 27

⁸² ebd., S. 28

⁸³ ebd., S. 28

⁸⁴ Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter, S. 13

inhaltsbezogenen, gestaltungsbezogenen und herstellungsbezogenen Qualitätskriterien zu differenzieren. Ein Kriterium ist dabei die nutzungsadäquate 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.⁸⁵

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 der ARD erhöht.⁸⁶

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 getätigt werde und die Zugriffskurve nach dem vierten Monat nicht abflache.⁸⁷ Bei fiktionalen Angeboten verteile sich die Nutzung, gerade bei Reihen und Serien ohne feste Ausstrahlungsfrequenzen im linearen Fernsehprogramm, noch deutlicher über den gesamten Verweildauerzeitraum.⁸⁸ Allen Kategorien sei gemein, dass viele Einzelinhalte zu späteren Zeitpunkten und sogar gegen Ende der Verweildauern bemerkenswerte Nachfrageschübe erfahren.⁸⁹

⁸⁵ Stellungnahme VAUNET, S. 15

⁸⁶ TMK, S. 28

⁸⁷ ebd., S. 28

⁸⁸ ebd., S. 28

⁸⁹ ebd., S. 28

Aufgrund dieses Befunds hält die Intendantin VAUNET entgegen, dass die Ausdehnung der Verweildauern zur umfassenden Auftragserfüllung notwendig sei.⁹⁰

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 Verkenning 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,⁹¹ noch dass er eine Grenze zwischen privatem und öffentlichem Rundfunk zieht.⁹² Vielmehr seien vom Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowohl dessen demokratiesichernde Funktion als auch seine kulturelle Verantwortung umfasst.⁹³ Schon gar nicht ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk nur für Information und der private Rundfunk für Unterhaltung zuständig.⁹⁴

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.

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

⁹⁰ Kommentierung der Intendantin zur Stellungnahme Dritter, S. 12

⁹¹ BVerfGE, 74, 297, 325 f.

⁹² Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage, Präambel, Rn. 18

⁹³ BVerfGE 73, 118, 157 f.

⁹⁴ BVerfGE 83, 238, 297 f.

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 verfassungsrechtlich 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.⁹⁵

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.“⁹⁶

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.“⁹⁷

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 der ARD als Teil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in vorgenannter Form deutlich abheben.

Durch die verlängerte Ermöglichung des zeitsouveränen Zugriffs auf Inhalte der ARD wird auch das Kriterium der Nutzer:innenfreundlichkeit erfüllt.

⁹⁵ BVerfGE 99, 181, 218

⁹⁶ BVerfG, 1 BvR 2756/20, 81

⁹⁷ BVerfG, 1 BvR 2756/20, 82

Des Weiteren dient die Verlängerung der Verweildauern der meinungsbildenden Funktion des Angebots der ARD für alle Zielgruppen, die in unterschiedlicher Ausprägung das Internet als primäre Informationsquelle nutzen und daher eine zeitsouveräne Nutzung einfordern. In diesem Zusammenhang ist die Wechselwirkung von erweiterten Verweildauern und steigenden Anforderungen an das Community Management weiterhin zu beachten.⁹⁸

c) Publizistische Begründung der Verweildauern

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET kritisiert, dass die Notwendigkeit der 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 DasErste.de haben.⁹⁹

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. auch Kap. II, E., 1., 1.1., b) der Begründeten Entscheidung).

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.¹⁰⁰ Es sei zudem immer schwerer absehbar, wann einzelne Bevölkerungsgruppen auf bestimmte Inhalte zugreifen wollen, sodass auch eine angebotsabhängige Differenzierung der Verweildauern notwendig sei.¹⁰¹

VAUNET hält die Intendantin mit Hinweis auf das TMK entgegen, dass der sog. „long tail“-Effekt substanziell sei, wenn bei non-fiktionalen Inhalten der spätere Abruf von Inhalten ein Viertel der Nutzung betrage, bei fiktionalen Inhalten sogar noch mehr.¹⁰²

⁹⁸ vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 3

⁹⁹ Stellungnahme VAUNET, S. 9 ff.

¹⁰⁰ TMK, S. 29

¹⁰¹ ebd., S. 32 ff.

¹⁰² Kommentierung der Intendantin zur Stellungnahme Dritter, S. 10 f

cc) Stellungnahme des ARD-Programmbeirats

Der ARD-Programmbeirat erläutert, dass eine Ausdehnung der Verweildauern insbesondere bei den Informationsinhalten wie Nachrichten, Dokumentationen, Reportagen, Magazinen sowie Wissens- und Bildungsformaten erforderlich sei, da diese Inhalte zum Verständnis von Ereignissen und Entwicklungen in allen Bereichen des öffentlichen Lebens beitragen und zudem als Grundlage für öffentliche Diskurse dienen könnten. Diese Inhalte würden in Qualität und Umfang, wie die ARD sie biete, kaum von kommerziellen Anbietern zur freien Verfügung bereitgehalten. Zugleich gelte das Erfordernis der Verweildauerverlängerung auch für fiktionale Inhalte. Nutzer:innen seien an die lange Verfügbarkeit vergleichbarer Inhalte auf kommerziellen Plattformen gewöhnt, sodass erst recht durch den Rundfunkbeitrag finanzierte Angebote in ähnlicher Form vorgehalten werden sollten.¹⁰³

dd) GVK-Beschlussempfehlung

Nach Auffassung der GVK leiste die Änderung der Verweildauern einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb. Die Änderung der Mediennutzung mache eine Verlängerung der Verweildauern erforderlich.¹⁰⁴ Die GVK hebt dabei insbesondere zwei Angebotskategorien hervor. Zum einen würde eine längere Vorhaltung von kinderspezifischen Inhalten einen positiven Beitrag sowohl für die Kinder selbst, als auch für das familiäre und soziale Umfeld sowie für Bildungsinstitutionen leisten.¹⁰⁵ Zum anderen werde die Einführung der Kategorie der „Debüt“-Filme begrüßt. Gerade diese Werke seien geeignet, einen qualitativen Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Kultur-Auftrags zu leisten.¹⁰⁶ Allerdings dürfe eine verlängerte Verweildauer im Telemedienangebot für „Debüt“-Filme nicht zu Lasten des Produktionsvolumens gehen oder einer übermäßigen Verschiebung hin zu einer Online-Only-Bereitstellung Vorschub leisten.¹⁰⁷

ee) 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.

¹⁰³ Stellungnahme ARD-Programmbeirat, S. 1

¹⁰⁴ GVK-Beschlussempfehlung, S. 4

¹⁰⁵ ebd., S. 7

¹⁰⁶ ebd., S. 7

¹⁰⁷ ebd., unter Aufnahme des Mitberatungsvotums des MDR-Rundfunkrats, S. 7

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.

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.¹⁰⁸ Nachweislich leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen entscheidenden Beitrag zur Stabilität der Demokratie und insbesondere zum Vertrauen der Menschen in seriöse und verlässliche Informationen.¹⁰⁹

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.

¹⁰⁸ Gutachten EE & MC, S. 75 f.

¹⁰⁹ Dominik Speck, „Ergebnisse der EBU-Studie Public Service Media and Democracy – Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und demokratische Qualität in Europa“, Media Perspektiven 5/2022

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 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.¹¹⁰ Der Hinweis in der Beschlussempfehlung der GVK, wonach eine verlängerte Verweildauer im Telemedienangebot für „Debüt“-Filme nicht zu Lasten des Produktionsvolumens gehen oder einer übermäßigen Verschiebung hin zu einer Online-Only-Bereitstellung Vorschub leisten dürfe,¹¹¹ ist dabei im Blick zu behalten, auch wenn – wie dargelegt¹¹² – das Angebot DasErste.de ausschließlich programmbegleitend zu Inhalten hinführt und insoweit Online-Only-Formate für das TMK keine Rolle spielen.

2.3 Bewertung des publizistischen Nutzens

Zusammenfassend kommt der BR-Rundfunkrat zum Ergebnis, dass die Verlängerung der Verweildauern im Angebot DasErste.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 Verweildauer rezeptionsadäquat ist, eine Verbesserung der Nutzer:innenfreundlichkeit darstellt, die meinungsbildende Funktion des Angebots DasErste.de verstärkt und die Zielgruppen im Sinne der Grundversorgung besser erreicht.

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

¹¹⁰ vgl. TMK, S. 34 f.

¹¹¹ s.o. Fn. 107

¹¹² s.o. S. 11f.

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.¹¹³ 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 DasErste-Telemedien abzulehnen.¹¹⁴

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:¹¹⁵

- Auswirkungen werde es wohl eher bei Serien, Soaps, Dokus und Filmen geben. Beim Rest des Angebots dürfte die Veränderung der Verweildauer 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 ARD-Programmdirektion mit Schreiben vom 18. Mai 2022 zunächst eine Kostenaufstellung mit – im Unterschied zu den im TMK benannten Zahlen – gesunkenen Ansätzen in der Mittelfristigen Finanzplanung für die Verbreitungskosten für DasErste.de vorgelegt:

¹¹³ Stellungnahme VAUNET, S. 16

¹¹⁴ Stellungnahme VAUNET., S. 17

¹¹⁵ TMK, S. 34

WP	Mifri	Mifri	Summe	Mifri	Mifri	Mifri	Mifri	Summe
2022	2023	2024	2021-2024	2025	2026	2027	2028	2025-2028
9.123,0	8.895,0	10.410,0	34.032,6	11.845,8	13.854,6	15.158,0	17.065,2	57.923,6

In der Sitzung der SK DST am 31. Mai 2022 sowie mit anschließendem Schreiben vom 2. Juni 2022 konnte die ARD-Programmdirektion die Änderung der Zahlen erläutern sowie deren Zustandekommen konkretisieren.

Für die Schätzung der Kostensteigerung um 20 Prozent durch die Verlängerung der Verweildauern sei zunächst angenommen worden, dass im sogenannten „long tail“ (=Wiedergabe ab 60 Tagen nach Veröffentlichung) sich die Nutzer:innenzahlen genauso entwickeln würden wie in den ersten 60 Tagen nach Veröffentlichung. Dabei müsse auch berücksichtigt werden, dass die Hälfte aller Videoabrufe in der ARD-Mediathek einer Kategorie zuzuordnen sei, die von einer Verlängerung der Verweildauern um bis zu 12 Monaten betroffen sei. Ausgehend davon betrage die prognostizierte Steigerung der Videoabrufe im gesamten Angebot der ARD-Mediathek 6 Prozent. Für die Steigerung der Verbreitungskosten sei von drei Faktoren auszugehen: Die Nutzer:innen würden sich an eine längere Bereitstellung von Inhalten gewöhnen. Deshalb würde sich auch die Nutzungshäufigkeit im „long tail“ erhöhen. Inhalte, die länger angeboten werden, würden auch länger in den Empfehlungen auftauchen, was in Verbindung mit einer Personalisierung in der ARD-Mediathek auch zu einer steigenden „long tail“-Nutzung führen werde. Darüber hinaus würde eine längere Verfügbarkeit von Inhalten zu einer Steigerung des Produktions- und Auslieferungsspeichervolumens beim Content Delivery Network (CDN) führen.¹¹⁶

Die im TMK gemeldeten Basiswerte hätten später geändert werden können, da zum einen durch Beschluss der AG Kosten und ARD-Finanzkommission die Planwerte aufgrund in 2021 nicht abgeschöpfter Mittel zur Deckung von Verbreitungskosten gesenkt worden seien. Zum anderen sei es zu einer besseren Preisgestaltung im sogenannten Konditionsrahmenvertrag gekommen. Zudem seien im Formatkatalog der ARD die technischen Bandbreiten für HD-Streaming reduziert worden.¹¹⁷

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 der ARD-Programmdirektion/DasErste.de sowie der Erläuterungen in den Schreiben der ARD-Programmdirektion vom 2. Juni 2022 davon aus, dass gegen die geplante Verlängerung der Verweildauern im Hinblick auf den finanziellen Aufwand keine grundsätzlichen Bedenken bestehen.“

¹¹⁶ Antwort der ARD-Programmdirektion auf die Nachfrage der SK DST vom 2. Juni 2022, S. 1 ff.

¹¹⁷ Antwort der ARD-Programmdirektion auf die Nachfrage der SK DST vom 2. Juni 2022, S. 3 f.

d) Beschlussempfehlung der GVK

Die GVK sieht keine Anhaltspunkte für grundsätzliche Bedenken hinsichtlich des zu erwartenden finanziellen Aufwands.¹¹⁸ Die Darstellung des geprüften Aufwands sei plausibel und nachvollziehbar und damit erforderlich.¹¹⁹ Zugleich empfiehlt die GVK im Vollzug des Telemedienänderungskonzepts eine strikte nachlaufende Kostenkontrolle.¹²⁰

e) 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 hinsichtlich der Verbreitungs- und Vorhaltekosten im Rahmen der Beratungen zum Wirtschaftsplan und zur Wirtschaftsrechnung kontinuierlich prüfen.

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

Der Rundfunkrat stellt zunächst fest, dass die während des Genehmigungsverfahrens neu vorgelegten Zahlen der Mittelfristigen Finanzplanung eine erhebliche Änderung zu den zunächst vorgelegten Ansätzen darstellen. Diese bewirkt aber keine grundsätzliche inhaltliche Änderung des Angebots. Der BR-Rundfunkrat begründet diese Bewertung wie folgt:

Die Beschreibung des finanziellen Aufwands erfolgt auf einem mittleren Abstraktionsniveau. Solange sich nur die konkreten Basiswerte – also die zugrundeliegende mittelfristige Finanzplanung, die als solche nicht Gegenstand des TMK ist – ändern, aber nicht die prognostizierte prozentuale Kostensteigerung und diese weiterhin schlüssig erklärt werden kann, ändert sich an der grundsätzlichen Ausrichtung des TMK nichts. Dies ist vorliegend der Fall. Die wegen Anpassungen in der mittelfristigen Finanzplanung modifizierte Darstellung des finanziellen Aufwands bedeutet keine Abweichung von der im TMK beschriebenen Annahme einer durch die Telemedienänderung verursachten Kostensteigerung um 20 Prozent und steht deshalb der Genehmigungsfähigkeit des TMK nicht entgegen.

Diese Kostensteigerungsprognose konnte im Verfahren auf Bitten der SK DST konkretisiert werden und war damit für das Gremium nachvollziehbar. Auch wenn die Zu-

¹¹⁸ GVK-Beschlussempfehlung, S. 4

¹¹⁹ ebd., S. 8

¹²⁰ ebd., S. 4

nahme 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 konnte die ARD-Programmdirektion eine umfangreiche Analyse und Prognose der Nutzer:innenzahlen vorlegen, die aus Sicht des BR-Rundfunkrats nicht erkennen lässt, 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 unter Zugrundelegung dieser Zielvorgabe für DasErste.de kann daraus nicht plausibel abgeleitet werden, dass die für die Verlängerung der Verweildauern erforderliche Steigerung der Verbreitungskosten um 20 Prozent zu niedrig angesetzt wäre.

Eine eigens etablierte Evaluierungsklausel, wie sie VAUNET anmahnt, ist aus Sicht des BR-Rundfunkrats nicht notwendig. Im Zuge der ständigen Telemedienkontrolle sowie 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 dem ARD-Genehmigungsverfahren: 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.¹²¹ Der Rundfunkrat nimmt seine Verantwortung wahr, dies jeweils zu prüfen.

¹²¹ ARD-Genehmigungsverfahren, Ziff. I, Abs. 2, lit. a), Nr. 4.

F. Weitere nicht den Inhalt des TMK betreffende Kritikpunkte

Abschließend geht der BR-Rundfunkrat kurz auf jene in der Stellungnahme Dritter aufgeworfenen Kritikpunkte ein, die den Inhalt des TMK nicht betreffen.

In der Stellungnahme von VAUNET wird sowohl die Verbreitung auf Drittplattformen¹²² als auch die Einstellung von Online-Only- und Online-First-Inhalten¹²³ kritisiert. Dem entgegnet der Rundfunkrat, dass das Angebot DasErste.de – wie in dieser Begründeten Entscheidung umfangreich dargestellt – zurückgebaut wurde und diese Angebotsformen im laufenden Drei-Stufen-Test-Verfahren keine Berücksichtigung erfahren können. Sollten Inhalte der ARD-Mediathek betroffen sein, möchte der BR-Rundfunkrat auf die Begründete Entscheidung des SWR-Rundfunkrats als Federführer des Genehmigungsverfahrens zu ARD.de vom 12. Juli 2022 verweisen.

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 einbezogen 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.

¹²² Stellungnahme VAUNET, S. 4 ff.

¹²³ ebd., S. 4