



SWR.de

**Entscheidung des Rundfunkrates des Südwestrundfunks zum Telemedien-
Angebot „www.SWR.de“ nach § 11f Absatz 6 Rundfunkstaatsvertrag**

2. Juli 2010

Inhaltsverzeichnis

ENTSCHEIDUNG	5
A. SACHVERHALT	7
1. Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots	7
2. Gang des Verfahrens	10
3. Verfahrensfragen	13
3.1 Fristen	13
a) Stellungnahmen Dritter	13
b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	13
3.2 Veröffentlichung von Gutachten	13
a) Stellungnahmen Dritter	13
b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	14
3.3 Ungleiche Beteiligung von Dritten und Intendant im Verfahren	14
a) Stellungnahmen Dritter	14
b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	14
3.4 Prüffähige Angebotsbeschreibung	14
3.4.1 Aufteilung des Gesamtangebots	14
a) Stellungnahmen Dritter	14
b) Ausführungen des Intendanten	15
c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	15
3.4.2 Bestimmtheit der Angebotsbeschreibung	18
a) Stellungnahmen Dritter	18
b) Ausführungen des Intendanten	18
c) Entscheidung des Rundfunkrates	19
3.4.3 Ausweisung des Sendungsbezuges im Telemedienkonzept	20
a) Stellungnahmen Dritter	20
b) Ausführungen des Intendanten	21
c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	21
3.4.4 Dauer des Angebots	21
B. MATERIELLE PRÜFUNG DER VORAUSSETZUNGEN DES § 11f Abs. 4 RStV	23
1. Erste Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?	23
1.1 Allgemeine Anforderungen, § 11 RStV	23
a) Stellungnahmen Dritter	23
b) Ausführungen des Intendanten	24
c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	24
1.2 Telemedienspezifische Anforderungen: § 11d Abs. 3: Teilhabe an der Informationsgesellschaft, Orientierungshilfe, Vermittlung von Medienkompetenz	30
a) Stellungnahmen Dritter	30

b)	Ausführungen des Intendanten	30
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	30
1.3	Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote.....	32
1.3.1	Einhaltung der gesetzlichen Verweildauerregelung nach § 11d Abs. 2 RStV	32
a)	Stellungnahmen Dritter	32
b)	Ausführungen des Intendanten	32
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	32
1.3.2	Journalistisch-redaktionelle Gestaltung und Veranlassung (§ 11d Abs. 1)	33
a)	Stellungnahmen Dritter	33
b)	Ausführungen des Intendanten	33
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	34
1.3.3	Kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot (§ 11d Abs. 2 Nr. 3).....	35
a)	Stellungnahmen Dritter	35
b)	Ausführungen des Intendanten	36
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	36
1.3.4	Keine flächendeckende lokale Berichterstattung (§ 11d Abs. 5 S. 3)	37
a)	Stellungnahmen Dritter	38
b)	Ausführungen des Intendanten	38
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	38
1.3.5	Kein Verstoß gegen die Negativliste (§ 11d Abs. 5 S. 4 i. V. m. Anlage zum RStV).....	38
a)	Stellungnahmen Dritter	38
b)	Ausführungen des Intendanten	39
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	40
2.	Zweite Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum	
	publizistischen Wettbewerb bei?	46
2.1	Marktliche Auswirkungen des Angebots	46
2.1.1	Stellungnahmen Dritter	46
2.1.2	Gutachten	46
a)	Methodik	47
b)	Darstellung der Ergebnisse.....	48
2.1.3	Kommentierung des Intendanten	51
a)	Zu den Stellungnahmen	51
b)	Zum Gutachten	51
2.1.4	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	51
2.2	Beurteilung des Beitrags von SWR.de in qualitativer Hinsicht und der Verweildauern	52
2.2.1	Qualitätsmerkmale	52
a)	Stellungnahmen Dritter	52
b)	Ausführungen des Intendanten	52
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	53
2.2.2	Publizistische Bestimmung/Begründung der Verweildauern	56

a)	Stellungnahmen Dritter	56
b)	Ausführungen des Intendanten	56
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	57
2.3	Meinungsbildende Funktion des Angebots angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote	62
2.3.1	Bestimmung der publizistischen Wettbewerber/vergleichbaren Angebote	62
a)	Stellungnahmen Dritter	63
b)	Ausführungen des Intendanten	64
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	65
2.3.2	Meinungsbildende Funktion von SWR.de angesichts der vorhandenen vergleichbaren Angebote	68
a)	Stellungnahmen Dritter	69
b)	Ausführungen des Intendanten	69
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	70
2.4	Abwägung	81
3.	Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?	81
a)	Stellungnahmen Dritter	81
b)	Ausführungen des Intendanten	82
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	82

ENTSCHEIDUNG

Der Rundfunkrat des SWR stellt gemäß § 11f Abs. 6 Rundfunkstaatsvertrag i. V. m. Art. 7 Abs. 1 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages fest, dass das Telemedienangebot SWR.de gemäß dem Telemedienkonzept in der überarbeiteten Fassung vom 18.6.2010 den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag entspricht und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.

Das ursprüngliche Telemedienkonzept vom Mai 2009 wurde auf Empfehlung des Rundfunkrates des SWR in den folgenden Punkten durch den Intendanten geändert:

- Die Ausführungen zu Auftritten auf Drittplattformen wurden konkretisiert. Insbesondere wurde klargestellt, dass Drittplattformen als zusätzlicher Verbreitungsweg genutzt werden. Sie werden außerdem für Marketingmaßnahmen genutzt und dienen der Kommunikation mit den Nutzern (S. 32 des Konzepts). Für die Auftritte auf Drittplattformen werden somit keine Inhalte exklusiv produziert. In den Richtlinien/Leitlinien nach § 11e Abs. 2 RStV wird zudem verankert, dass der Intendant den Rundfunkrat frühzeitig über Aktivitäten auf Drittplattformen informiert.
- Die Maßnahmen, die ergriffen werden, um das Angebot barrierefrei zu gestalten, wurden konkretisiert (S. 31 des Konzepts).
- Die Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz wurden näher erläutert (S. 22 des Konzepts).
- Die Maßnahmen zur Qualitätssicherung wurden im Telemedienkonzept ausführlicher dargestellt (S. 30 des Konzepts).
- Die Beschreibung der journalistisch-redaktionellen Begleitung interaktiver Elemente wurde konkretisiert. Inhalte werden möglichst innerhalb von 24 Stunden kontrolliert. Abhängig von der Art des Angebots, dem publizistischen Umfeld, der Nutzergruppe und dem Thema erfolgt eine vorgelagerte Kontrolle der Inhalte (S. 24 des Konzepts).
- Es wurde klargestellt, dass eine Community derzeit nicht vom Angebot umfasst ist (S. 52 des Konzepts).
- Die länderweite und regionale Ausrichtung des Angebots wurde mit Blick auf das Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung konkretisiert (S. 53 des Konzepts).
- Die Ausführungen zur multimedialen Gestaltung der Rubriken wurden mit Blick auf das Verbot presseähnlicher Angebote ohne Sendungsbezug konkretisiert (S. 62 des Konzepts).

- Die Darstellung der Ratgeberrubrik wurde mit Blick auf das Verbot von Ratgeberportalen ohne Sendungsbezug konkretisiert (S. 54 des Konzepts).
- Das Verweildauerkonzept für Mehrteiler und serielle Angebote wurde geändert und enthält jetzt eine Begrenzung für Serien und Reihen ohne feststehendes Ende (S. 37-38 des Konzepts).
- Die Kriterien der Verweildauer für Unterhaltungssendungen wurden konkretisiert (S. 36 des Konzepts).
- Die Angabe der Durchschnittskosten für den Zeitraum von 2009-2012 wurde durch die Ausweisung der Kosten im jeweiligen Jahr ersetzt (S. 73 des Konzepts).
- In das Telemedienkonzept wurde die Selbstverpflichtung aufgenommen, den Rundfunkrat zu informieren, wenn die angegebenen Kosten um preisbereinigt 10 % steigen (S. 73 des Konzepts).

Zudem wurde die Beschreibung der Loopstreams (Sendungsschleifen) im Telemedienkonzept dahingehend geändert, dass die Loopstreams jeweils nur eine Sendung umfassen (S. 22 und 62 des Konzepts).

Gegenstand der Entscheidung ist das Angebotskonzept. Die Inhalte des Angebots unterliegen der laufenden Überwachung auf der Grundlage des Telemedienkonzepts und der gesetzlichen Vorgaben.

Bei zukünftigen geplanten Vorhaben im Bereich der Telemedien ist zu prüfen, ob ein neues oder verändertes Angebot vorliegt, das das Dreistufentestverfahren durchlaufen muss. Diese Prüfung erfolgt auf der Basis der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme.

A. SACHVERHALT

1. Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots

Das Angebot SWR.de richtet sich an Menschen aller Altersgruppen in den Bundesländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

Es umfasst mehrere Angebotsteile: Dazu gehören die Homepage, thematische Zugänge, Zugänge nach Ländern und Regionen, programmbegleitende Inhalte zum SWR Fernsehen und zu den Hörfunkwellen SWR1 Baden-Württemberg, SWR1 Rheinland-Pfalz, SWR2, SWR4 Baden-Württemberg, SWR4 Rheinland-Pfalz und SWR cont.ra, die SWR Mediathek, die Unternehmensdarstellung und die Darstellung der Klangkörper.

Daneben gibt es saisonale Angebotsteile zu besonderen Ereignissen oder Themenschwerpunkten des SWR und der ARD.

Die Einstiegsseite von SWR.de ist nach mehreren Kriterien (u. a. Programme, Themen, Regionen) gegliedert und schafft so verschiedene Zugänge. Inhalte werden nur einmal erstellt, sind aber über verschiedene Teilangebote zugänglich.

Das Angebot SWR.de wird über eine Masternavigation erschlossen, die derzeit zu folgenden Rubriken führt: Nachrichten, Sport, Ratgeber, Wissen, Kultur, Regionen, Radio, Fernsehen und Unternehmen. Des Weiteren ist die SWR Mediathek direkt ansteuerbar.

Die Nachrichten- und die Sportrubrik sind in ihrem Schwerpunkt auf Informationen aus und über das Sendegebiet des SWR ausgerichtet. Laut Telemedienkonzept werden für die Berichterstattung alle Medien, Inhalte und Quellen des SWR zu einem eigenständigen, multi-medial aufbereiteten und vernetzten Angebot mit originären Inhalten verknüpft. Die Nachrichten sind regional nach den Bundesländern untergliedert: Derzeit führen 13 Regionenzugänge zu den Nachrichten aus den Landesstudios. 23 Studios, Regionalbüros und Korrespondentenplätze in Baden-Württemberg und elf in Rheinland-Pfalz bilden dafür die Grundlage. Die Nachrichten- und Sportinhalte werden einmal erstellt und in die Programmzugänge und weiteren Angebotsteile durchgeschaltet. Aktuelle überregionale Berichterstattung wird in der Regel von tagesschau.de und sportschau.de übernommen.

Außerdem werden Verkehrsnachrichten mit den Staulagen sowie Wetternachrichten mit Vorhersagen, Wetterdaten, Umweltwerten und Pegelständen bereitgestellt.

Für die Rubrik Ratgeber auf SWR.de werden Verbraucherthemen aus den Sendungen des SWR ausgewählt, gebündelt und ergänzt. In der originären Redaktionsarbeit setzt SWR.de einen inhaltlichen Schwerpunkt im Bereich Multimedia und Medienkompetenz.

Die Wissensvermittlung erfolgt über die entsprechende Themenrubrik sowie über die Programmbegleitung zu Wissens-Fernsehsendungen und zu SWR2. In Specials wie „Steinzeit – Das Experiment“ oder „Unser Wald“ werden Informationsschwerpunkte gesetzt. Das Blog zu

„1000 Antworten“ ermöglicht es Nutzern, Fragen zu stellen, die von Experten beantwortet werden.

Zu den Kulturthemen bei SWR.de gehören insbesondere klassische, zeitgenössische und Weltmusik, Literatur, Lyrik, Kunst, aktuelle Kulturthemen aus dem Sendegebiet, Landes- und Länderkunde, politisches Feuilleton, Geschichte, Religion, Philosophie und Soziologie, Sprache, Biografien interessanter Persönlichkeiten sowie kulturelle Aspekte aus dem Bereich Naturwissenschaft, Ökologie, Wirtschaft oder Medizin. Mit dem Internetspecial „Schätze der Welt“ stellt das Telemedienangebot SWR.de multimedial aufbereitete Informationen zu den von der UNESCO geschützten Natur- und Kulturdenkmälern der Welt bereit.

Das Telemedienangebot SWR.de umfasst Hintergrundinformationen zu den in den Hörfunkprogrammen gespielten Titeln bzw. Werken sowie deren Interpreten und Komponisten. Zudem werden viele Comedy-Formate des Hörfunks als Podcast-Abonnement bereitgestellt. Das SWR Fernsehen bietet Unterhaltungssendungen wie beispielsweise die fiktionale Serie zur Schwarzwaldfamilie „Die Fallers“ als Abrufangebote an.

SWR International stellt analog zum linearen Programm SWR cont.ra mehrsprachige Informationen für Nutzer mit Migrationshintergrund zur Verfügung. Derzeit werden Inhalte in deutscher, englischer, italienischer, kroatischer, türkischer und griechischer Sprache angeboten. Je nach aktueller Ereignis- und Themenlage werden Inhalte auf Russisch, Polnisch, Portugiesisch, Arabisch und Spanisch ergänzt.

Die SWR Mediathek bietet einen strukturierten Zugang zu Sendungen, Sendungsbeiträgen und anderen Audio- und audiovisuellen Inhalten auf Abruf. Sie bündelt diese Inhalte, die in den Angeboten des SWR bereitgehalten werden, und ermöglicht so deren zentrale Erschließung. Auch Loopstreams gehören zum Angebot.

Ein zusätzlicher Service sind die EPGs (Electronic Program Guides) der SWR-Programme. Sie stellen die Inhalte entsprechend dem jeweiligen Programmablauf dar und ermöglichen so die Suche und Auswahl von Hörfunk- und Fernsehsendungen.

Eine Veranstaltungsdatenbank im Angebot SWR.de gibt einen Überblick über die Eigen- und Kooperationsveranstaltungen des SWR und seiner Programme.

SWR.de enthält interaktive Elemente, zu denen Kommentare, Upload-Möglichkeiten, Foren, Chats, Blogs, Rankings und Bewertungsmöglichkeiten zählen. SWR.de verwendet Rich-Media-Formate wie (vertonte) Bildergalerien und animierte Erklärgrafiken.

Das Angebot SWR.de ist auch über mobile Endgeräte nutzbar. Die optimierte Darstellung und Bereitstellung von Funktionen wird entsprechend der technischen Möglichkeiten der jeweiligen Endgeräte kontinuierlich weiterentwickelt.

SWR.de ist laut Telemedienkonzept seit dem Sommer 2007 nach den Maßgaben der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV) weitgehend barrierefrei.

Das Verweildauerkonzept ist wie folgt ausgestaltet:

Die aktuellen Sendungen „Rheinland-Pfalz aktuell“, „Baden-Württemberg aktuell“, „2 + Leif“, „Nachtkultur“ und die Nachrichtensendungen der Hörfunkprogramme werden sieben Tage vorgehalten.

Über die Dauer von sieben Tagen hinaus verbleiben Sendungen, Sendungsbeiträge und andere audiovisuelle Inhalte wie folgt in den Mediatheken:

- Magazine, Dokumentationen, Reportagen bis zu zwölf Monate,
- Mehrteiler, Fernsehfilme und Spielfilme, die nicht angekauft werden, bis zu drei Monate,
- Serien mit feststehendem Ende und Reihen bis zu sechs Monate nach Ausstrahlung der letzten Folge (bei Reihen ohne feststehendes Ende bezieht sich die Verweildauer auf die Ausstrahlung des einzelnen Films),
- Serien ohne feststehendes Ende bis zu drei Monate nach Ausstrahlung der jeweiligen Folge,
- Sendungen, Sendungsbeiträge und andere audiovisuelle Inhalte zu Programm- und Themenschwerpunkten sowie zu jährlich wiederkehrenden Ereignissen bis zu zwölf Monate,
- ausgewählte Unterhaltungssendungen (z. B. Kabarett), Interview- und Talkformate sowie Sendungsbeiträge zu ausgewählten Themen bis zu zwölf Monate,
- Sendungen und Sendungsbeiträge aus dem Bereich Bildung und andere audiovisuelle Bildungsinhalte bis zu fünf Jahre (etwa „SWR2 Wissen“, „SWR2 Aula“).

Bild-, Text- und multimediale Inhalte verbleiben laut Telemedienkonzept grundsätzlich bis zu zwölf Monate in den Telemedien des SWR. Dies umfasst Angebotsteile, die Inhalte zum Beispiel aus verschiedenen Sendungen bündeln, wie Dossiers, Specials oder Themenschwerpunkte, originäre Inhalte, Bild-, Text- und Tonkombinationen, interaktive Anwendungen (z. B. Spiele, Animationen) sowie integrierte Audios und Videos.

Weiter verbleiben Bild-, Text- und multimediale Inhalte wie folgt in den Telemedien:

- auf Sendungen bezogene und programmbegleitende Inhalte und Elemente (einschließlich Foren und Chats) bis zu zwölf Monate,
- Inhalte und Elemente zu seriellen Angeboten und Mehrteilern bis zu zwölf Monate nach Ausstrahlung der letzten Folge,
- Themenschwerpunkte zu jährlich wiederkehrenden Ereignissen sowie ausgewählte Inhalte der Berichterstattung bis zu zwölf Monate,
- Inhalte und Angebotsteile aus dem Bereich Bildung bis zu fünf Jahre.

Vorhandene Sendungen, Sendungsbeiträge und andere Inhalte können wieder angeboten werden, wenn es in Verbindung mit einem Ereignis oder einer Berichterstattung bzw. der Wiederholung im linearen Programm dafür einen redaktionellen Bedarf gibt.

Die Verweildauer der Berichterstattung über Wahlen orientiert sich an der Legislaturperiode, also einer dem Berichtsgegenstand immanenten Frist. Dies gilt auch für vergleichbare wiederkehrende Ereignisse und Themen, die einem anderen Rhythmus unterliegen (zum Beispiel Kulturevents und Jubiläen).

Nutzergenerierte Inhalte sind an die Verweildauer eines redaktionell veranlassten Inhalts gebunden.

Grundlegende Informationen für die Rundfunkteilnehmer können unbegrenzt im Angebot verbleiben. Dies gilt auch für Programminformationen z. B. in Programmführern (EPG).

Nach dem Archivkonzept können folgende Inhalte unbegrenzt bereitgehalten werden:

- zeit- und kulturgeschichtliche Bildungs- und Wissensinhalte,
- Dokumente mit zeit- und kulturgeschichtlicher Relevanz,
- fortlaufende Chroniken,
- redaktionell ausgewählte Inhalte aus den Rundfunkarchiven (zum Beispiel zu Jahrestagen oder Kulturereignissen),
- Geschichte des SWR, Rundfunkgeschichte als Zeit- und Kulturgeschichte.

2. Gang des Verfahrens

Der Rundfunkrat des Südwestrundfunks hat in seiner Sitzung vom 5.12.2008 beschlossen, einen Dreistufentest-Ausschuss zu gründen. Der Dreistufentest-Ausschuss trat am 27.3.2009 konstituierend zusammen. Nach Ziffer II Abs. 10 der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme hat der Ausschuss die Aufgaben der Prozesssteuerung sowie der Vorbereitung der Beschlüsse und Entscheidungen des Rundfunkrates im Dreistufentest.

Der Ausschuss hat sich in 17 Sitzungen und 9 Workshops mit den Themen des Dreistufentests befasst.

Veröffentlichung der Telemedienkonzepte

Die Telemedienkonzepte des SWR, welche auch das Angebot SWR.de enthalten, sind am 30.5.2009 dem Rundfunkrat vorgelegt und am 3.6.2009 auf den Internet-Seiten des SWR veröffentlicht worden.

Stellungnahmen

Mit der Veröffentlichung der Angebotsbeschreibungen sowie mit begleitenden Pressemitteilungen wurden Dritte aufgefordert, ihre Stellungnahmen innerhalb einer Frist von acht Wo-

chen, also bis zum 29.7.2009 abzugeben. Insgesamt haben sich zu SWR.de 34 Stellungnehmer geäußert. Von den Stellungnahmen stammen 18 von Privatpersonen.

Bei den Stellungnehmern handelt es sich um

1. Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (DLRG)
2. Deutscher Musikrat
3. Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB)
4. Deutsches Rotes Kreuz-Landesverband Badisches Rotes Kreuz e.V. (DRK Bad.)
5. Deutscher Verkehrssicherheitsrat e.V. (DVR)
6. G.A.M.E. – Bundesverband der Entwickler von Computerspielen
7. Gruner + Jahr (G+J)
8. Internationaler Verband der bibliothekarischen Vereine und Institutionen (IFLA)
9. landesjugendring baden-württemberg e.V. (LJR BW)
10. Mediengruppe RTL
11. Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. (VDZ)
12. Verband Privater Rundfunkanbieter Baden-Württemberg e.V. (VPRA)
13. Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT)
14. Verband Südwestdeutscher Zeitungsverleger e.V. (VSZV)
15. Verband der Zeitungsverleger in Rheinland-Pfalz und Saarland e.V. (VZV Rh-Pf-S)
16. Dr. Robin Meyer-Lucht als Herausgeber von CARTA.info
17. Achtzehn Privatpersonen

Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen

Der Rundfunkrat des SWR hat vom 11.5.2009 bis zum 2.6.2009 Interessenbekundungsverfahren zur Suche geeigneter Sachverständiger zur Untersuchung der marktlichen Auswirkungen der Angebote durchgeführt, über die der Rundfunkrat des SWR zu entscheiden hat.

Begleitet durch eine Pressemitteilung wurden am 11.5.2009 auf der Seite www.swr.de/dreistufentest Leistungsbeschreibungen veröffentlicht, auf deren Grundlage Sachverständige ihre Interessenbekundungen einreichen konnten. Als maßgebliche Leistungen des Gutachters wurden angeführt:

- Abgrenzung des relevanten ökonomischen Marktes,
- Markt- und Wettbewerbsanalyse mit/ohne Angebot (statische/dynamische Analyse),
- Dokumentation und Präsentation der Untersuchungsergebnisse.

Die Auswahl der Gutachter erfolgte anhand im Vorfeld festgelegter transparenter Maßstäbe:

- spezifische Expertise (Schwerpunkt im Medien- und/oder im Wettbewerbsbereich; juristischer und/oder ökonomischer Sachverstand; Erfahrungsnachweis: Referenzkunden, Referenzprojekte; Mitarbeiterstruktur/Kapazitäten; Partner insbesondere im Bereich Medienforschung, Marktdatenerhebung),
- Unabhängigkeit,

- Kosten,
- Zeitbedarf,
- Umfang und Art der Präsentation (Zwischenberichte; Ergebniszusammenfassung, mündliche Erläuterung, ggf. Bereitschaft zu Expertengespräch),
- Umgang mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (Vertraulichkeitserklärung; Haftungsübernahme).

Der Auftragswert für das Gutachten zu SWR.de lag unterhalb der europarechtlich vorgegebenen Vergabeschwelle von 206.000 EUR ohne MwSt.

Interessenbekundungen zu SWR.de wurden von 13 externen Sachverständigenteams eingereicht. Nach einer Befassung mit den schriftlich eingereichten Interessenbekundungen wurden vier Sachverständigenteams eingeladen, ihre Angebote zu SWR.de während der Sitzung des Dreistufentest-Ausschusses am 10.6.2009 zu präsentieren.

Für SWR.de fiel die Empfehlung des Dreistufentest-Ausschusses auf EE&MC (Dr. Dr. Hildebrand/Dr. Böge). In seiner Sitzung vom 3.7.2009 hat der Rundfunkrat des SWR entschieden, EE&MC mit der Untersuchung der marktlichen Auswirkungen von SWR.de zu beauftragen. Das Gutachten zu SWR.de wurde im November 2009 fertiggestellt und dem Rundfunkrat übergeben.

Kommentierungen des Intendanten

Die Kommentierungen des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter sowie zum Gutachten sind beim Rundfunkrat am 9.3.2010 eingegangen.

Weitere Gutachten

Ergänzend hat der Rundfunkrat von seiner durch § 11f Abs. 5 S. 4 RStV eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, zur Entscheidungsbildung weitere gutachterliche Beratung durch unabhängige Sachverständige in Auftrag zu geben. Er hat die Goldmedia GmbH zum einen damit beauftragt, mittels der von der Goldmedia GmbH für die Gremiovorsitzendenkonferenz der ARD (GVK) erstellten Datenbank eine quantitative Analyse der Wettbewerber von SWR.de durchzuführen. Zum anderen hat die Goldmedia GmbH den Auftrag erhalten, ein Gutachten zur qualitativen Analyse von SWR.de unter Berücksichtigung der Angebote von publizistischen Wettbewerbern zu erstellen, das der Unterstützung der Beratungen des SWR-Rundfunkrates diene. Die Gutachten wurden im Mai 2010 fertiggestellt und dem Rundfunkrat übergeben.

Änderungen des Telemedienkonzepts

Mit Schreiben vom 30.04.2010, 18.5.2010 und 8.6.2010 wurden dem Intendanten im Anschluss an die bis dahin erfolgten Beratungen im Ausschuss und im Rundfunkrat Punkte zum Angebot SWR.de mitgeteilt, an denen das Telemedienkonzept der Änderung bzw. Klärstellung bedurfte. Am 18.6.2010 wurde dem Rundfunkrat ein verändertes Telemedienkonzept vorgelegt.

Entscheidung des Rundfunkrates

Auf der Grundlage des veränderten Telemedienkonzepts hat der Rundfunkrat am 2.7.2010 seine Entscheidung getroffen.

3. Verfahrensfragen

3.1 Fristen

a) Stellungnahmen Dritter

Die Stellungnahmefrist von acht Wochen wird teilweise als zu kurz gerügt, um angesichts der Vielzahl paralleler Verfahren und der Sommerferienzeiten fundierte Stellungnahmen zu den vorgelegten Telemedienkonzepten verfassen zu können (VPRT, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S, G+J, VDZ, Dt. Musikrat). Angemessen wäre eine Frist von mindestens drei Monaten gewesen (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

Der Rundfunkrat müsse sich bei der Festsetzung der konkreten Frist Gedanken darüber machen, welche Frist angemessen sei, damit Dritte zu dem Vorhaben dezidiert Stellung nehmen. Dabei seien die Komplexität und die Bedeutung des Vorhabens zu berücksichtigen (VPRT).

b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Die Frist steht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben. Nach § 11f Abs. 5 RStV besteht die Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer Frist von mindestens sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens. Der Rundfunkrat des SWR hält die gewählte Frist für Stellungnahmen Dritter für angemessen. Die Festlegung auf acht Wochen erfolgte unter Berücksichtigung der Komplexität des Prüfgegenstandes und der Notwendigkeit, die Bestandsverfahren bis zum 31.8.2010 abzuschließen.

3.2 Veröffentlichung von Gutachten

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen Dritter wird gefordert, das eingeholte Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen müsse im laufenden Verfahren veröffentlicht und Dritten erneut Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden (G+J, VDZ, VPRT). Das marktliche Gutachten bedeute eine wesentliche Weichenstellung für die Entscheidung des Dreistufentests. Die erneute Gelegenheit der Stellungnahme sei insbesondere deshalb erforderlich, weil die Telemedienkonzepte entgegen den staatsvertraglichen Vorgaben keine Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen enthielten (VPRT).

b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Nach § 11f Abs. 6 RStV ist das Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen im Anschluss an die Entscheidung des Gremiums zu veröffentlichen. Eine Verpflichtung zur Vorabveröffentlichung des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen besteht aufgrund der eindeutigen gesetzlichen Vorgaben nicht. Der Rundfunkrat weist zudem darauf hin, dass die Gutachter bei ihrer Untersuchung über die abgegebenen Stellungnahmen hinaus Informationen von Dritten eingeholt haben. Die Ermittlung der marktlichen Auswirkungen erfolgte damit auf umfassender Faktenbasis.

3.3 Ungleiche Beteiligung von Dritten und Intendant im Verfahren

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen wird beanstandet, dass der Intendant die Gelegenheit erhält, sowohl zu den Stellungnahmen Dritter als auch zu den marktlichen Gutachten eine Kommentierung abzugeben. Dies sei mit Blick auf die Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Prüfung durch die Gremien problematisch (VPRT).

b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

In den Vorschriften des RStV ist für Dritte die Gelegenheit der Stellungnahme zu den veröffentlichten Telemedienkonzepten vorgesehen. Die Kommentierung der Stellungnahmen und des marktlichen Gutachtens durch den Intendanten ergibt sich aus der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme. Diese Kommentierung durch den Intendanten dient in erster Linie der Deckung des Informationsbedarfs der Gremien, insbesondere hinsichtlich der von Stellungnehmern aufgeworfenen Fragen zum Telemedienkonzept.

3.4 Prüffähige Angebotsbeschreibung

3.4.1 Aufteilung des Gesamtangebots

a) Stellungnahmen Dritter

Einige Stellungnehmer sind der Auffassung, dass bestimmte Bestandteile des Angebots als rechtlich eigenständige Angebote zu bewerten und somit im Rahmen eines gesonderten Dreistufentests zu prüfen seien. Dazu zähle die SWR Mediathek (VPRT).

Der VPRT ist außerdem der Meinung, für die Seiten von SWR4 und SWR1 sei ein eigener Dreistufentest durchzuführen.

Schließlich wird die Ansicht vertreten, bei den im Telemedienkonzept genannten Loops-Streams handele es sich um ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme nach § 11c Abs. 1 S. 2 RStV, für die ein eigenständiger Dreistufentest durchzuführen sei (VPRT).

b) Ausführungen des Intendanten

Die Kommentierung des Intendanten wendet sich gegen die Forderung nach einer stärkeren Segmentierung der Angebote. Die Abgrenzung der einzelnen Angebote sei anhand von Zielgruppe, Inhalt und Ausrichtung und Verweildauer in sachlich gerechtfertigter Weise – auch in Bezug auf den finanziellen Aufwand – erfolgt. Entscheidend sei, dass in der Zusammenschau der Telemedienkonzepte das Gesamtangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vollständig beschrieben werde.

Die Mediathek sei integraler Bestandteil des Angebots; dies werde dadurch deutlich, dass Audios und Videos der SWR Mediathek auf Artekelebene in die Themenrubriken und alle weiteren Angebotsteile von SWR.de direkt eingebunden würden.

SWR1 und SWR4 seien ebenfalls Teil des Telemedienangebots von SWR.de.

Die vom SWR angebotenen Audioschleifen (Loopstreams) seien weder als Rundfunkprogramm im Sinne des RStV zu qualifizieren, noch würden sie ausschließlich im Internet verbreitet. Ein eigenständiger Dreistufentest sei daher nicht erforderlich.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Der Begriff des Angebots wird im Rundfunkstaatsvertrag an mehreren Stellen verwendet. § 11a RStV bezeichnet Rundfunkprogramme und Telemedien als Angebote. Insbesondere § 11f Abs. 3 RStV, in dem von der inhaltlichen „Gesamtausrichtung“ des Angebots die Rede ist, spricht dafür, dass der Begriff „Angebot“ als einzelne Inhalte übergreifende Kategorie zu verstehen ist.

Bei der Frage, was als Angebot anzusehen ist, ist zu beachten, dass nach Art. 7 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages der gesamte Bestand dem Test unterliegt.¹ Die amtliche Begründung zu § 11f RStV stellt zudem klar, dass die Telemedienkonzepte ein einziges oder eine Vielzahl von Angeboten umfassen können.² Entscheidend ist, dass alle relevanten Teile des Gesamtangebots hinreichend beschrieben werden. Bei der Wahl der Größe des Angebots ist als wesentlicher Aspekt zu berücksichtigen, dass marktliche Auswirkungen und publizistischer Wettbewerb sinnvoll bestimmt werden können.

¹ Die in Art. 7 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages enthaltenen Übergangsvorschriften bestimmen in Abs. 1: „Die Anforderungen des § 11d des Rundfunkstaatsvertrages gelten auch für alle bestehenden Angebote, die über den 31. Mai 2009 hinaus fortgeführt werden. Dieser Bestand ist in Telemedienkonzepten den Ländern darzulegen. Für den Bestand gilt § 11f des Rundfunkstaatsvertrages entsprechend. Das Verfahren entsprechend § 11f des Rundfunkstaatsvertrages ist bis zum 31. August 2010 abzuschließen.“

² So heißt es wörtlich in der amtlichen Begründung zu § 11f Abs. 1 RStV: „Die Konzepte müssen genauer als die gesetzliche Ermächtigung sein und können ein einziges oder eine Vielzahl von Angeboten umfassen.“

SWR Mediathek

Der Rundfunkrat des SWR hat sich davon überzeugt, dass es sich bei der Mediathek nicht um ein eigenes Angebot handelt. Die Mediathek ist vielmehr in das Angebot SWR.de eingebunden. In den übrigen Rubriken von SWR.de sind Sendungsbeiträge direkt eingebunden, die über die Mediathek abrufbar sind.

Jenseits dieser juristischen Einordnung wurden die marktlichen Auswirkungen der Mediathek von den Sachverständigen im Gutachten gesondert untersucht. Auch wurden das kommunikative Bedürfnis und der Beitrag zum Wettbewerb in den Blick genommen.

Seiten zu den einzelnen SWR-Programmen

Der Rundfunkrat des SWR ist zu dem Ergebnis gekommen, dass Seiten zu den einzelnen Programmen wie SWR4 und SWR1 keine eigenständigen Angebote sind, für die ein separater Dreistufentest durchzuführen ist. Das Angebot von SWR.de zeichnet sich gerade dadurch aus, dass es verschiedene Zugänge zu den Inhalten schafft. Über die Rubriken Ratgeber, Wissen und Kultur gelangt der Nutzer zu Inhalten von SWR1, SWR2, SWR4 und SWR cont.ra. Nachrichtenbeiträge sind sowohl über die Rubrik „Nachrichten“ als auch über die Seiten zu SWR1 und SWR4 erreichbar. Die Angebote SWR3.de, DASDING.de, planetschule.de und kindernetz.de sind hingegen deutlich eigenständiger.

Loopstreams

Für die vom Telemedienkonzept umfassten Loopstreams ist ebenfalls kein eigener Dreistufentest durchzuführen. § 11c Abs. 1 S. 2 RStV besagt, dass ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme nur nach Maßgabe eines nach § 11f durchgeführten Verfahrens zulässig sind. Die im Telemedienkonzept aufgeführten Loopstreams sind keine Hörfunkprogramme, die ausschließlich im Internet verbreitet werden.

Im ursprünglichen Telemedienkonzept hieß es, dass es sich bei Loopstreams um Schleifen einer oder mehrerer Sendungen des gleichen Genres des linearen Fernseh- oder Hörfunkprogramms handele, die unverändert als lineares Angebot im Internet zur Verfügung gestellt werden. Mit Schreiben vom 18.05.2010 wurde der Intendant um Konkretisierung der Beschreibung der Loopstreams gebeten. Der Intendant erläuterte zunächst mit Schreiben vom 25.05.2010, dass, soweit mehrere Sendungen in einer Schleife verbreitet würden, es sich um Sendungen derselben Sendereihe handele, deren Reihenfolge der Chronologie der Ausstrahlung im linearen Programm folge.

Im am 18.6.2010 vorgelegten geänderten Telemedienkonzept wurden die Loopstreams auf eine Sendung pro Schleife beschränkt.

Der Rundfunkrat des SWR hält die Loopstreams nicht für Rundfunkprogramme und somit auch nicht für Hörfunkprogramme im Sinne des § 11c Abs. 1 S. 2 RStV. Zwar handelt es sich um linear ausgestrahlte Inhalte. Erforderlich für die Einordnung als Rundfunk ist aber darüber hinaus das Vorliegen eines redaktionell zusammengestellten Sendeplans (§ 2 Abs. 1 S. 1

RStV). Ein solcher fehlt jedenfalls dann, wenn nur eine Sendung des klassischen Hörfunkprogramms in einer Schleife rotiert.

Es werden keine Inhalte ergänzt und einfache Kürzungen wie die Herausnahme von Tagesaktualitäten stellen keine eigenständige journalistische Leistung dar, die es rechtfertigen würden, den Loopstream als ausschließlich im Internet verbreitetes Hörfunkprogramm anzusehen.

Präsenzen auf Drittplattformen

Präsenzen auf Drittplattformen (wie z. B. SWR cont.ra und „SWR-Eilmeldung“ auf Facebook) stellen nach Meinung des Rundfunkrates des SWR ebenfalls keine eigenen Angebote dar. Hierbei handelt es sich vielmehr nur um einen zusätzlichen Verbreitungsweg. Es erfolgt auch keine Veränderung der Zielgruppe im Sinne der Richtlinie zum SWR-Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Gemeinschaftsangebote von Telemedien. Es entspricht dem Grundsatz der Technikneutralität, dass die Rundfunkanstalten neue Möglichkeiten der Verbreitung nutzen. Auch die Europäische Kommission hat in ihrer Entscheidung das Recht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anerkannt, an neuen technologischen Entwicklungen teilzuhaben und Rundfunkinhalte über neue Plattformen zu verbreiten (Ziffer 231 der Beihilfe-Entscheidung).³

Aus Sicht des SWR-Rundfunkrates wurde im ursprünglichen Telemedienkonzept nicht hinreichend auf die Präsenzen auf Drittplattformen eingegangen. Als Reaktion auf die mit Schreiben vom 30.04.2010 übermittelte Kritik des Rundfunkrates wurde im Telemedienkonzept konkretisiert, dass es sich bei den Präsenzen auf Drittplattformen um zusätzliche Verbreitungswege für Inhalte des SWR handele. Daraus ergibt sich, dass Inhalte für Drittplattformen nicht exklusiv produziert werden. Diese Plattformen werden außerdem für Marketingmaßnahmen genutzt und dienen der Kommunikation mit den Nutzern.

Darüber hinaus ist auf Drittplattformen der Qualitätsanspruch von SWR.de zu wahren. Schließlich ist zu beachten, dass bei Drittplattformen Gefahren für den Datenschutz der Nutzer bestehen. Hier bedarf es Maßnahmen zur Stärkung der Medienkompetenz der Nutzer (s. u. B. 1.2.).

Dem Rundfunkrat lag zum Zeitpunkt der Entscheidung die zweite fortgeschriebene Arbeitsfassung des Berichts der ARD über die Erfüllung ihres Auftrags, über die Qualität und Quantität ihrer Telemedienangebote sowie die geplanten Schwerpunkte gemäß § 11e Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag vor (Richtlinien/Leitlinien nach § 11e Abs. 2 RStV). Als Kriterien für Kooperationen mit Anbietern von Drittplattformen sind darin festgelegt:

- redaktionelle Hoheit bei der ARD,
- Vermittlung der ARD-Anmutung,

³ Beihilfeentscheidung der Europäischen Kommission vom 24.04.2007, KOM (2007) 1761 endg.

- keine Zusatzkosten für die Nutzer,
- freier Zugang, keine Verschlüsselung,
- keine Werbung in unmittelbarem Umfeld,
- keine Exklusivität,
- die genehmigte Verweildauer kann nur unterschritten werden.

Im Schreiben vom 12.05.2010 hat der Intendant ausdrücklich klargestellt, dass der SWR sich diese Kriterien zu eigen macht.

Der Rundfunkrat legt Wert darauf, dass er frühzeitig über Aktivitäten auf Drittplattformen informiert wird. In den Richtlinien/Leitlinien nach § 11e Abs. 2 RStV wird verankert, dass die Gremien zeitnah informiert werden. Dies entfaltet auch Geltung für den SWR, der sich die in den Richtlinien/Leitlinien nach § 11e Abs. 2 RStV dargelegte Drittplattformstrategie ausdrücklich zu eigen gemacht hat.

3.4.2 Bestimmtheit der Angebotsbeschreibung

a) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen Dritter wird vielfach die Kritik geäußert, die Beschreibung der Angebote in den vorgelegten Telemedienkonzepten sei zu unbestimmt. Bestandteile von Portalen müssten einzeln aufgeführt, Formate konkret benannt werden (RTL, VPRT, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S). Es bedürfe einer konkreten qualitativen und quantitativen Beschreibung der Inhalte und Angaben zu den Nutzungsdaten (VPRT). Zum Teil wird die Angabe von Ausmaß und Umfang interaktiver Elemente gefordert (RTL, CARTA).

Es wird die Befürchtung geäußert, durch die pauschale und entwicklungs offene Beschreibung der Angebote sollten weitere Dreistufentestverfahren verhindert werden, da die Entstehung neuer oder veränderter Angebote auf Basis einer solch umfassenden Ermächtigung unwahrscheinlich sei (VPRT).

Mit Blick auf das Verbot der presseähnlichen Angebote ohne Sendungsbezug wird gerügt, dass keine Unterscheidung zwischen Bewegtbild auf der einen und Artikeln aus Text und Bild auf der anderen Seite vorgenommen und keine Angaben zur Nutzungsverteilung auf diese Bereiche gemacht würden (VDZ).

Gerügt werden zudem die fehlenden Ausführungen zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots in den Telemedienkonzepten (VPRT, VDZ, G+J).

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant ist in seiner Kommentierung der Auffassung, dass der Forderung nach einer detaillierteren Beschreibung der Angebote die Programmautonomie des SWR entgegenstehe. Die Online-Redakteure müssten Themenschwerpunkte setzen und in den programmbegeleitenden Bereichen auf Programmänderungen reagieren können. Im Telemedienkonzept

sei SWR.de angemessen umfassend und detailliert beschrieben. Darüber hinaus seien bei der Bestandsüberführung die Angebote im Internet verfügbar.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung wird im Telemedienkonzept erläutert, dass der technische Fortschritt im Bereich Telemedien besonders rasant und auch sich kurzfristig ändernden Nutzungsgewohnheiten unterworfen sei. Diesen rezipientenabhängigen Veränderungen müsse der SWR mit seinen Telemedien Rechnung tragen.

In der Kommentierung des Intendanten heißt es, die Telemedienangebote müssten sich der Dynamik der redaktionellen Erfordernisse anpassen können. Vorabbeschreibungen künftiger redaktioneller Anforderungen seien daher in dem von den Kritikern geforderten Detaillierungsgrad nicht möglich.

Laut seiner Kommentierung hält der Intendant schließlich Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen in den Telemedienkonzepten nach den Vorgaben des RStV für nicht erforderlich. Entsprechende Aussagen würden bei der Kommentierung der marktökonomischen Gutachten zu den Untersuchungsergebnissen der Experten vorgenommen.

c) Entscheidung des Rundfunkrates

Die Beschreibung des Angebots SWR.de entspricht den gesetzlichen Anforderungen und ermöglicht eine Prüfung des Angebots i. S. d. § 11f RStV.

Gegenstand des Verfahrens nach § 11f RStV sind „Telemedienkonzepte“. Nach § 11f Abs. 1 RStV sind Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer des Angebots zu beschreiben. Damit wird auf einen gewissen Abstraktionsgrad abgestellt. Der Rundfunkrat hat im Rahmen des Tests über ein Angebot zu entscheiden und nicht über einzelne Inhalte. Anderenfalls würden redaktionelle Spielräume übermäßig eingeengt. Einzelne Inhalte unterliegen der nachgelagerten Programmkontrolle. Dies betrifft auch die gesetzlichen Verbote (s. u. B. 1.3.3 und 1.3.5).

Hinsichtlich der interaktiven Elemente gelten dieselben Anforderungen. Der einzelne Chat, das einzelne Blog sind konkrete Inhalte, die in Umsetzung des Telemedienkonzepts angeboten werden. Die interaktiven Elemente werden ihren Kategorien nach dargestellt.

Der Rundfunkrat hält das Telemedienkonzept bereits in der ursprünglichen Fassung für ausreichend bestimmt im Sinne des RStV. Einzelne von Stellungnehmern aufgeworfene Fragen sowie vom Rundfunkrat ausgesprochene Empfehlungen führten zu weiteren Konkretisierungen des Telemedienkonzepts.⁴

Außerdem wurde vom Rundfunkrat des SWR das im Internet zu findende Angebot in Augenschein genommen.

⁴ Auf diese wird bei den Punkten eingegangen, die die Konkretisierungen betreffen.

Auch die Weiterentwicklung des Angebots muss nicht in jedem Detail beschrieben werden. Für Angebote, die den Test durchlaufen haben, besteht ein Entwicklungskorridor. Es ist erforderlich, dass bei der Gestaltung des Angebots flexibel und zeitnah auf technische Entwicklungen zur adäquaten Auftragserfüllung reagiert werden kann. Ein neuer Dreistufentest ist dann durchzuführen, wenn von einem veränderten bzw. neuen Angebot nach § 11f Abs. 3 RStV in Verbindung mit der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme auszugehen ist.

Der Rundfunkrat erwartet vom Intendanten, dass er zukünftig rechtzeitig vor der Einführung neuer konzeptioneller Elemente informiert wird, damit er prüfen kann, ob ein neuer Dreistufentest durchzuführen ist.

Schließlich hält es der Rundfunkrat des SWR für ausreichend, dass der Intendant in der Kommentierung des Gutachtens Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen macht. Laut § 11f Abs. 5 RStV hat der Rundfunkrat zu den marktlichen Auswirkungen gutachterliche Beratung hinzuzuziehen. Nach der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme sind im Rahmen des Gutachtens die Stellungnahmen Dritter zu berücksichtigen. Ohne das Vorliegen eines Gutachtens und ohne die Stellungnahmen Dritter kann sich der Intendant zum Zeitpunkt der Erstellung des Telemedienkonzepts nicht fundiert zu den marktlichen Auswirkungen äußern. § 11f Abs. 4 RStV ist daher dahin gehend auszulegen, dass die Aussagen des Intendanten zu den marktlichen Auswirkungen noch nicht im Telemedienkonzept enthalten sein müssen.

3.4.3 Ausweisung des Sendungsbezuges im Telemedienkonzept

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen wird bemängelt, die Telemedienkonzepte der SWR-Telemedienangebote ließen die staatsvertraglich vorgesehene Unterscheidung zwischen sendungsbezogenen Angeboten und solchen ohne Sendungsbezug vermissen (VPRT, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S, VDZ, G+J).

Laut VPRT folgt aus den Regelungen des RStV, dass bei nichtsendungsbezogenen Telemedien der publizistische Nutzen besonders sorgfältig darzulegen sei. Angebote ohne Sendungsbezug dürften nicht presseähnlich sein und damit keinen textlichen Schwerpunkt besitzen. Außerdem schließe die Negativliste einige Elemente ohne Sendungsbezug generell aus, die im Online-Angebot des SWR zu finden seien. Schließlich erforderten die Regelungen zur Verweildauer eine Unterscheidung zwischen sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Telemedien.

b) Ausführungen des Intendanten

Das Telemedienkonzept des SWR sieht vor, den gesamten Bestand nach § 11d Abs. 2 Nr. 3 und 4 als nichtsendungsbezogene Telemedien zu überführen. Eine Einteilung der Inhalte nach Sendungsbezug sei allenfalls in der Theorie möglich; tatsächlich bestehe der Bestand aus einer Vielzahl von Inhalten, die den vier Inhaltstypen des § 11d Abs. 2 zugeordnet werden könnten.

In der Kommentierung des Intendanten heißt es, der publizistische Beitrag aller Elemente – egal ob sie einen direkten Bezug zu einer Sendung aufwiesen oder nicht – sei mit der gebotenen Sorgfalt in den Telemedienkonzepten des SWR beschrieben worden.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Die in § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 RStV genannten Angebote sind durch den Gesetzgeber unmittelbar beauftragt, ohne dass es eines Dreistufentests bedarf. Hierbei handelt es sich um Sendungen auf Abruf bis zu sieben Tage nach ihrer Ausstrahlung (wobei bestimmte Sportereignisse nur 24 Stunden bereitgehalten werden dürfen) und sendungsbezogene Telemedien bis zu sieben Tage nach Ausstrahlung der Sendung. Nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV können Sendungen und sendungsbezogene Telemedien über die genannten Fristen hinaus sowie nichtsendungsbezogene Telemedien nach Durchführung eines Dreistufentests angeboten werden.

Da das gesamte Angebot SWR.de dem Dreistufentest unterzogen wird, besteht keine Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Inhalten im Telemedienkonzept.

Eine Kennzeichnung im Angebot nach § 11d Abs. 3 S. 2 RStV ist jedoch erforderlich, soweit Inhalte angeboten werden, die ohne Sendungsbezug unzulässig sind. Die Einhaltung dieser gesetzlichen Vorgabe bei der Umsetzung des Telemedienkonzepts ist Gegenstand der laufenden Kontrolle des Angebots.

3.4.4 Dauer des Angebots

Nach § 11f Abs. 4 S. 4 RStV ist der voraussichtliche Zeitraum anzugeben, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll. Laut amtlicher Begründung sind Beginn und Dauer des Angebots anzugeben, um eine genaue Prüfung zu ermöglichen. Im Telemedienkonzept des SWR heißt es, dass die dort aufgeführten Angebote im Hinblick auf die Vorschrift des § 11f Abs. 4 Satz 4 RStV auf Dauer weitergeführt werden sollen. Der SWR-Rundfunkrat ist zum Ergebnis gelangt, dass damit die Anforderung des § 11f Abs. 4 S. 4 RStV erfüllt ist. Die Angabe ermöglicht dem Rundfunkrat die Prüfung des Angebots. Eine Befristung der Entscheidung des Rundfunkrates über das Angebot ist – anders als Entscheidungen in anderen Bereichen des Rundfunkrechts – im Rundfunkstaatsvertrag nicht vorgesehen.

3.4.5 Kein Dreistufentest für den SWR-Fernsehtext

Der VPRT kritisiert, dass für den Fernsehtext des SWR kein Dreistufentest durchgeführt wird. Der Radio- und Fernsehtext des SWR ist jedoch bereits gesetzlich beauftragt, ohne dass es eines Dreistufentests bedarf. Sowohl nach § 1a des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag über den Südwestrundfunk⁵ als auch nach § 17 des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg umfasst der Auftrag des SWR zur Veranstaltung von Rundfunkprogrammen gemäß § 3 SWR-StV die Verbreitung von Radio- und Fernsehtext.

⁵ Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über den Südwestrundfunk vom 29.07.1997 (GVBl. Rh-Pf. S. 260, BS Anhang I 118), zuletzt geändert durch § 3 des Landesgesetzes zu dem Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 07.04.2009 (GVBl. Rh-Pf. S. 113).

B. MATERIELLE PRÜFUNG DER VORAUSSETZUNGEN DES § 11f Abs. 4 RStV

1. Erste Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?

Auf der ersten Stufe ist zu beantworten, ob das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Dabei ist zu prüfen, ob das Telemedienangebot den gesetzlichen Vorgaben zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks folgt.

1.1 Allgemeine Anforderungen, § 11 RStV

§ 11 RStV enthält eine allgemeine Definition des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die sich sowohl auf Rundfunkprogramme als auch auf Telemedien i. S. d. § 11d RStV bezieht.

§ 11 Abs. 1 RStV lautet:

Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen wird betont, dass auch Telemedien zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehörten. SWR.de entspreche den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft (DVR). Die Telemedienangebote des SWR seien ein Garant für öffentlich zugängliche, kostenfreie Meinungsvielfalt und leisteten einen Beitrag zur Informations- und Wissensgesellschaft. Sie förderten die kulturelle und regionale Identität und ließen Akteure wie Vereine, Interessensverbände und Parteien zu Wort kommen (DRK Bad.). Der deutsche Musikrat betont, dass die Telemedien des SWR die kulturelle Vielfalt wiedergäben. IFLA und Privatpersonen sehen den freien Zugang zu den Inhalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Wert an.

In anderen Stellungnahmen wird hingegen bezweifelt, dass das Online-Angebot des SWR in der vorliegenden Form vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst ist. Staat-

lich finanzierte Medien seien ein rechtfertigungsbedürftiger Sonderfall (VDZ, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S). Angesichts der außenpluralen Informations- und Meinungsvielfalt der Online-Medien fehle im Internet jegliche Legitimation für das binnenplurale Konzept der öffentlich-rechtlichen Grundversorgung (VDZ).

Zum Teil wird die Auffassung vertreten, der SWR begründe seine Angebote mit dem Nutzerinteresse und -verhalten, obwohl die Länder bei der Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse abstellten (VPRT, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S). Die Befriedigung individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse gehöre nicht zum originären Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (VPRT). Ebenfalls kritisiert werden eine Verspartung des Angebots (VDZ, VPRT) und der Einsatz interaktiver Elemente wie Blogs (RTL, CARTA). Schließlich wird an der sogenannten „Geocodierung“ von Inhalten der Mediathek, bei der Inhalte auf Karten geografisch zugeordnet werden, Kritik geübt (RTL).

b) Ausführungen des Intendanten

In der Angebotsbeschreibung wird erläutert, dass ein grundsätzlicher Wandel der Mediennutzung in der Gesellschaft in der Weise zu verzeichnen sei, dass Inhalte zunehmend aus dem Internet abgerufen würden und dieses Medium vor allem in der jüngeren Generation sowohl zur Informationsbeschaffung als auch zur Interaktion und Kommunikation genutzt werde.

Der Intendant betont in seiner Kommentierung, dass ein einzelner Nutzer niemals singuläre Zielgruppe der öffentlich-rechtlichen Online-Angebote oder einzelner Inhalte sei. Es würden keine individuellen Einzelinteressen bedient, wohl aber die Bedürfnisse von Zielgruppen mit relevanter Größenordnung. Durch die Vernetzung seiner unterschiedlichen Angebote leiste der SWR einen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration unterschiedlicher Nutzergruppen und ihrer kommunikativen Interessen.

Der Kritik einer Verspartung wird entgegengehalten, dass die Zusammenstellung von Inhalten in Rubriken Standard in journalistisch-redaktionellen Telemedien sei und der vom Gesetzgeber geforderten Orientierungsfunktion diene.

Zu interaktiven Elementen wird in der Kommentierung des Intendanten ausgeführt, sie böten die Möglichkeit, mit den Nutzern in einen Dialog zu treten. Blogs seien eine journalistische Darstellungsform, die dazu eingesetzt werde, um Inhalte von Reportern vor Ort schnell zu transportieren. Ihr Einsatz folge der redaktionellen oder programmlichen Entscheidung.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Gesellschaftliches Bedürfnis nach öffentlich-rechtlichen Angeboten im Internet

Die Länder haben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch bei Telemedien die Aufgabe erteilt, als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken (§§ 11, 11a RStV). Die Auftrags Erfüllung im Internet ist Ausdruck der Ent-

wicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Laut Bundesverfassungsgericht muss das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben; der Auftrag sei dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden (BVerfGE 119, 181, 218).

Aus Sicht des Rundfunkrates des SWR kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen gesetzlichen Auftrag ohne Engagement im Internet nicht mehr erfüllen. Das Internet ist zum selbstverständlichen Bestandteil des Medienrepertoires der meisten Bürgerinnen und Bürger geworden.⁶ Dass der Anteil weiter steigen wird, zeigen die Zahlen bei den 14- bis 29-Jährigen: Hier liegt die Online-Nutzung bereits bei über 90 %.⁷ Rund drei Viertel dieser Altersgruppe gehen täglich ins Netz. Besonders deutlich wird die Bedeutung des Internets bei der Frage, welches Medium im Fall eines aufsehenerregenden Ereignisses zuerst angesteuert wird: Die unter 30-Jährigen suchen mehrheitlich Erstinformationen im Internet.⁸ Darüber hinaus wenden sich Menschen aller Altersgruppen verstärkt dem Internet zu, um sich umfassend zu informieren.

Menschen mit Behinderungen schätzen barrierefreie Internetangebote, die zum Teil einen besseren Zugang zu Informationen ermöglichen als Hörfunk und Fernsehen.

Neben der etablierten Online-Nutzung über den PC gewinnt zunehmend die mobile Nutzung an Relevanz – begünstigt durch die Verbreitung von Smartphones und Netbooks, sinkende Datentarife und starke Steigerungen der Übertragungsbandbreiten.⁹

Das Internet ist ein Medium, das von vielen für einen Zugriff auf spezifische Informationen genutzt wird. Um verstärkt Öffentlichkeit für Themen gesellschaftlicher Relevanz herzustellen, bedarf es im Internet umfassender – nicht nur spezielle Informationsinteressen bedienender – Angebote. Dabei kommt der journalistisch-redaktionellen Informationsvermittlung eine wichtige Rolle zu. Zwar leisten auch Nutzer-Blogs und andere Angebote, die über aktuelle Entwicklungen informieren, einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung. Sie sind aber meist auf Spezialthemen bezogen und zum Teil subjektiv geprägt.

Der Rundfunkrat sieht hier einen elementaren gesellschaftlichen Bedarf nach objektiven, nach journalistisch-redaktionellen Kriterien ausgewählten, gut recherchierten und verständ-

⁶ 2009 nutzten über 64 % der über 14-Jährigen das Internet, in den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ist der Anteil der Nutzer an der Bevölkerung noch höher: Hier nutzten 2009 jeweils 71,1 % der Personen ab 14 Jahren das Internet; Mediendaten Südwest, Onlinenutzung, abrufbar unter <http://www.mediendaten.de>.

⁷ Vgl. v. Eimeren/Frees, Media Perspektiven 7/2009, S. 334 ff., abrufbar unter http://www.media-perspektiven.de/uploads/tx_mppublications/Eimeren1_7_09.pdf.

⁸ Vgl. van Eimeren/Frees, Media Perspektiven 7/2009, S. 334 ff.

⁹ Laut einer im Auftrag von BITKOM durchgeführten Umfrage geht jeder fünfte Nutzer mit mobilen Computern wie Laptops oder Netbooks online, jeder zehnte mit dem Handy, vgl. http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM-Presseinfo_mobiles_Internet_05_04_2010.pdf.

lich dargestellten Informationen über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen.

Mit seiner hohen journalistisch-redaktionellen Kompetenz trägt der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch im Internet zur öffentlichen und individuellen Meinungsbildung bei. Die aus den klassischen Medien bekannten Marken stellen hierbei eine wichtige Orientierungshilfe dar.

Der Ausschuss hat sich in mehreren Sitzungen mithilfe unabhängiger Experten intensiv mit aktuellen Entwicklungen im Internet auseinandergesetzt. Zum Mediennutzungsverhalten vor allem junger Nutzer gehören immer stärker soziale Netzwerke.¹⁰ Neben sogenannten Microblogs wie Twitter werden soziale Netzwerke auch zur Verbreitung von Inhalten genutzt, indem Nutzer anderen Nutzern Inhalte empfehlen. Wer seine Inhalte nicht im Internet verbreitet, wird von den Nutzern sozialer Netzwerke nicht als zitierfähige Quelle wahrgenommen und läuft Gefahr, diese Nutzergruppen nicht mehr zu erreichen. Besondere Aufmerksamkeit hat der Ausschuss dem sogenannten Kohortenverhalten gewidmet: Studien zeigen, dass das in der Jugend gelernte Mediennutzungsverhalten die Mediennutzung im Laufe des weiteren Lebens prägt.¹¹ Der Ausschuss ist der Überzeugung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk deshalb Jugendliche dort ansprechen muss, wo der Schwerpunkt ihres Mediennutzungsverhaltens liegt, um seine Aufgabe, zur freien öffentlichen und individuellen Meinungsbildung beizutragen, auch künftig noch erfüllen und alle Bevölkerungsgruppen erreichen zu können. Der Rundfunkrat schließt sich dieser Auffassung an.

Gesellschaftliches Bedürfnis nach SWR.de

Aus Sicht des Rundfunkrates besteht ein gesellschaftliches Bedürfnis am Angebot SWR.de.

Nach § 11 Abs. 1 RStV haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Auftrag, in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen und sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Zu den Angeboten gehören nach § 11a RStV neben Fernsehen und Hörfunk Telemedien. Daraus folgt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Auftrag hat, in Telemedien nicht nur auf nationaler Ebene Informations-, Bildungs-, Beratungs-, Kultur- und Unterhaltungsinhalte bereitzustellen. Dies leistet für Baden-

¹⁰ 2009 nutzte rund jeder dritte Internetnutzer private Netzwerke und Communitys (34 %; 24 % regelmäßig mit eigenem Profil). Bei den 14- bis 20-Jährigen sind es knapp zwei Drittel, 43 % dieser Altersgruppe nutzen Communitys sogar täglich; vgl. Busemann/Gscheidle, Web 2.0: Communitys bei jungen Nutzern beliebt – Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009. Media Perspektiven 2009; abrufbar unter http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/fileadmin/Online09/Busemann_7_09.pdf.

¹¹ Vgl. Brosius/Früh, Evolution des Nutzerverhaltens, in: Picot/Bereczky/Freyberg (Hrsg.), Triple Play, Berlin 2007, S. 36; Engel/Best, Mediennutzung und Medienbewertung im Kohortenvergleich, Media Perspektiven 2001, S. 554 ff.

Württemberg und Rheinland-Pfalz SWR.de. In der Präambel des SWR-StV wird hervorgehoben, dass der SWR die kulturelle Vielfalt und Identität in den beiden Ländern fördern soll. Da Telemedien vom Auftrag des SWR umfasst sind, gilt dieses Ziel hier ebenfalls.

Nach § 3 Abs. 5 SWR-StV soll die Gliederung des Sendegebiets in die beiden Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz in den gemeinsam veranstalteten Programmen angemessen berücksichtigt werden. Dies wird auch in den die Programme begleitenden Inhalten auf SWR.de abgebildet. Seinem Auftrag entsprechend stellt SWR.de länderspezifische Zugänge zu den Inhalten bereit. Darüber hinaus kann der Nutzer über eine spezielle Rubrik Informationen zu bestimmten Regionen abrufen.¹² SWR.de erfüllt das gesellschaftliche Bedürfnis nach Angeboten, die die regionalen Besonderheiten abbilden, und trägt dazu bei, dass regionale Identitäten erhalten bleiben. Gleichzeitig wird das Interesse der Nutzer auch an anderen Regionen geweckt, was dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und Austausch über die Grenzen der eigenen Region und des eigenen Bundeslands hinaus zuträglich ist.

Die verschiedenen Bereiche, die nach § 11 RStV zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören, werden in § 2 Abs. 2 RStV konkretisiert (Information, Bildung, Kultur, Unterhaltung).

Die Breite des Informationsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verdeutlicht § 2 Abs. 2 Nr. 14 RStV. Hiernach ist unter Information insbesondere Folgendes zu verstehen: Nachrichten und Zeitgeschehen, politische Information, Wirtschaft, Auslandsberichte, Religiöses, Sport, Regionales, Gesellschaftliches, Service und Zeitgeschichtliches.

Neben der Kommunikation gehört die Informationssuche zu den Hauptbeschäftigungen im Netz. Am häufigsten werden aktuelle Nachrichten über das Geschehen in Deutschland und der Welt abgerufen (2009 riefen 59 % der Online-Nutzer häufig oder gelegentlich Nachrichten ab). Die Nutzungsgewohnheiten haben sich gerade mit Blick auf Nachrichtenangebote verändert; sie werden nicht mehr allein – für viele Nutzer gar nicht mehr – durch lineare Medien befriedigt. Es besteht das Bedürfnis, zeit- und ortssouverän auf Nachrichten zugreifen zu können. Gleichzeitig wird ein höherer Aktualitätsgrad von Online-Nachrichten im Vergleich zu Hörfunk- und Fernsehangeboten erwartet, da Informationen über aktuelle Ereignisse unmittelbar eingestellt und nutzbar gemacht werden können.

Zentral für ein öffentlich-rechtliches Nachrichtenangebot ist aus Sicht des Rundfunkrates, dass es bei hoher Qualität für alle Bevölkerungsgruppen einen niederschweligen Zugang zu Informationen über das aktuelle Geschehen schafft. Ziel muss es außerdem sein, auch politikferne Nutzergruppen an Nachrichtenangebote heranzuführen. Das Internet bietet hier gute

¹² 2008 interessierte sich jeder dritte Internetnutzer für regionale Informationen (2001 war es nur rund jeder fünfte Online-Nutzer). Vgl. Oehmichen/Schröter, Medienübergreifende Nutzungsmuster: Struktur- und Funktionsverschiebungen, Media Perspektiven 8/2008, S. 394-402.

Möglichkeiten, weil die verschiedenen Nutzergruppen auf verschiedenen Plattformen angesprochen und auf das öffentlich-rechtliche Nachrichtenangebot geführt werden können.

SWR.de erfüllt den spezifischen öffentlich-rechtlichen Auftrag in diesem Bereich durch Nachrichten (inklusive Sportnachrichten) mit einem deutlichen Fokus auf dem Geschehen in den Bundesländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz und deren Regionen.

Hohe Werte bei den Nutzern verzeichnen auch Informationen aus Wissenschaft, Forschung, Bildung (45 %), Verbraucher- und Ratgeberinformationen (37 %) und Informationen aus dem Kulturbereich (35 %).¹³

Der Bildungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst nach § 2 Abs. 2 Nr. 15 RStV insbesondere die Bereiche Wissenschaft und Technik, Alltag und Ratgeber, Theologie und Ethik, Tiere und Natur, Gesellschaft, Kinder und Jugend, Erziehung, Geschichte und andere Länder.

Im Bereich Wissen besteht ein gesellschaftliches Bedürfnis an umfangreich recherchierten und verständlich – aber nicht vereinfachend – dargestellten Inhalten, die sich zum einen mit spezifisch regionalen Wissensthemen auseinandersetzen und zum anderen bei der Behandlung überregionaler Themen deren Bedeutung für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz im Blick haben und den Nutzern vermitteln. Von Wissens-Online-Angeboten wird erwartet, dass Informationen in unterschiedlicher Tiefe gestaffelt angeboten werden, sodass je nach Informationsinteresse ein erster kurzer oder ein vertiefter Zugriff erfolgen kann. Online können Informationen zu Wissensthemen in einem Umfang bereitgestellt werden, der in Hörfunk, Fernsehen und gedruckten Zeitungen nicht möglich ist.

Bei Ratgeberinhalten haben die Möglichkeiten des Internets die Erwartungen der Nutzer ebenfalls verändert: Nutzer können gezielt auf für die momentane Lebenssituation relevanten Informationen zugreifen. Über Links können sie direkt auf Seiten von Stellen (etwa Verbraucherschutzorganisationen) gelangen, die konkrete Unterstützung leisten. Im Ratgeberbereich ist aus Sicht des Rundfunkrates die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von wirtschaftlichen Interessen von hoher gesellschaftlicher Relevanz. Dies wird auch in den gesetzlichen Aufgaben der Rundfunkanstalten deutlich: Nach § 11 Absatz 1 Satz 4 RStV haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen“. Der Begriff der Bildung wird in § 2 Abs. 2 Nr. 15 RStV definiert, er umfasst u. a. auch „Alltag und Ratgeber“.

Bei Ratgeberthemen gibt es ein gesellschaftliches Bedürfnis nach Inhalten, die sich gezielt an die Bürger von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz richten und sie in ihrem Alltag unterstützen.

¹³ Vgl. v. Eimeren/Frees, Media Perspektiven 7/2009, S. 342.

Kultur wird in der Auftragsdefinition in § 11 RStV besonders hervorgehoben. Bei der Kulturberichterstattung besteht ein Bedarf nach Angeboten, die die verschiedenen Aspekte der in § 2 Abs. 2 Nr. 16 RStV aufgeführten Kulturformen abbilden. Ausführlicher als im klassischen Rundfunk und in Zeitungen und Zeitschriften, bei denen die Sendezeit bzw. die Seitenzahl begrenzt ist, kann im Internet auf kulturelle Interessen auch von Minderheiten eingegangen werden. Ein Angebot wie SWR.de, das die verschiedenen Facetten des kulturellen Lebens zeigt, trägt dazu bei, dass nutzergruppenübergreifend Interessen geweckt und so Übergänge zwischen den Gruppen geschaffen werden. Es liegt auf der Hand, dass gerade im Kulturbereich ein hoher gesellschaftlicher Bedarf nach Angeboten besteht, die die kulturellen Besonderheiten der Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie ihrer Regionen abbilden, wie auch die Präambel des SWR-StV deutlich macht.¹⁴

Mit zunehmender Bandbreite der Übertragungswege steigt das Bedürfnis nach multimediale Angeboten. Dies wird auch mit Blick auf die privaten Angebote deutlich, in die zunehmend audiovisuelle Elemente eingebaut werden. SWR.de hat hier den Vorteil, auf das umfangreiche Material der Sendungen des SWR zugreifen zu können und damit Audio- und audiovisuelle Elemente nicht nur vereinzelt einzubauen, sondern in hoher Qualität und in großem Umfang ein trimediales Angebot zu leisten.

Die SWR Mediathek erfüllt den gesellschaftlichen Bedarf danach, die Sendungen des SWR zu von den Nutzern selbst gewählten Zeitpunkten abrufen und damit die durch Gebühren finanzierten Inhalte über ihre Ausstrahlung im laufenden Programm hinaus wahrnehmen zu können. Durch die Verschlagwortung ermöglicht die SWR Mediathek dabei einen thematischen Zugang. Die Möglichkeit, Inhalte auf einer digitalen Landkarte zu verorten, schafft einen weiteren regionalen Zugang und trägt zudem zur Allgemeinbildung der Nutzer bei.

Des Weiteren besteht ein gesellschaftliches Bedürfnis an der Begleitung der Programme des SWR im Internet. SWR.de erfüllt dieses Bedürfnis, indem im Internet Inhalte zu den Programmen SWR1, SWR2, SWR4, SWRcont.ra und den Sendungen des SWR-Fernsehens bereitgestellt und die Angebote zu SWR3, DAsDING und Planet Schule vernetzt werden.

Gesellschaftliches Bedürfnis nach interaktiven Elementen

Nutzer erwarten Interaktionsmöglichkeiten als selbstverständlichen Bestandteil von Online-Angeboten. SWR.de würde hinter den allgemeinen Standard zurückfallen, wenn auf Blogs und Foren verzichtet würde. Die Möglichkeiten der Interaktion dienen dem Austausch über Themen von gesellschaftlichem Interesse und dabei speziell der Auseinandersetzung mit den Inhalten auf SWR.de. Außerdem können Nutzerrückmeldungen von der Redaktion als

¹⁴ „Sie [= die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz] wollen damit [= mit der Gründung des SWR] die freiheitlich demokratische Grundordnung stärken, die kulturelle Vielfalt und Identität in den beiden Ländern fördern und zum demokratischen Dialog und zur Sicherung der Meinungsvielfalt beitragen.“

unmittelbare Medienkritik genutzt werden. Entscheidend ist aus Sicht des Rundfunkrates des SWR, dass eine redaktionelle Begleitung erfolgt.

1.2 Telemedienspezifische Anforderungen: § 11d Abs. 3: Teilhabe an der Informationsgesellschaft, Orientierungshilfe, Vermittlung von Medienkompetenz

§ 11d Abs. 3 S. 1 RStV enthält spezifische Anforderungen an die Telemedien der Rundfunkanstalten:

„Durch die Telemedienangebote soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden.“

a) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen wird zum Teil betont, dass die Telemedienangebote des SWR allen Bevölkerungsgruppen Teilhabe an der Informationsgesellschaft gewährten. Ebenso wird die unentgeltliche Nutzung und barrierefreie Gestaltung begrüßt (DRK Bad.).

Zudem trügen die öffentlich-rechtlichen Telemedien zu Erwerb und Ausbau von Medienkompetenz bei (DRK Bad., LJR BW).

b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept heißt es zu SWR.de, bei der Nutzung des Angebots müssten keine hohen Schwellen überwunden werden, es gebe keine Verschlüsselung oder komplexe Anmeldeprozeduren. Die Inhalte und Kommunikationsangebote würden ohne zusätzliche Kosten für die Online-Nutzer bereitgestellt. Die Inhalte seien verständlich getextet und strukturiert gestaltet. Die Nutzung von SWR.de setze kein Internet-Spezialistentum voraus. So biete SWR.de sowohl inhaltlich als auch formal Orientierungshilfe. Inhaltlich folge dies aus der Qualität der journalistischen Arbeit und der Trennung von Werbung und Programm. Eine Navigations- und Verweisstruktur erschließe auch die übrigen Angebote des SWR und veretze diese. So seien alle gesellschaftlich relevanten Themen ständig sichtbar, würden eingeordnet und gewichtet. Auf diese Weise könne die Rolle des „Trusted Guide“ nachhaltig ausgefüllt werden.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

SWR.de bietet durch sein vielfältiges Angebot in zentralen Fragen Orientierungshilfe. Hier sind zunächst die auf Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz bezogenen Nachrichten hervorzuheben. Die verschiedenen Zugänge (über die Nachrichtenrubrik, über die Programmmarken, über die Regionen) ermöglichen es dem Nutzer, sich nach seinen Bedürfnissen im

Angebot zu orientieren. Die Ratgeber- und die Wissensrubrik stellen ebenfalls Orientierungshilfen dar.

Durch die weitgehende Barrierefreiheit wird die Teilhabe insbesondere für sehbehinderte Menschen verbessert. Die Barrierearmut öffentlich-rechtlicher Angebote ist ein wesentlicher Bestandteil und Voraussetzung der Auftragserfüllung. Der Rundfunkrat des SWR begrüßt daher die bisher erfolgten Maßnahmen, hält jedoch die ständige Fortentwicklung und Verbesserung der Angebote in diesem Punkt für besonders bedeutsam. Aus diesem Grunde hat der Rundfunkrat dem Intendanten mitgeteilt, dass dieser Aspekt im Telemedienkonzept ausführlicher beschrieben und weiterhin an einer ständigen Optimierung gearbeitet werden sollte. Der Intendant hat daraufhin das Telemedienkonzept in diesem Punkt konkretisiert und deutlich gemacht, dass die Barrierefreiheit für alle Nutzer die Gebrauchstauglichkeit (Usability) fördern und die Zugänglichkeit (Accessibility) erleichtern soll. Dazu zähle, dass die Seiten übersichtlich strukturiert seien und die Benutzerführung einfach sei. Überschriften würden konsistent gegliedert und ausgezeichnet. Telemedien barrierefrei zu machen, sei ein stetiger Prozess. Dies beziehe sich nicht nur auf die technische und gestalterische Optimierung, sondern auch auf redaktionelle Maßnahmen. Artikel würden in verständlicher Sprache geschrieben. Fremdwörter, Fachbegriffe oder Abkürzungen würden – soweit redaktionell möglich – vermieden, ggf. würden Erklärungen angeboten. Redaktionelle Grafiken und Bilder würden mit erklärenden Alternativtexten versehen. Für Screenreader würden Langbeschreibungen angeboten. Den Nutzern würden Interaktionsmöglichkeiten angeboten. Die Maßnahmen zur verbesserten Nutzbarkeit der Angebote würden den Nutzern auf entsprechenden Seiten erläutert. Stetige Weiterentwicklung und Anpassung an technische Neuerungen dienten dazu, eine optimale Zugänglichkeit der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote für alle Bevölkerungsgruppen sicherzustellen. Um die technischen und gestalterischen Maßnahmen zu unterstützen, müsse die Programmierung auf ein tabellenloses Design umgestellt sowie eine vollständige Trennung von Inhalt und Design sichergestellt werden.

Unter diesen Voraussetzungen sieht der Rundfunkrat des SWR die Teilhabe von Menschen mit Einschränkungen gewährleistet.

Indem die Nutzer über verschiedene Zugänge an die Inhalte herangeführt werden, wird ein Beitrag zur Förderung von Medienkompetenz geleistet. In den Angeboten werden Formate und Anwendungen der Neuen Medien erklärt. Als ein zentrales Element der Medienkompetenz wertet der Rundfunkrat den verantwortungsbewussten Umgang mit Daten. Hier sah der Rundfunkrat noch Ergänzungsbedarf im Telemedienkonzept. Der Intendant hat daraufhin das Telemedienkonzept ergänzt und insbesondere den Aspekt des Datenschutzes konkretisiert.

Unabhängig von der Prüfung in den Dreistufentestverfahren wird der Rundfunkrat die Entwicklung in diesem wichtigen Bereich aufmerksam verfolgen. Dies gilt insbesondere für die Sensibilisierung von Nutzern beim Umgang mit ihren Daten bei der Nutzung des Internets.

1.3 Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote

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

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen Dritter wird vorgebracht, bei der gesetzlichen Frist von sieben Tagen nach § 11d Abs 2 Nr. 1 und 2 handele es sich um eine Regelverweildauer, von der nur in besonderen Ausnahmefällen und mit besonderer Begründung abgewichen werden könne (RTL, G+J, VDZ, VPRT, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S). Die 7-Tage-Frist sei ein gesetzliches Leitbild; längere Verweildauern hätten regelmäßig gravierendere Marktauswirkungen und bedeuteten einen höheren finanziellen Aufwand (VPRT).

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant geht in seiner Kommentierung von einem gleichrangigen Verhältnis der Nr. 1-4 des § 11d Abs. 2 aus. Die Rundfunkanstalten hätten einen einheitlichen, unteilbaren Telemedienauftrag erhalten.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Die in § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 RStV genannten Angebote sind durch den Gesetzgeber unmittelbar beauftragt, ohne dass es eines Dreistufentests bedarf. Hierbei handelt es sich um Sendungen auf Abruf bis zu sieben Tage nach ihrer Ausstrahlung (wobei bestimmte Sportereignisse nur 24 Stunden bereitgehalten werden dürfen) und sendungsbezogene Telemedien bis zu sieben Tage nach Ausstrahlung der Sendung.

Nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV können Sendungen und sendungsbezogene Telemedien über die genannten Fristen hinaus sowie nichtsendungsbezogene Telemedien nach Durchführung eines Dreistufentests angeboten werden. Hierbei ist in den Telemedienkonzepten angebotsabhängig eine Befristung für die Verweildauer vorzunehmen.

Die seitens Dritter geäußerte Annahme, die 7-Tage-Verweildauer nach § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV stelle den gesetzlichen Regelfall dar,¹⁵ von dem nur ausnahmsweise und in Einzelfällen abgewichen werden könne, findet weder im Gesetz noch in der amtlichen Begründung zum RStV eine Stütze. Die 7-Tage-Frist ist nur als diejenige Verweildauer anzusehen, die ohne Durchführung eines Dreistufentests zulässig ist.¹⁶ Daneben besteht gleichrangig die Option, im Wege eines Dreistufentests längere Verweildauern zu etablieren.

¹⁵ So auch Dörr, Aktuelle Fragen des Drei-Stufen-Tests, ZUM 2009, S. 897 (900 f.).

¹⁶ Peters spricht von einer „Basis-Ermächtigung“, Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Baden-Baden 2010, S. 121. Vgl. auch Knothe, Schwer nachvollziehbar – Zum Dörr-Gutachten in Sachen Drei-Stufen-Test, epd Nr. 60 vom 1. August 2009, S. 5 ff.

1.3.2 Journalistisch-redaktionelle Gestaltung und Veranlassung (§ 11d Abs. 1)

Nicht alle Telemedien können laut Rundfunkstaatsvertrag zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören. Nach § 11d Abs. 1 RStV bieten die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio Telemedien an, die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind.

a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT hält die Aussage des Telemedienkonzepts, alle Inhalte des SWR-Telemedienangebots seien journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet, für zu pauschal, wenig aussagekräftig und unglaubwürdig.

Infrage gestellt wird die journalistisch-redaktionelle Gestaltung für Charts, Tabellen, Lexika, Wetter- und Verkehrsdaten und Webcams (VPRT). Auch Bildergalerien werden als nicht redaktionell veranlasst und gestaltet kritisiert (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

b) Ausführungen des Intendanten

Das Telemedienkonzept des SWR enthält die Aussage, der SWR biete journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien an.

Der Intendant vertritt in seiner Kommentierung die Auffassung, Charts oder Tabellen, die in ein Angebot eingefügt würden, seien keine eigenständigen Telemedienangebote im Sinne des § 11d Abs. 1. Die beanstandeten Angebotsteile/-elemente gliederten sich stets in einen journalistisch-redaktionellen Gesamtzusammenhang des jeweiligen Angebots ein. Sie würden nach journalistisch-redaktionellen Kriterien ausgewählt und ihr Einsatz im jeweiligen Angebot werde von Redakteuren gesteuert. Sie würden zur Erläuterung und Ergänzung der einzelnen Beiträge genutzt (z. B. die Wahlergebnisse für die Wahlberichterstattung). Auch für Serviceinformationen wie Wetter, Verkehr und Börsendaten trage die Redaktion die Verantwortung und sei für die redaktionelle Überprüfung und Einbindung der Angaben zuständig.

Interaktive Elemente wie Chats und Foren seien ebenfalls journalistisch-redaktionell veranlasst und begleitet. Dazu gehöre, dass sie mit klaren Teilnahmeregeln und Teilnehmerbegrenzungen versehen würden, soweit dies zur Gewährleistung der redaktionellen Überwachungsaufgabe geboten sei.

Webcams seien ein wichtiges Element zur Bindung der Nutzer an das Programm. In bestimmten Fällen würden sie – eingebettet in ein redaktionelles Thema – auch dazu eingesetzt, Langzeitbeobachtungen und -experimente in die Berichterstattung einzubauen.

c) **Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

Der Rundfunkrat des SWR ist zu dem Ergebnis gelangt, dass das Konzept die durchgängige journalistisch-redaktionelle Veranlassung und journalistisch-redaktionelle Gestaltung von SWR.de vorsieht.

Nach § 11d Abs. 1 RStV müssen *Telemedien* journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sein. Der Begriff des Telemediums wird im Rundfunkstaatsvertrag auf einer Ebene mit Rundfunkprogrammen verwendet (§ 11a RStV). Ebenso wie bei Rundfunkprogrammen ist es nicht erforderlich, dass jeder einzelne Inhalt selbst von der Rundfunkanstalt journalistisch-redaktionell gestaltet ist. So können etwa auch von Dritten produzierte Inhalte in das eigene Angebot integriert werden. Gleiches gilt für grafische Aufbereitungen von Informationen. Bildergalerien sind ebenfalls zulässig, wenn die Bilder journalistisch-redaktionell ausgewählt und in das Angebot integriert werden. Auch in das Angebot redaktionell eingebettete Wettervorhersagen und Verkehrsmeldungen entsprechen dem Grundsatz des § 11d Abs. 1 RStV. Wie im klassischen Rundfunk sind sie Bestandteil des Nachrichten- und Informationsangebots.

Webcams, die die Moderatoren bei der Arbeit filmen oder zur Interaktion genutzt werden, werden ebenfalls zu journalistisch-redaktionellen Zwecken genutzt.

Entscheidendes Kriterium der journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung ist, ob diese Beiträge von der Redaktion letztverantwortlich betreut wurden. Dies lassen die Formulierungen „unredigiert“, „nicht bearbeitet“ und „nicht gewichtet“ in der amtlichen Begründung erkennen.

Bei interaktiven Elementen führt dies zur Pflicht der journalistisch-redaktionellen Begleitung. Diese war in der ursprünglichen Fassung des Telemedienkonzepts nicht hinreichend deutlich. Hier hat der Rundfunkrat auf eine Konkretisierung hingewirkt. Im Konzept heißt es nun, dass die interaktiven Angebote moderiert werden. Dies geschehe abhängig von der Art des interaktiven Angebots, dem publizistischen Umfeld, der Nutzergruppe sowie dem Thema als vorgelagerte oder nachgelagerte Qualitätssicherung. Im Falle der nachgelagerten Qualitätssicherung von Nutzerfeedback oder nutzergenerierten Inhalten überprüfen die Redaktionen die Einträge zeitnah, möglichst innerhalb von spätestens 24 Stunden. Bei brisanten Themen finde eine Qualitätssicherung (Moderation) zumindest unter Live-Bedingungen statt. Unter diesen Voraussetzungen sieht der SWR-Rundfunkrat die redaktionelle Begleitung als gewährleistet an.

1.3.3 Kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot (§ 11d Abs. 2 Nr. 3)

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen findet sich die Kritik, unter SWR.de würden entgegen § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV nichtsendungsbezogene presseähnliche Beiträge und Blogs angeboten (VDZ, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S, G+J, CARTA).

Insbesondere die Verlegerverbände kritisieren in ihren Stellungnahmen, dass Teile des derzeitigen Angebots als nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote zu qualifizieren seien. Es wird aus dem Staatsvertrag ein gesetzliches Verbot der elektronischen Presse abgeleitet. Die Rundfunkanstalten seien damit explizit nicht mit einem eigenständigen Angebot von Textjournalismus im Internet beauftragt (VDZ, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

Nicht nur das Gesamtangebot, sondern auch einzelne Artikel, Beiträge und Berichte müssten an der Schranke der Presseähnlichkeit gemessen werden. Wäre dies nicht der Fall, würde das gesetzliche Verbot regelmäßig leerlaufen und auch eigenständige Artikel wären stets zulässig, denn das Gesamtangebot könnte immer durch Zulieferung nur kleiner audiovisueller Teile umgestaltet werden (VDZ, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, und so auch der SWR, reicherten ihre Internetangebote in erheblichem Maße mit pressemäßiger Online-Berichterstattung an. Diese textjournalistische Aufbereitung erstreckte sich im Angebot www.SWR.de über nahezu alle dort gelisteten Rubriken „Nachrichten“, „Sport“, „Ratgeber“, „Wissen“ und „Kultur“. Dabei sei die rundfunktypische Kombination von Text, Ton und Bewegtbild nicht zu erkennen. Positiv hervorgehoben werden Teile des Angebots, bei denen Sendebeiträge aus Hörfunk und Fernsehen im Vordergrund stünden und den Textbeiträgen lediglich eine Hinweiskfunktion zukomme (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

Außerdem wird die Ansicht vertreten, sendungsbezogen sei so zu verstehen, dass keine von der Sendung losgelösten Lesebeiträge zulässig seien, die selbstständig neben und unabhängig von der Sendung „pressemäßig funktionieren“. Texte und Bilder müssten auf eine unterstützende Hilfsfunktion im Verhältnis zur fraglichen Sendung beschränkt bleiben (VDZ).

Der VDZ betont, dass die gesetzliche Schranke in der Stellungnahme nur deklaratorisch darzustellen sei, da sie für konkrete und reale Online-Angebote unabhängig von der Durchführung und dem Ergebnis eines Dreistufentests gelte und wettbewerbsrechtlich durchsetzbar sei.

Schließlich wird auf Beiträge hingewiesen, bei denen es sich um aus Text und Bild bestehende Autorenbeiträge handele, diese widersprächen dem staatsvertraglichen Verbot nichtsendungsbezogener presseähnlicher Inhalte (CARTA).

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Telemedienkonzept sind die Telemedienangebote des SWR nicht presseähnlich. SWR.de nutze alle medientypischen Gestaltungselemente und technischen Anwendungen wie Bewegtbilder und Audios, interaktive Module, Hypertextstrukturen (Links), verschiedene Formen von Bild-, Text- und Tonkombinationen und gestaffelte Angebotstiefen. Außerdem sei SWR.de in hohem Maße dynamisch, das heißt die Inhalte (Audios, Videos, multimediale Inhalte) würden teilweise in einem sehr kurzen Rhythmus aktualisiert, der sich allein an der aktuellen Entwicklung des Berichtsgegenstands orientiere.

Des Weiteren wird im Telemedienkonzept ausgeführt, dass für die Berichterstattung auf SWR.de alle Medien, Inhalte und Quellen des SWR zu einem eigenständigen, multimedial aufbereiteten und vernetzten Angebot mit originären Inhalten verknüpft würden.

In seiner Kommentierung nimmt der Intendant zur Frage der Auslegung des Begriffs der Presseähnlichkeit Stellung. Bei dem Merkmal habe der Gesetzgeber eindeutig die gedruckte Presse im Auge gehabt, es sei daher nicht der Internetauftritt der Zeitungsverleger als Maßstab heranzuziehen. Durch die Bezugnahme auf „Zeitungen und Zeitschriften“ habe der Gesetzgeber zudem zum Ausdruck gebracht, dass für die Presseähnlichkeit nicht die Gestaltung oder der Inhalt eines einzelnen Beitrags entscheidend sei, sondern auf das Gesamtangebot abzustellen sei.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Da die Telemedienkonzepte als nichtsendungsbezogen beantragt wurden, hat der Rundfunkrat der Schwelle zur Presseähnlichkeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet. § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV definiert presseähnliche Angebote als „journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen.“ Über Zeitungen und Zeitschriften hinaus hat der Rundfunkrat die Online-Auftritte der Verlage in den Blick genommen.

Der Gesetzgeber hat bei der Beschränkung in § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 anerkannt, dass die Angebote der Verlage einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung leisten. Verlage und Rundfunkanstalten haben sich aus verschiedenen Richtungen kommend in das Netz begeben. Während Presse im klassischen Sinne von einer Kombination aus umfangreichen Textbeiträgen und unbewegten Bildern geprägt ist, sind die klassischen Angebote der Rundfunkanstalten Hörfunk- und Fernsehprogramme.

Im Internet treffen nun die Angebote der Verlage und Rundfunkanstalten aufeinander. Hier haben sich neue Formen des Journalismus entwickelt, die ehemals getrennte Darstellungsweisen verbinden. Entsprechend entwickeln sich die Verlagsangebote zunehmend multimedial. Da sich der Auftrag der Rundfunkanstalten auf Telemedien erstreckt, muss es ihnen möglich sein, onlinespezifische journalistische Darstellungsformen zu wählen und dabei den Nutzererwartungen – auch im mobilen Bereich – zu entsprechen. Hierzu gehört ein ange-

messener Umfang textlicher Darstellungen. Diese dürfen bei den Angeboten der Rundfunkanstalten nicht das Schwergewicht bilden, wie es in der amtlichen Begründung zum Staatsvertrag zum Ausdruck kommt. Damit sind ihnen auch in Zeitungen und Zeitschriften entsprechende Gestaltungen versperrt, die momentan von der Fortentwicklung der Endgeräte (wie z. B. dem iPad) profitieren.

Im Dreistufentest ist zu beurteilen, ob das Angebot nach dem Telemedienkonzept als presseähnlich einzuordnen ist. Hierbei hat der Rundfunkrat auf das Telemedienangebot insgesamt bzw. die Teile, die für sich genommen im publizistischen Wettbewerb mit anderen Angeboten stehen (etwa umfassende Rubriken), abzustellen.

In dem Telemedienkonzept wird an mehreren Stellen die Multimedialität des Angebots betont. Das Angebot besteht aus einer Kombination aus Text, Bild/Foto, Grafik, Animation, Audio und Video sowie Kommunikations- und Beteiligungsmöglichkeiten. Die multimediale Ausrichtung der Beiträge der verschiedenen Rubriken – insbesondere der Nachrichtenrubrik – sah der Rundfunkrat im ursprünglichen Konzept allerdings als nicht hinreichend dargelegt an. Der Intendant hat daraufhin das Konzept konkretisiert: Die Integration von Abrufinhalten in das Telemedienangebot werde ständig verbessert. So würden zum Beispiel in der Nachrichtenrubrik Hörfunk- und Fernsehsendungen oder -beiträge als Videos und Audios auf Abruf mit den übrigen Darstellungsformen zu multimedialen Nachrichten verknüpft. Diese Vernetzung aller medientypischen Darstellungsformen zu einem multimedialen, interaktiven, aktuellen Nachrichtenangebot werde entsprechend dem Stand der Technik stetig weiterentwickelt.

Der Rundfunkrat hat daher auf der Ebene des Angebotskonzepts keinen Verstoß gegen das Verbot presseähnlicher Angebote ohne Sendungsbezug festgestellt.

Der Rundfunkrat nimmt außerdem zur Kenntnis, dass sich nach den Ergebnissen des qualitativen Gutachtens von Goldmedia SWR.de in mehreren Punkten von den Online-Auftritten der Verleger unterscheidet: Es findet in erheblich stärkerem Maße eine Verknüpfung mit Video- und Audio-Inhalten statt.¹⁷ Die Texte sind im Durchschnitt deutlich kürzer als bei vielen Verlagsangeboten.¹⁸ Des Weiteren stellt SWR.de eine Mischung aus Informations-, Ratgeber-, Kultur-, Wissens- und Unterhaltungsinhalten dar, während bei Zeitungsangeboten der Informationsanteil überwiegt.¹⁹

Im Übrigen ist die konkrete Umsetzung im Angebot Gegenstand der laufenden Kontrolle.

¹⁷ Goldmedia, Publizistischer Strukturvergleich der vom SWR verantworteten Internetangebote mit ihren umfassenden Wettbewerbern, Berlin 2010, S. 32 f.

¹⁸ Goldmedia, a. a. O., S. 30.

¹⁹ Goldmedia, a. a. O., S. 23.

1.3.4 Keine flächendeckende lokale Berichterstattung (§ 11d Abs. 5 S. 3)

a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT ist der Ansicht, aus der dauerhaften Zusammenstellung eines stark regional orientierten Angebots könne ein flächendeckend lokales Angebot entstehen. Laut VSZV, VPRA und VZV Rh-Pf-S gibt es erhebliche Abgrenzungsprobleme zwischen Lokalität und Regionalität. Der SWR-Rundfunkrat müsse daher darauf bestehen, dass Inhalte, welche typischerweise und ausschließlich Gegenstand der Berichterstattung durch lokale Tageszeitungen seien, nicht zum Gegenstand der Telemedienangebote des Südwestrundfunks würden.

b) Ausführungen des Intendanten

In der Kommentierung des Intendanten wird darauf hingewiesen, dass SWR.de in der Rubrik „Regionen“ den Zugang zu Informationen über 13 Regionen der Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ermögliche. In diesem Fall von „flächendeckender Lokalberichterstattung“ auszugehen, sei angesichts der Zahl von 76 Verwaltungskreisen und kreisfreien Städten bzw. bei insgesamt rund 3.400 Städten und Gemeinden unzutreffend.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Der Rundfunkrat des SWR erkennt keinen Verstoß gegen das Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung.

In der ursprünglichen Fassung des Telemedienkonzepts war zwar die Aussage enthalten, SWR.de biete keine flächendeckende lokale Berichterstattung, dies war allerdings nicht weiter erläutert worden. Nach einem entsprechenden Hinweis des Rundfunkrates wurde im Telemedienkonzept ergänzt, dass in den Angebotsteilen eine Rubrizierung der Berichterstattung nach den Regionen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vorgenommen werde.

Dies verdeutlicht, dass der Fokus auf den Bundesländern und deren Regionen, nicht jedoch auf Themen von primär lokaler Bedeutung liegt.

Dass auch in der Umsetzung des Telemedienkonzepts lokale Berichterstattung nicht flächendeckend erfolgt, ist Gegenstand der laufenden Kontrolle.

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

a) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen wird zum Teil eine aktive Abgrenzung von der Negativliste gefordert. Die pauschale Behauptung im Telemedienkonzept, das Angebot enthalte keine der in der Negativliste aufgeführten Elemente, sei unzureichend, da das Telemedienkonzept Inhalte beschreibe, die Bestandteile der Negativliste seien. Die fehlende Unterscheidung zwischen

sendungs- und nichtsendungsbezogenen Inhalten erschwere die Einschätzung, ob gegen die Negativliste verstoßen werde (VPRT).

Einige Stellungnehmer sehen konkrete Verstöße gegen die Negativliste. Kritisiert wird vor allem, dass Chats und Foren und darüber hinausgehende interaktive Angebote ohne Sendungsbezug angeboten würden (RTL). Außerdem wird davon ausgegangen, dass es sich bei der Ratgeberrubrik um ein Ratgeberportal ohne Sendungsbezug handele (VDZ, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S, RTL). Weitere Kritikpunkte betreffen Fotodownloads ohne Sendungsbezug (RTL), Veranstaltungskalender (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S), Musikdownloads von kommerziellen Fremdproduktionen, Spieleangeboten ohne Sendungsbezug sowie Routenplaner (RTL). In den Stellungnahmen beigefügten Screenshots wird außerdem der Einsatz von Marketingelementen wie E-Cards, Klingeltöne oder Webcams kritisiert.

G.A.M.E. spricht sich dafür aus, bei Spielen den Sendungsbezug weit auszulegen.

b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept heißt es, dass SWR.de entsprechend § 11d Abs. 5 S. 4 RStV keine Elemente enthalte, die in der Negativliste aufgeführt seien.

In der Kommentierung des Intendanten wird darauf hingewiesen, dass bei der Erstellung des Angebots die Negativliste beachtet werde. Bei behaupteten Verstößen könnten die zuständigen Organe der Anstalten oder die Rechtsaufsicht angerufen werden.

Außerdem wird betont, dass Interaktionsangebote und Web-2.0-Anwendungen nur journalistisch-redaktionell veranlasst eingesetzt würden. Ein generelles Verbot von interaktiven Elementen sei im RStV nicht enthalten; vielmehr eröffne der Gesetzgeber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Möglichkeit, durch den Einsatz dieser medientypischen Anwendungen den neuen kommunikativen Bedürfnissen im Sinne der im RStV formulierten Ziele besser zu entsprechen.

Zur Ratgeberrubrik heißt es, diese sei inhaltlich, grafisch und strukturell durch ihre Einbindung in die Masternavigation in das Gesamtangebot SWR.de integriert und daher kein eigenständiges Portal. Für ein Ratgeberportal fehle es bereits an der kennzeichnenden Themenbreite. Auf Nachfrage des Rundfunkrats wurde außerdem betont, dass die diversen Bezüge zu den Sendungen im Telemedienangebot deutlich gemacht würden.

Interaktive Elemente würden in hohem Maße zur Wissensvermittlung und Information eingesetzt (bspw. Quizangebote zu den Themen „Religionen“, „Schiller“ oder „Afrika“). Sie seien nicht als Spieleangebote im Sinne der Negativliste anzusehen. Bei allen in den Online-Angeboten verwendeten Spieleangeboten sei der nach Nr. 14 Negativliste erforderliche Sendungsbezug gegeben und werde im Online-Angebot ausgewiesen.

Der SWR biete grundsätzlich keine Veranstaltungskalender im Sinne der Negativliste an.

Zu den Marketinginstrumenten wie Klingeltönen wird in der Kommentierung ausgeführt, die Elemente dienen der zunehmend wichtiger werdenden Funktion der Hörer- und Nutzerbindung. Sie alle hätten einen Bezug zur jeweiligen Marke des SWR. Es handele sich nicht um Software im Sinne von Nr. 10 der Negativliste.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Die Kritik von Dritten richtet sich in einigen Fällen gegen konkrete einzelne Inhalte. Gegenstand des Dreistufentests sind Angebotskonzepte. Sie stellen den Rahmen für die zukünftige Entwicklung des Angebots dar. Indem der Rundfunkrat feststellt, dass das Angebotskonzept den Anforderungen des § 11f RStV entspricht, spricht er kein Votum zu allen Inhalten aus, die derzeit im Angebot zu finden sind. Vielmehr unterliegen die konkreten Inhalte der laufenden Kontrolle (wie dies auch bei den Inhalten des Radio- und Fernsehprogramms der Fall ist). Die Kritik an einzelnen Inhalten fasst der Rundfunkrat als „Programmbeschwerde“ auf, der er bei der laufenden Kontrolle des Angebots nachgeht. Da die Verbote der Negativliste seit Inkrafttreten des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages gelten, hat die SWR.de-Redaktion bereits Inhalte aus dem Angebot herausgenommen.

Im Rahmen des Dreistufentests sind nur Verstöße gegen die Negativliste zu prüfen, die das Angebotskonzept als solches betreffen. Dies gilt vor allem für die Ratgeberrubrik. Interaktive Elemente stellen laut Konzept einen Bestandteil des Angebots dar. Hier ist beim Dreistufentest eine generelle Aussage zur Zulässigkeit solcher Elemente und zu den Anforderungen an diese erforderlich. Darüber hinaus werden im Folgenden Aussagen zur Auslegung einzelner Punkte der Negativliste getroffen, an denen sich die konkreten Inhalte in Zukunft messen lassen müssen.

Bei der Auslegung der Negativliste ist zu berücksichtigen, dass inhaltliche Verbote durch den Gesetzgeber mit Blick auf die Staatsfreiheit verfassungsrechtlich problematisch sind, insbesondere wenn sie den Kern der Rundfunkfreiheit, die Programmgestaltung, betreffen.²⁰

Ratgeberportale ohne Sendungsbezug

Der Rundfunkrat hat sich intensiv mit der Ratgeberrubrik von SWR.de befasst.

Der Rundfunkrat des SWR ist zu dem Ergebnis gekommen, dass SWR.de nicht gegen das Verbot von Ratgeberportalen ohne Sendungsbezug (§ 11d Abs. 5 S. 4 RStV i. V. m. Nr. 6 der Negativliste) verstößt.

Mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag hat der Gesetzgeber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen originären Auftrag auch im Bereich der Telemedien erteilt. Dies

²⁰ Hain, Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, Baden-Baden 2009, S. 90 f.; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Köln/Berlin 2009, S. 26.

ist Ausdruck der Entwicklungsgarantie, die das Bundesverfassungsgericht erst 2007 wieder betont hat (BVerfGE 119, 181, 218). Das Programmangebot müsse auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben; der Auftrag sei dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden.

Zum Auftrag öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören nach § 11 Abs. 1 S. 4 RStV i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 15 RStV auch Ratgeberangebote.

Diesen Auftrag kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Bereich der Telemedien nur erfüllen, wenn er nicht auf einen Annex zum Rundfunkprogramm beschränkt ist und Ratgeberthemen nach journalistisch-redaktionellen Kriterien aufgegriffen und behandelt werden können.

Die Negativliste verbietet dementsprechend nicht jegliche Ratgeberinhalte ohne Sendungsbezug, sondern nur Ratgeberportale ohne Sendungsbezug.

Der Begriff des Portals wird im Rundfunkstaatsvertrag für angebotsübergreifende Einheiten verwendet (11d Abs. 4 RStV: „Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio bieten ihre Angebote in elektronischen Portalen an und fassen ihre Programme unter elektronischen Programmführern zusammen.“).

Der allgemeine Sprachgebrauch des Begriffs „Portal“ legt nahe, dass es sich bei einem Ratgeberportal um eine zentrale Anlaufstelle handelt, die von Nutzern mit der Erwartung angesteuert wird, in einer Vielzahl von Fragen eines oder mehrerer Lebensbereiche möglichst konkrete Ratschläge zu erhalten.²¹

Da die Negativliste Ratgeberinhalte ohne Sendungsbezug nicht grundsätzlich untersagt, sondern nur Ratgeberportale ohne Sendungsbezug, ist auf Umfang und Tiefe des Angebots abzustellen.

Nach dem Konzept werden für die Rubrik Ratgeber auf SWR.de Verbraucherthemen aus allen Sendungen des SWR ausgewählt, gebündelt und ergänzt.

Da das Telemedienkonzept in seiner ursprünglichen Fassung aber keine weiteren Ausführungen zu Umfang und Tiefe des Angebots enthielt, sah der Rundfunkrat hier Konkretisierungsbedarf. Daraufhin wurde in das Telemedienkonzept aufgenommen, dass SWR.de vor dem Hintergrund des spezifischen Auftrags im Bereich Telemedien in der originären Redaktionsarbeit einen inhaltlichen Schwerpunkt im Bereich Multimedia und Medienkompetenz setzt. Außerdem wird betont, dass die Inhalte u. a. der Vermittlung von Hintergrundwissen dienen.

²¹ Nach einer Auffassung in der Literatur ist ein „Ratgeberportal“ eine Internetseite, auf der Hilfestellungen zu allen möglichen Lebensfragen geboten werden. Das Verbot untersagt zu Ratgeberthemen nur Portale, nicht aber Beiträge – selbst in größerer Zahl, B. Peters, NJW 2010, 335 (338 f.).

Durch das regelhafte Aufgreifen von Themen aus den Hörfunk- und Fernsehredaktionen und die im Telemedienkonzept festgelegte Schwerpunktsetzung der originären Redaktionsarbeit im Bereich Multimedia und Medienkompetenz auf Konzeptebene ist gewährleistet, dass sich das Angebot nicht zu einem umfassenden Ratgeberportal ohne Sendungsbezug entwickelt.

Die konkrete Umsetzung obliegt der laufenden Kontrolle.

Der Rundfunkrat nimmt außerdem zur Kenntnis, dass nach der von Goldmedia durchgeführten qualitativen Analyse Portale wie experto.de und suite101.de deutlich mehr Ratgeberrubriken beinhalten als SWR.de.²² Außerdem ist nach der Analyse der Anteil von Artikeln mit konkretem Produktbezug bei privaten Wettbewerbern deutlich höher als bei SWR.de.²³

Softwareangebote

Nach Nr. 10 der Negativliste sind Softwareangebote untersagt, soweit sie nicht zur Wahrnehmung des eigenen Angebots erforderlich sind.

Softwareangebote sind ausführbare Computerprogramme, die es ermöglichen, bestimmte Nutzungen vorzunehmen, und vom Nutzer zum Verbleib auf dem eigenen Rechner heruntergeladen werden können. Der Rundfunkrat hat nicht feststellen können, dass das Telemedienkonzept zu SWR.de derartige Softwareangebote vorsieht.

Routenplaner

Das Verbot von Routenplanern (Nr. 11) erfasst nicht das bloße Abbilden von Landkarten oder Streckenbeschreibungen. Verboten sind vielmehr Angebote, bei denen der Nutzer Start- und Zielort frei wählen kann und ihm dann die Route dargestellt wird. Nur solche Angebote würden in Konkurrenz zu kommerziellen Routenplanern treten. Der Rundfunkrat hat nicht feststellen können, dass das Telemedienkonzept zu SWR.de derartige Routenplaner vorsieht.

Verlinkungen

Laut Konzept weist das Angebot externe Links auf. Nr. 12 der Negativliste untersagt Verlinkungen ohne redaktionelle Prüfung. Verlinkungen sollen ausschließlich der unmittelbaren Ergänzung, Vertiefung oder Erläuterung eines Eigeninhalts (auch von Beteiligungsunternehmen) dienen und nicht unmittelbar zu Kaufaufforderungen führen.

Auf der Konzeptebene ist kein Verstoß gegen Nr. 12 der Negativliste festzustellen.

²² experto.de wies zum Erhebungszeitpunkt 1.001 Ratgeber-Kategorien auf. Bei SWR.de waren es 112; Goldmedia, Publizistischer Strukturvergleich der vom SWR verantworteten Internetangebote mit ihren umfassenden Wettbewerbern, Berlin 2010, S. 66.

²³ Goldmedia, a. .a. O., S. 77.

Musikdownloads von kommerziellen Fremdproduktionen

Es ist aus dem Konzept kein Verstoß gegen das Verbot von Musikdownloads kommerzieller Fremdproduktionen ersichtlich. Die Abrufmöglichkeiten beziehen sich auf eigenproduzierte Inhalte des SWR. Im Übrigen ist die Einhaltung dieses Verbots Gegenstand der laufenden Kontrolle.

Spieleangebote ohne Sendungsbezug

Auf der Ebene des Telemedienkonzepts ist kein Verstoß gegen Nr. 14 der Negativliste festzustellen.

Nr. 14 der Negativliste untersagt Spieleangebote ohne Sendungsbezug. Der Begriff des Spieleangebots wird im RStV nicht definiert. Wissenschaftliche Definitionen stellen primär auf die Zweckfreiheit bzw. darauf ab, dass Spiele dem Vergnügen und der Entspannung dienen.²⁴ In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird ebenfalls darauf abgestellt, dass Spiele dem Nutzer interaktive Beschäftigung zur Unterhaltung und zum Zeitvertreib böten.²⁵

Spieleangebote im Sinne der Negativliste müssen inhaltlich und zeitlich einen konkreten Sendungsbezug aufweisen und diesen nach § 11d Abs. 3 RStV ausweisen. Ob dies bei der Umsetzung des Telemedienkonzepts erfolgt, ist Gegenstand der laufenden Kontrolle. Nach Auffassung des SWR-Rundfunkrates ist der erforderliche Sendungsbezug bei Spieleangeboten jedenfalls dann gegeben, wenn die Spielidee aus einer konkreten Sendung stammt. Die Verwendung des Sendungslogos reicht hingegen alleine nicht aus. Kommt ein Protagonist im Spiel vor, ist darauf abzustellen, inwieweit das Spiel auf die Rolle des Protagonisten in der Sendung Bezug nimmt. Dies ist im Einzelfall zu bewerten.

Ob bei der Umsetzung des Telemedienkonzepts bei den Spieleangeboten der Sendungsbezug vorhanden ist und im Angebot ausgewiesen wird, ist Gegenstand der laufenden Kontrolle.

Nicht als Spiele im Sinne der Negativliste anzusehen sind interaktive Angebote, deren Schwerpunkt in der Vermittlung von Wissen liegt.

Diese Auslegung entspricht den Vorgaben, die die EU-Kommission in der Beihilfeentscheidung formuliert hat. Darin fordert sie Deutschland insbesondere auf, solche Elemente vom Angebot öffentlich-rechtlicher Telemedien auszuschließen, die nicht die spezifische Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten widerspiegeln. Bei interaktiven Angeboten, die zur Vermittlung von Wissen eingesetzt werden, steht die Erfüllung des Informations- und Bildungsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Vordergrund.

²⁴ Etwa Huizinga, *Homo Ludens: Vom Ursprung der Kultur im Spiel*, 1938, 21. Auflage 2004. Auch wird betont, dass sie Spielregeln folgen, Schmidt/Dreyer/Lampert, *Spielen im Netz*, Hamburg 2008, S. 10.

²⁵ Peters, *Öffentlich-rechtliche Online-Angebote*, Baden-Baden 2010, S. 89.

Fotodownload ohne Sendungsbezug

Nach Nr. 15 der Negativliste ist der Fotodownload ohne Sendungsbezug untersagt. Unter einem Download wird die Übertragung von Daten aus dem Internet auf den eigenen Computer verstanden. Ein Anklicken und Ansehen von Bildern im Netz stellt keinen Download dar. Allein daraus, dass jedes Bild im Internet auch kopiert werden kann, kann nicht auf ein Download-Angebot geschlossen werden.

Auf der Ebene des Telemedienkonzepts ist kein Verstoß gegen Nr. 15 der Negativliste festzustellen.

Veranstaltungskalender

Ebenfalls nach der Negativliste untersagt sind Veranstaltungskalender (Nr. 16), wobei sendungsbezogene Hinweise auf Veranstaltungen zulässig sind.

Auf SWR.de erhält der Nutzer Informationen zu Konzerten der SWR-Orchester & -Ensembles, SWR2-Veranstaltungen im Sendegebiet sowie unter anderem zu öffentlichen Live-Sendungen und SWR-Musikreihen. Aufgenommen in das Angebot werden dabei nur Eigenveranstaltungen von SWR2, der Kulturpartner von SWR2, der SWR-Orchester & -Ensembles sowie Veranstaltungen, über die in SWR2 berichtet wird. Das Angebot SWR.de enthält darüber hinaus einen Veranstaltungskalender für die Konzerte der eigenen Klangkörper. Unter „SWR International“ wird orientiert am jeweiligen ethnischen Hintergrund über Veranstaltungen für Angehörige der Hauptzwanderungsgruppen berichtet.

Der Sendungsbezug von Hinweisen ist jedenfalls dann gegeben, wenn diese Hinweise in einer Sendung genannt wurden. In diesem Fall ermöglicht das Online-Angebot lediglich, die Hinweise noch einmal nachzulesen. Aus § 11d Abs. 3 RStV folgt, dass der Sendungsbezug auszuweisen ist. Bei der Umsetzung des Telemedienkonzepts ist daher darauf zu achten, dass bei den Veranstaltungshinweisen die Sendung genannt wird, aus der diese Hinweise stammen. Auch für den Fall, dass eine Sendung unterstützend vertieft wird, indem in der Sendung genannte Veranstaltungen um Hinweise zum selben Thema ergänzt werden, ist die Sendung anzugeben.

Nr. 16 schließt nach Ansicht des Rundfunks nicht Hinweise in eigener Sache wie auf vom SWR organisierte Veranstaltungen aus. Diese Veranstaltungen werden in der Regel auch im Programm genannt. Davon unabhängig entspricht es Sinn und Zweck der Vorschrift, Hinweise auf eigene Veranstaltungen aus dem Verbot herauszunehmen. Als ein Veranstaltungskalender ist eine nach Daten aufbereitete Hinweisliste anzusehen, die Nutzern einen möglichst umfassenden Überblick über Ereignisse bestimmter Kategorien in bestimmten Regionen vermittelt. Eine Zusammenstellung der eigenen Veranstaltungen des SWR ist nicht in diesem Sinne umfassend. Dies gilt auch für Veranstaltungen, bei denen der SWR Medienpartner ist. Letztere sind dem Nutzer bereits aus Gründen der Transparenz mitzuteilen.

Auf der Konzeptebene hat der Rundfunkrat keinen Verstoß gegen Nr. 16 der Negativliste festgestellt. Die konkrete Umsetzung unterliegt der laufenden Kontrolle.

Chats und Foren

Nr. 17 erfasst Chats und Foren. Ein Chat ist eine Applikation, die elektronische Kommunikation in Echtzeit ermöglicht. In einem Forum findet die Kommunikation hingegen nicht in Echtzeit statt. Nutzer stellen ihre Beiträge in ein Forum, wodurch der Austausch von Meinungsäußerungen über einen längeren Zeitraum hinweg ermöglicht wird.

Anders als in einigen Stellungnahmen dargestellt, verbietet Nr. 17 der Negativliste nicht generell Foren und Chats ohne Sendungsbezug.²⁶ Verboten sind Foren, Chats ohne Sendungsbezug und redaktionelle Begleitung; Foren, Chats unter Programm- oder Sendermarken sind zulässig. Nach § 11d Abs. 1 RStV müssen aber auch Foren und Chats unter Programm- oder Sendermarken journalistisch-redaktionell veranlasst sein. Außerdem bedarf es einer redaktionellen Gestaltung, was bei Inhalten, die von Nutzern stammen, zur Pflicht redaktioneller Begleitung führt. Dazu gehört auch, dass sie mit klaren Teilnahmeregeln und Teilnehmerbegrenzungen versehen werden, soweit dies zur Gewährleistung der redaktionellen Begleitung geboten ist.

Ein allgemeines Verbot von interaktiven Elementen (ohne Sendungsbezug) lässt sich der Negativliste nicht entnehmen. Nr. 17 bezieht sich explizit nur auf Foren und Chats. Da zum Zeitpunkt der Verabschiedung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages bereits eine Vielzahl weiterer interaktiver Elemente im Internet zu finden war, ist dies als bewusste Entscheidung des Gesetzgebers zu werten. Interaktive Elemente sind dennoch nicht unbeschränkt möglich, sondern nur, wenn sie journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind (§ 11d Abs. 1 RStV).

Dessen ungeachtet hat der Rundfunkrat den Intendanten um Klarstellung hinsichtlich der im ursprünglichen Telemedienkonzept erwähnten Community gebeten. Da das derzeitige Angebot keine Community aufweist, hat der Rundfunkrat nachgefragt, ob das beantragte Telemedienkonzept eine solche enthält.

Im Telemedienkonzept heißt es nun, dass SWR.de derzeit keine Community beinhalte, sondern zu Themen oder Themenbereichen Kommunikations- und Interaktionsmöglichkeiten biete, die üblicherweise auch in Communitys eingesetzt würden. Ferner wird ausgeführt, dass SWR.de viele Interaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten integriere, die nach pro-

²⁶ Nr. 17 der Negativliste lautet: „Foren, Chats ohne Sendungsbezug und redaktionelle Begleitung; Foren, Chats unter Programm- oder Sendermarken sind zulässig“. Die Ansicht von Peters, wonach auch Chats und Foren unter einer Programm- oder Sendermarke einen Sendungsbezug aufweisen müssten (Peters, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Baden-Baden 2010, S. 94) teilt der Rundfunkrat nicht. Der Teilsatz „Foren, Chats unter Programm- oder Sendermarken sind zulässig“ hätte keinen eigenständigen Regelungsgehalt, wenn auch für diese Foren und Chats ein Sendungsbezug bestehen müsste.

grammlichen, zielgruppenspezifischen, thematischen, geografischen und medienspezifischen Kriterien zusammengefasst werden könnten.

Unter Berücksichtigung der ebenfalls erfolgten Konkretisierung der journalistisch-redaktionellen Begleitung (s. o. 1.3.2) hält der Rundfunkrat den im Telemedienkonzept beschriebenen Einsatz interaktiver Elemente für zulässig.

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

Auf der zweiten Stufe ist zu untersuchen, in welchem Umfang das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen.

2.1 Marktliche Auswirkungen des Angebots

2.1.1 Stellungnahmen Dritter

Allgemein wird kritisiert, eine valide Bestimmung der marktlichen Auswirkungen sei aufgrund der unzureichenden Angebotsbeschreibung nicht möglich (G+J, RTL, VDZ, VPRT). Mehrfach wird betont, jedes öffentlich-rechtliche Telemedienangebot entziehe den kommerziellen Angeboten Nutzeraufmerksamkeit und damit Einnahmen aus Werbung bzw. Nutzerentgelten (G+J, VDZ, VPRT, CARTA). Private Medienunternehmen seien angesichts der steigenden Einnahmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten infolge der Gebührenerhöhung bei gleichzeitigen Einnahmerückgängen der privaten Medien strukturell benachteiligt (VDZ). Durch den Wettbewerb mit gebührenfinanzierten Angeboten werde die Innovationsbereitschaft privater Anbieter geschmälert (RTL).

Zum Teil wird davon ausgegangen, es gebe eine Verdrängungsgefahr (G+J, RTL, VDZ, VPRT, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S). Insbesondere werden die Möglichkeiten der Cross-Promotion kritisiert (G+J, RTL, VDZ, VPRT, CARTA). Marktliche Auswirkungen ergäben sich außerdem aus dem verstärkten Angebot von Interaktionsmöglichkeiten (RTL, VPRT).

Schließlich wird gerade in der Vielzahl öffentlich-rechtlicher Angebote eine Bedrohung privater Angebote gesehen (RTL, VDZ).

2.1.2 Gutachten

Die Gutachter von EE&MC haben im Auftrag des Rundfunkrates die marktlichen Auswirkungen von SWR.de untersucht.

a) Methodik

Der Rundfunkrat des SWR hat großen Wert darauf gelegt, dass das Gutachten mittels einer Methodik erstellt wird, die derjenigen entspricht, die auch von der Europäischen Kommission verwendet wird (und die auch in der novellierten Rundfunkmitteilung der Kommission zum Ausdruck kommt). Dabei ist insbesondere die Situation bei Bestehen des untersuchten Angebots mit der Situation ohne das Angebot zu vergleichen (Markteintritts- bzw. bei der Bestandsprüfung Marktaustrittssimulation bzw. statische/dynamische Analyse).

Die Marktabgrenzung erfolgte mithilfe des HM-Tests/SSNIP-Tests. Dieser Test wird zum Teil auch von der Kommission angewendet²⁷ und ist als eine geeignete Methode der Marktabgrenzung im Dreistufentestverfahren anzusehen. Untersucht wurde mittels dieses Tests, zu welchen Angeboten ein erheblicher Teil der Nutzer wechseln würde, wenn sich das Angebot in geringem Umfang, aber signifikant und dauerhaft negativ veränderte. Dabei wurde, um den Besonderheiten von Medienmärkten gerecht zu werden, keine Erhöhung des Preises, sondern eine Reduzierung der „Angebotsmenge“ simuliert, indem geprüft wurde, wohin die Nutzer bei einer Reduzierung der Verweildauern der eingestellten Inhalte abwandern. Da den Rundfunkanstalten aufgrund ihrer Gebührenfinanzierung sehr lange Verweildauern möglich sind, wurde die marktübliche Verweildauer als Ausgangspunkt für die Marktabgrenzung gewählt, um den Markt nicht zu eng abzugrenzen. Bei der Durchführung des HM-Tests/SSNIP-Tests wurden die Ergebnisse von Conjoint-Analysen zugrunde gelegt. Diese gaben Auskunft über die Präferenzen der Nutzer mit Blick auf verschiedene Angebotsmerkmale.

Die Conjoint-Analysen von EE&MC basieren auf Nutzerbefragungen. Für SWR.de wurden fünf Nutzerbefragungen (jeweils n = 700) in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg durchgeführt.

Auch bei der Marktaustrittssimulation anhand einer sogenannten Counterfactual-Analyse wurden die Ergebnisse der Conjoint-Analysen einbezogen. Bei der Simulation der Marktauswirkungen gehen die Gutachter von EE&MC von den maximalen Verweildauern aus (so wie sie im ursprünglichen Telemedienkonzept beschrieben werden). Aus Sicht der Wettbewerber haben die Gutachter damit ein „Worst-case-Szenario“ zugrunde gelegt.

Untersucht wurden auch Auswirkungen auf nachgelagerte (Werbemarkt), vorgelagerte und verbundene Märkte.

²⁷ Vgl. auch Siebzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2006/2007, BT Drucks. 16/10140; Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts, Abl. C 372 vom 09.12.1997; Europäische Kommission, Allgemeine Grundsätze für eine ökonomisch ausgerichtete Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen nach Art. 87 Abs. 3 EG-V, 2009, abrufbar unter http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_de.pdf; Europe Economics, Market Definition in the Media Sector, 2002, abrufbar unter http://ec.europa.eu/competition/publications/studies/european_economics.pdf.

b) Darstellung der Ergebnisse

Intramediärer Wettbewerb

Marktabgrenzung und Marktanteil

Bei der Marktabgrenzung unterscheiden die Gutachter fünf Märkte:

- Markt für Nachrichten-Online-Inhalte,
- Markt für regionale Online-Inhalte,
- Markt für Ratgeber-Online-Inhalte,
- Markt für Mediathek-Inhalte,
- Markt für internetbasierte Radioinhalte.

Bei Nachrichten, regionalen Inhalten, Ratgeber-Inhalten, Mediathek-Inhalten und internetbasierten Radioinhalten handele es sich um die meistgenutzten Themen auf SWR.de.

Zum Markt für Nachrichten-Online-Inhalte gehören nach Aussage des Gutachtens sowohl Nachrichten zu einem Themenbereich als auch Nachrichten zu unterschiedlichen Themenbereichen. Des Weiteren wird im Gutachten festgestellt, dass der Markt Nachrichten aus Deutschland und der Welt, Nachrichten aus Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Deutschland und der Welt, überwiegend aus Baden- Württemberg und Rheinland-Pfalz und/oder überwiegend aus dem Lokalbereich umfasst. Ob ein Nachrichten-Angebot Blogs, Chats oder Foren aufweist, sei für die Zugehörigkeit zum Markt genauso unerheblich wie der Bezug der Nachrichten zum Fernsehen, zum Radio, zu einem Internet-Portal und/oder zu einer Zeitung/Zeitschrift. Werbefreie und werbefinanzierte Nachrichten-Online-Portale sind aus Nutzersicht austauschbar und gehören somit ebenfalls demselben Markt an. Der Markt für Nachrichten-Online-Inhalte wird von EE&MC auf monatlich 1.524 Millionen Page Impressions geschätzt.

Die Abgrenzung des Marktes für regionale Online-Inhalte hat ergeben, dass regionale Inhalte, die sich überwiegend auf Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz beziehen, und Inhalte, die sich auf diese Bundesländer und den Lokalbereich beziehen, und/oder Inhalte, die sich überwiegend auf den Lokalbereich beziehen, aus Nutzersicht austauschbar sind und zum selben Markt gehören. Auch regionale Inhalte mit Bezug zum Fernsehen, zum Radio, zu einem Internet-Portal, zu einem Verlag und/oder mit Bezug zum Landkreis, zur Stadt oder zur Kommune seien aus Nutzersicht austauschbar. Schließlich gehörten sowohl werbefreie als auch werbefinanzierte Angebote mit regionalen Inhalten zum selben Markt. Der Markt für regionale Inhalte im räumlich relevanten Markt (Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) wird von EE&MC auf monatlich 10,4 Millionen Page Impressions geschätzt.

Im Ratgeber-Bereich kommen EE&MC zu dem Ergebnis, dass Angebote von Anbietern, die aus der Region des Nutzers stammen, und Ratgeber-Angebote von Anbietern, die nicht aus der Region des Nutzers stammen, aus Nutzersicht austauschbar sind. Zum selben Markt gehörten außerdem werbefinanzierte Angebote mit umfassenden Ratgeber-Inhalten und öffentlich-rechtliche Ratgeber-Online-Angebote. Werbefinanzierte Angebote mit nur einem

Ratgeber-Thema und öffentlich-rechtliche Ratgeber-Online-Angebote seien hingegen aus Nutzersicht nicht austauschbar. Kostenfreie und (teilweise) kostenpflichtige Ratgeber-Online-Angebote seien wiederum demselben Markt zuzuordnen. Der Markt für Ratgeber-Online-Inhalte wird von EE&MC auf monatlich 509 Millionen Page Impressions geschätzt.

Die Marktabgrenzung zu Mediatheken ergab, dass werbefreie und werbefinanzierte Mediatheken aus Nutzersicht in einem Markt zu finden sind. Auch (teilweise) Pay-Angebote und kostenfreie Angebote seien aus Nutzersicht austauschbar. Getrennte Märkte bestünden für professionell erstellte Inhalte und von Amateuren erstellte Inhalte (Bsp.: YouTube) in Mediatheken. Der Markt für Mediatheken und Videoportale ohne Angebote mit überwiegend nutzergenerierten Inhalten wird von EE&MC auf monatlich 167 Millionen Page Impressions oder 63 Millionen Video Views geschätzt.

Die Schlussfolgerungen zu internetbasierten Radioinhalten lauten wie folgt: Der Markt umfasst Inhalte, die aus Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Deutschland stammen, Inhalte aus einem Bundesland sowie Inhalte, die überwiegend einen Bezug zum Lokalbereich haben. Angebote mit Bezug zum Fernsehen, zum Radio, zu einem Internet-Portal und Angebote mit Bezug zu einer Zeitung oder Zeitschrift seien aus Nutzersicht ebenfalls austauschbar.

Auch werbefreie und werbefinanzierte Angebote sowie multimediale Inhalte und nicht-multimediale Inhalte seien demselben Markt zuzurechnen. Hieraus folgt, dass für die Zugehörigkeit zu diesem Markt der Radiobezug nicht entscheidend ist; vielmehr handelt es sich um einen Markt für internetbasierte, redaktionell gestaltete Inhalte (u. a. zu Musik, Nachrichten, Verkehr, Ratgeber, Kultur). Die Angebote von Rundfunkveranstaltern (z. B. RTL, bigFM) auf diesem Markt kämen zusammen auf circa 271 Millionen Page Impressions im Monat. Der Markt insgesamt, zu dem auch andere Anbietertypen (Verleger (z. B. bild.de, Spiegel Online) und Anbieter ohne klassischen Medienbezug (z. B. T-Online, MSN)) zählten, wies monatlich 1.350 Millionen Page Impressions auf.

Unter Zugrundelegung der Page Impressions wird der Anteil von SWR.de auf dem jeweiligen Markt ermittelt:

- Markt für Nachrichten-Online-Inhalte: 0,27 % (4,1 Millionen PIs),
- Markt für regionale Online-Inhalte: 2,48 % (258.400 PIs),
- Markt für Ratgeber-Online-Inhalte: 0,22 % (1,1 Millionen PIs),
- Markt für Mediathek-Inhalte: 0,12 % der Page Impressions (0,2 Millionen PIs), 0,16 % der Video Views (0,1 Millionen Video Views),
- Markt für internetbasierte (Radio-)Inhalte: 1,69 % (22,8 Millionen PIs).

Marktliche Auswirkungen

EE&MC kommen zu dem Ergebnis, dass es in allen untersuchten Märkten keine erheblichen marktrelevanten Auswirkungen durch SWR.de gibt. Der Zugewinn für werbefinanzierte An-

gebote mache bei einem hypothetischen Marktaustritt von SWR.de folgende Anteile des jeweiligen Marktes aus:²⁸

- Markt für Nachrichten-Online-Inhalte: 1,8 %,
- Markt für regionale Online-Inhalte: 2,3 %,
- Markt für Ratgeber-Online-Inhalte: 0,9 %,
- Markt für Mediathek-Inhalte: nahezu null,²⁹
- Markt für internetbasierte (Radio-)Inhalte: 2,1 %.

Weniger Nutzer könnten weniger Werbeumsätze bedeuten. Dabei sei aber zu beachten, dass die Werbeeinnahmen der kommerziellen Online-Anbieter von zahlreichen Faktoren wie etwa dem Vermarktungsmodell oder den zur Verfügung stehenden Online-Werbevolumina abhängen. Nutzeraufmerksamkeit sei einer von vielen potenziellen Faktoren, die den Werbemarkt beeinflussen könnten. Zum Vorteil privater Anbieter gehen EE&MC davon aus, dass der Nutzerrückgang 1 zu 1 auf den Online-Werbemarkt übertragen werden könnte.

Bezahlangebote würden wie folgt profitieren:

- Markt für Ratgeber-Online-Inhalte: 0,2 % des Marktes,
- Markt für Mediathek-Inhalte: nahezu null.³⁰

Verbundene Märkte

Auf verbundenen Märkten (Fernsehen, DVDs, Radio und Zeitungen bzw. Zeitschriften) stellen die Gutachter keine relevanten Marktauswirkungen fest:

Für den Fernsehwerbemarkt gehen die Gutachter in den untersuchten Bereichen (u. a. Fernsehnachrichten, regionale Fernsehsender) davon aus, dass er sich auf dem derzeitigen Niveau halte. Ein Marktaustritt von SWR.de lasse für den Zuschauerbereich im Fernsehen keine Auswirkungen erwarten.

Ein Marktaustritt von SWR.de (einschließlich der SWR Mediathek) hätte auch keine Folgen für die Entwicklung der DVD- und Videomärkte in Deutschland.

Für den Hörfunkbereich gehen die Gutachter ebenfalls davon aus, dass SWR.de keine Auswirkungen habe.

²⁸ Die Prozentwerte basieren auf einer nach den Conjoint-Analysen errechneten Präferenzverteilung („Shares of Preference“). Daher weichen sie zum Teil von den realen Marktanteilen ab.

²⁹ Nur bezogen auf Angebote von Rundfunkveranstaltern: 0,2 %. Der Markt umfasst aber auch Anbieter ohne klassischen Rundfunkbezug.

³⁰ Nur bezogen auf Angebote von Rundfunkveranstaltern: 0,1 %. Der Markt umfasst aber auch Anbieter ohne klassischen Rundfunkbezug.

Der zu beobachtende Rückgang der Auflagen der Printausgaben der Zeitschriften und Magazine in Deutschland sei zum einen auf die Wirtschaftskrise und zum anderen auf die dynamischen Veränderungen in den Medien zurückzuführen; auch das Internet verändere die Werbeträgerschaft. Ein Marktaustritt von SWR.de habe keine Effekte auf diese Entwicklungen.

Vorgelagerte Märkte

Auch auf vorgelagerten Märkten (Beschaffungsmärkte für Online-Inhalte und Internet-Infrastrukturmärkte) stellen die Gutachter keine relevanten Marktauswirkungen fest.

Ein Marktaustritt von SWR.de könnte das Wachstum des Beschaffungsmarktes für Online-Inhalte in Deutschland aufgrund des Anteils von 6,55 bis 6,94 % am Beschaffungsmarkt voraussichtlich in einem geringen Umfang beeinflussen. Das Wachstum würde sich aufgrund der fehlenden Investitionstätigkeit des öffentlich-rechtlichen Anbieters SWR.de nur leicht abschwächen.

Die Entwicklung der Infrastrukturmärkte würde durch einen Marktaustritt von SWR.de ebenfalls kaum beeinflusst werden.

2.1.3 Kommentierung des Intendanten

a) Zu den Stellungnahmen

Der Intendant betont, dass in keiner einzigen kritischen Stellungnahme konkret ein Angebot benannt werde, das aufgrund des Vorhandenseins von SWR.de wirtschaftliche Nachteile erlitten hat, den Markt nicht betreten oder sich am Markt nicht behaupten konnte.

b) Zum Gutachten

In der Kommentierung des Gutachtens heißt es, das Gutachten lege detailliert und deutlich dar, dass die in den Stellungnahmen Dritter angeführten Behauptungen nicht haltbar seien, dass das Telemedienangebot von SWR.de zu einer Marktverdrängung kommerzieller Anbieter führe. Zur Analyse der marktökonomischen Auswirkungen sei der „worst case“ betrachtet worden, d. h. es seien die im Telemedienkonzept von SWR.de angegebenen maximalen Verweildauern für die Inhalte angesetzt worden. Angesichts der selbst für dieses Szenario geringen marktlichen Auswirkungen zeige sich, dass die Kritik in den Stellungnahmen Dritter zu den Verweildauern hinsichtlich der privaten Geschäftsinteressen unbegründet sei.

2.1.4 Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

In einigen Stellungnahmen werden Marktverdrängungen und Markteintrittsbarrieren zwar behauptet, es findet sich aber kein konkreter Hinweis auf ein Angebot, das wegen SWR.de, das seit vielen Jahren existiert, vom Markt genommen wurde oder nicht in den Markt treten konnte. Auch das Gutachten konnte die in einigen Stellungnahmen befürchteten Marktver-

drängungen und Markteintrittsbarrieren nicht bestätigen. Der Rundfunkrat des SWR nimmt vielmehr zur Kenntnis, dass nach dem Gutachten die marktlichen Auswirkungen nicht erheblich sind. Selbst wenn man zugunsten der Wettbewerber annimmt, dass der bei einem Marktaustritt von SWR.de zu generierende Nutzeranteil 1 zu 1 in Werbeeinnahmen umgesetzt werden könnte, liegen die marktlichen Auswirkungen bei maximal 2,3 % des jeweiligen Marktes. Diesen marktlichen Einfluss stellt der Rundfunkrat in die Abwägungsentscheidung ein (siehe 2.4). Bei der SWR Mediathek nimmt der Rundfunkrat zur Kenntnis, dass hier laut Gutachten nahezu keine marktlichen Auswirkungen auf werbe- und entgeltfinanzierte Angebote bestehen.

2.2 Beurteilung des Beitrags von SWR.de in qualitativer Hinsicht und der Verweildauern

2.2.1 Qualitätsmerkmale

a) Stellungnahmen Dritter

Einige Stellungnahmen heben die besondere Qualität der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote hervor (DRK Bad., LRJ BW). Die Recherchemöglichkeiten, die SWR.de biete, seien umfassend und sehr gut geeignet, sich ausgewogen zu informieren (DRK Bad.). Der Deutsche Musikrat ist der Meinung, dass sich „in der Kombination von journalistisch abgesicherter Qualitätsarbeit und einer demokratisch strukturierten Programmbegleitung ein weltweit einzigartiges Konstrukt bildungskultureller Informationsvermittlung und Unterhaltung“ ergebe.

Auch in kritischen Stellungnahmen wird die Qualität von SWR.de nicht grundsätzlich infrage gestellt, es wird aber die Auffassung vertreten, dass SWR.de keinen über das private Angebot hinausgehenden Beitrag zum Wettbewerb liefere (s. u. 2.3).

Der VDZ weist darauf hin, dass es keine verbindliche Festlegung von publizistischer Qualität gebe. Die Auswahl, was unter Qualität im jeweiligen Fall zu verstehen sei, bleibe daher immer auch eine subjektive Entscheidung.

b) Ausführungen des Intendanten

Im allgemeinen Teil der SWR-Telemedienkonzepte werden Qualitätskriterien angeführt, die bei der Bestimmung des publizistischen Beitrags herangezogen wurden.

In der Kommentierung des Intendanten wird betont, dass die Telemedienangebote des SWR vor allem dadurch gekennzeichnet seien, dass die Themen von qualifizierten Redakteuren selbst erstellt seien und in hohem Maße auf eigene recherchierte Inhalte zurückgegriffen werde. Den Angeboten stünden neben anderen Quellen die Inhalte von Fernsehen, Hörfunk und aus dem Korrespondentennetz zur Verfügung.

Die Qualitätsanforderungen und -standards in den Online-Redaktionen seien dieselben wie in den übrigen Redaktionen. Im redaktionellen Alltag gelte sowohl das Vier-Augen-Prinzip als auch, dass verwendete Quellen zur Wahrung der Qualität geprüft würden. So werde sichergestellt, dass auch in den Telemedien allgemeine Qualitätsdimensionen wie Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit, Richtigkeit, Verständlichkeit; Transparenz oder Nutzwert umgesetzt würden. Auch medienspezifische Qualitätskriterien wie die Prüfung von Links oder die redaktionelle Begleitung von Chats oder Foren seien in den Redaktionen Standard. Kontinuierliche interne und externe Fortbildungen begleiteten dabei die Entwicklung der Mitarbeiter.

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass anders als bei einigen privaten Anbietern in öffentlich-rechtlichen Telemedien keine Vermischung von redaktionellen Inhalten mit Werbung stattfindet. Dies sei ein direktes journalistisch-inhaltliches Qualitätskriterium.

Die Qualität der Angebote des SWR ergebe sich vor allem aus folgenden Aspekten:

- hochwertige, in der Regel eigen recherchierte Inhalte,
- ein umfassender Überblick über das regionale Geschehen,
- eine nutzerfreundliche, multimediale Präsentation der Inhalte,
- thematische Vielfalt – keine Verengung auf Mainstream-Beiträge,
- eine kritische, sachorientierte Berichterstattung,
- Werbefreiheit – keine redaktionell „getarnten“ Anzeigen,
- ein professioneller, seriöser Umgang mit Verlinkung und Quellen,
- Barrierefreiheit – eine für alle zugängliche Berichterstattung.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Zunächst sind die Kriterien zu identifizieren, anhand derer die Qualität eines Angebots evaluiert werden kann.

Hierzu hat die GVK zwei Qualitätsworkshops durchgeführt, der zweite am 15.12.2009 wurde zusammen mit dem Dreistufentest-Ausschuss des SWR-Rundfunkrates veranstaltet. Durch die Qualitätsdebatten auch beim Dreistufentest initiiert hat zum einen die ARD selbst sich intensiv mit Qualitätsdimensionen und -kriterien auseinandergesetzt. Die Ergebnisse spiegeln sich u. a. in den Richtlinien/Leitlinien nach § 11e Abs. 2 RStV und im Papier „Qualität macht den Unterschied – der Funktionsauftrag für die Telemedienangebote der ARD“ vom November 2009 wider.

Der Rundfunkrat begrüßt ausdrücklich, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Dreistufentest dazu nutzen, die anstaltsinterne Qualitätsdebatte zu verstärken. Es wird in zunehmendem Maß der Versuch unternommen, das spezifisch öffentlich-rechtliche Profil genauer zu definieren.

Zum anderen ist es Aufgabe der Gremien, gesellschaftliche Erwartungen an die Angebote der Rundfunkanstalten zu formulieren, an denen sich die Angebote messen lassen müssen.

Im Anschluss an den Workshop im Dezember 2009 wurde eine Arbeitshilfe für die Bewertung der Qualität von Telemedienangeboten durch die Gremien der ARD erstellt, die auch für die Beurteilung der Angebote der einzelnen Landesrundfunkanstalten herangezogen werden kann.

Bei dieser Bewertung sind zunächst journalistisch-professionelle Qualitätskriterien anzulegen, u. a. Informationsvielfalt im Sinne von Informationsbreite und Informationstiefe, Objektivität und Unabhängigkeit, Professionalität, journalistische Eigenleistung, Aktualität, Einordnung und Orientierung i. S. v. Gebrauchswert. Als internetspezifische Qualitätskriterien sind etwa Multimedialität und Interaktivität, Auffindbarkeit, Nutzerfreundlichkeit sowie Barrierefreiheit zu nennen.

Als weitere Qualitätskriterien sieht der Rundfunkrat Transparenz (Nachprüfbarkeit, Transparenz der Quellen), Relevanz, Nachhaltigkeit, Vollständigkeit, Verständlichkeit, Vertiefung, zielgruppengerechte Ansprache, Innovation, Originalität, Rechtmäßigkeit, Datensparsamkeit und die Orientierung an ethischen Grundsätzen an.

Qualitätsmerkmale kennzeichnen nicht nur den Inhalt, sondern spielen aus Sicht des Rundfunkrates schon bei Konzeption und Produktion der Inhalte eine zentrale Rolle. Hierzu zählen u. a. auch die Ausbildung der Redakteure, der redaktionelle Freiheitsgrad, die Spezialisierung z. B. durch Ressortbildung in Redaktionen, Quellennutzung und umfassende Recherche, die Mitarbeiterzahl sowie das Korrespondentennetz.

Damit der qualitative Anspruch des SWR in das Internet übertragen werden kann, bedarf es darüber hinaus auch in den Online-Redaktionen etablierter und internetspezifischer Qualitätssicherungsmaßnahmen. Diese fanden anders als in der Kommentierung des Intendanten im ursprünglichen Telemedienkonzept zu wenig Erwähnung. Deshalb hat der Rundfunkrat hier eine Ergänzung des Telemedienkonzepts empfohlen, um den Einsatz von Instrumenten der Qualitätssicherung auch für die Zukunft zu gewährleisten. Im Telemedienkonzept werden nun Maßnahmen der Qualitätssicherung wie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, redaktioneller Workflow und Freigabe sowie regelmäßige Programmkritik erwähnt. Der Rundfunkrat erwartet, dass eine beständige Weiterentwicklung der Qualitätssicherung erfolgt, um zukünftig Beispiele zu setzen für andere journalistisch-redaktionelle Angebote im Internet.

Die genannten Punkte sind für die verschiedenen Rubriken auf SWR.de relevant.

Gerade im Nachrichtenbereich sind die Ausbildung der Journalisten, aufwendige Weiterbildungen sowie der kritische Umgang mit Quellen zentrale Qualitätsmerkmale. Regionale Korrespondenten stellen sicher, dass die Recherche vor Ort stattfindet und eine kontinuierlich profunde Berichterstattung aus den Regionen erfolgt.

Bedeutsam für ein öffentlich-rechtliches Nachrichtenangebot ist aus Sicht des Rundfunkrates darüber hinaus, dass es bei hoher Qualität für alle Bevölkerungsgruppen einen niederschweligen Zugang schafft. Ziel muss es darüber hinaus sein, auch politikferne Nutzergrup-

pen an Nachrichtenangebote heranzuführen. SWR.de trägt durch seine verschiedenen Zugangsmöglichkeiten (Nachrichtenrubrik, Regionen, Programmmarken) hierzu bei.

Auch in der Aufbereitungsform der Nachrichten auf SWR.de sieht der Rundfunkrat ein Qualitätsmerkmal. Nutzer werden sachlich und prägnant über aktuelle Themen aus Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie deren Regionen informiert. Für Themen aus anderen Bundesländern und bundesweite Themen werden Beiträge anderer Landesrundfunkanstalten und von tagesschau.de eingebunden, die ebenfalls von hoher journalistischer Qualität sind.

Die besondere Qualität der Ratgeberrubrik auf SWR.de sieht der Rundfunkrat darin, dass Hintergrundwissen zu journalistisch-redaktionell ausgewählten Themen in vielen Lebensbereichen vermittelt wird. Dadurch wird Orientierungshilfe bei Alltagsthemen gegeben. Dabei werden Nutzer auch über Risiken und Gefahren im Geschäftsverkehr aufgeklärt; dies geschieht in sachlicher, nicht dramatisierender Weise. Damit wird das Angebot der besonderen Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber Rat suchenden Nutzern gerecht.

In der Wissensrubrik von SWR.de wertet der Rundfunkrat die hohe Themenvielfalt positiv. Damit trägt SWR.de nicht nur zum gesellschaftlich relevanten Ziel lebenslangen Lernens bei, sondern liefert auch Hintergrundwissen für aktuelle gesellschaftliche Diskussionen. Qualitätsmerkmale sind die Erläuterung der Alltagsrelevanz von Wissensthemen und die verständliche Darstellung komplexer Themen für breite Schichten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat darüber hinaus eine besondere Integrationsverantwortung, der SWR.de durch die Vermittlung etwa von Kenntnissen über andere Länder und Völker gerecht wird.

Die Integrationsverantwortung betrifft auch den Bereich Kultur. Hier trägt SWR.de zum Verständnis für fremde Kulturen und Ausdrucksformen bei. Darüber hinaus werden Interessen von Minderheiten berücksichtigt und es wird die Vielfalt kultureller Themen zur Geltung gebracht. SWR.de zeichnet sich durch ein Nebeneinander von Populär- und Hochkultur aus. Zentral für SWR.de ist die Abbildung der kulturellen Besonderheiten Baden-Württembergs und Rheinland-Pfalz sowie deren Regionen. Ein wichtiges Qualitätsmerkmal von SWR.de besteht darin, dass der SWR über zahlreiche Korrespondenten in den Regionen verfügt. Damit ist eine kontinuierlich profunde Berichterstattung auch bei Kulturthemen möglich.

Im Bereich der Unterhaltung gehören bei Online-Auftritten von Hörfunkanbietern Hintergrundinformationen zu gespielten Musikstücken sowie deren Interpreten und Komponisten zum Status quo. Hervorzuheben ist, dass bei SWR.de qualitative Kabarett- und Comedy-Formate (z. B. Studio Richling) zum Abruf bereitgestellt werden. Als ein Qualitätsmerkmal von SWR.de im Unterhaltungsbereich ist darüber hinaus zu nennen, dass Inhalte mit Bezug zum kulturellen Hintergrund der Nutzer in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz angeboten werden (etwa Folgen der Serie „Die Fallers“ in der Mediathek).

Schließlich sieht der Rundfunkrat in der weitgehenden Barrierefreiheit ein wichtiges Qualitätsmerkmal des Angebots.

2.2.2 Publizistische Bestimmung/Begründung der Verweildauern

Nach §§ 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 11f Abs. 1 RStV ist eine Befristung für die Verweildauer im Telemedienkonzept anzugeben.

a) Stellungnahmen Dritter

Es wird kritisiert, dass das Verweildauerkonzept und die darin enthaltenen Differenzierungen nicht hinreichend begründet seien (G+J, RTL, VDZ, VPRT). Außerdem seien die Verweildauerregeln nicht hinreichend bestimmt, Inhalte würden nur beispielhaft aufgezählt (G+J, RTL, VDZ, VPRT, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S). Als unzulässig wird auch die Festlegung der Verweildauer anhand des Formats des jeweiligen Beitrags gesehen, ohne auf den publizistischen Wert des Inhalts einzugehen (VPRT). Dass sich die Verweildauer zum Teil an der dem Berichtsgegenstand immanenten Frist orientiere, sei ebenfalls zu unbestimmt (RTL, VDZ). Kritik wird des Weiteren an der Möglichkeit der Wiedereinstellung bei redaktionellem Bedarf (VPRT) und der Orientierung der Verweildauer an der Relevanz für die Berichterstattung geübt (RTL). Nutzerbezogene Inhalte ohne begründeten Verwendungszweck sollten generell nicht länger als drei bis sechs Monate gespeichert werden (RTL).

Die im ursprünglichen Konzept vorgesehene Verweildauer für serielle Angebote von bis zu sechs Monaten nach Ausstrahlung der letzten Folge führe zu einer nahezu unendlichen Einstellung der Folgen (RTL, VPRT).

Die Vermarktungskonzepte privater Anbieter böten aus wirtschaftlichen Gründen eine deutlich kürzere Verweildauer für kostenlose Online-Angebote als in den Telemedienkonzepten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorgesehen. Gebührenfinanzierte Interventionen könnten hier im Extremfall die Grundlage für den gesamten Markt zerstören (RTL).

Schließlich wird das Archivkonzept als unzureichend bezeichnet. Gefordert wird eine klare Bestimmung des Merkmals der „zeit- und kulturgeschichtlichen Relevanz“. Bei SWR.de finde sich zwar eine recht umfangreiche beispielhafte Aufzählung, die Begründungen seien aber ungenügend und teilweise zweifelhaft (VPRT).

Demgegenüber spricht sich eine Vielzahl von Stellungnehmern dafür aus, die Inhalte öffentlich-rechtlicher Angebote für eine möglichst lange Dauer im Internet bereitzuhalten (DRK Bad., DLRG, Dt. Musikrat, IFLA, LJR BW, Privatpersonen). Die solidarische Finanzierung der Inhalte erfordere einen freien und dauerhaften Zugang zu den Inhalten (IFLA, DSOB).

b) Ausführungen des Intendanten

Im allgemeinen Teil des SWR-Telemedienkonzepts heißt es, die Verweildauern orientierten sich an den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft, am

Nutzerverhalten sowie an den redaktionellen Kriterien der Relevanz. Aus Nutzer- und redaktioneller Sicht sei eine genre- und inhaltspezifische Differenzierung erforderlich. In der Kommentierung wird ausgeführt, dass die Beschreibung der Verweildauerfristen abstrakt und beispielhaft ausfallen müsse, um eine praktikable journalistische Arbeit im Rahmen der gewählten Obergrenzen zu ermöglichen.

Zur Kritik an der Festlegung der Verweildauerfristen anhand unbestimmter Begriffe wie der „Erforderlichkeit“ und der Möglichkeit der Wiedereinstellung von Inhalten führt der Intendant in seiner Kommentierung an, ein dynamisches journalistisch-redaktionelles Angebot könne nicht allein an starren zeitlich fixierten Maximaldauern für bestimmte Genres anknüpfen, sondern müsse sich auch an den tatsächlichen Gegebenheiten und sachlichen redaktionellen Erfordernissen orientieren.

Beiträge, die nur eine saisonale Relevanz hätten, würden nicht dauerhaft gelöscht, sondern depubliziert und bei Bedarf wieder ggf. aktualisiert ins Angebot genommen.

Bei fiktionalen Serien zeigten konkrete Erfahrungen, dass nach der ersten Woche der Einstellung einer Folge ins Netz bis zur vierten Woche noch einmal bis zu 30 Prozent der Nutzerzahlen der ersten sieben Tage erreicht würden.

Schließlich wolle SWR.de Inhalte aus journalistisch-redaktionellen Gründen länger anbieten, um die Recherche nach zuverlässigen Informationen besonders auch in den Bereichen Bildung und Wissenschaft zu ermöglichen. Dass diese Informationen von den Nutzern abgerufen würden, belegten die Beispiele der Specials „Islam – so nah, so fremd“, „Schiller“ und „Steinzeit – Das Experiment“, die mehr als zwei Jahre nach ihrer Publikation immer noch durchschnittlich zwischen 15.000 und 60.000 Seitenabrufe im Monat verzeichnen könnten.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Die Angabe von Maximalverweildauerfristen, innerhalb derer den Redaktionen ein Beurteilungsspielraum zur Festlegung der konkreten Verweildauer im Einzelfall eingeräumt wird, ist aufgrund der Wahrung von Programmautonomie und journalistisch-redaktioneller Handlungsfähigkeit als notwendig anzusehen. Auch staatsvertraglich ist es zulässig, Ermächtigungen mit Maximalverweildauer auszusprechen (vgl. amtliche Begründung, S. 21: „In jedem Fall muss die Obergrenze für die zeitliche Verfügbarkeit angegeben werden“).

Der Rundfunkrat betont, dass gesellschaftliche Gruppen und Privatpersonen für eine möglichst unbegrenzte Verweildauer von aus Gebühren finanzierten Inhalten plädieren. Der Gesetzgeber hat sich allerdings für eine Befristung der Verweildauern entschieden.

Verweildauer für serielle Angebote und Mehrteiler

Aus der gesetzlichen Verpflichtung der Festlegung von Verweildauern folgt, dass die Maximalverweildauer hinreichend bestimmt sein muss.

Nach dem ursprünglichen Telemedienkonzept für serielle Angebote und Mehrteiler war eine Verweildauer bis zu sechs Monate nach Ausstrahlung der letzten Folge vorgesehen. An dieser Regel war problematisch, dass sie im Fall von Serien, die kein feststehendes Ende haben, zu einer faktisch nahezu unbegrenzten Verweildauer von einzelnen Inhalten führen kann. Daher hat der Rundfunkrat dem Intendanten mitgeteilt, dass die im ursprünglichen Telemedienkonzept vorgesehene Verweildauer für serielle Angebote aus seiner Sicht nicht mit den Vorgaben des RStV im Einklang steht.

Der Intendant hat daraufhin das Verweildauerkonzept für serielle Angebote und Mehrteiler wie folgt geändert:

- Mehrteiler, Fernsehfilme und Spielfilme, die nicht angekauft werden, bis zu drei Monate,
- Serien mit feststehendem Ende und Reihen bis zu sechs Monate nach Ausstrahlung der letzten Folge,
- Serien ohne feststehendes Ende bis zu drei Monate nach Ausstrahlung der jeweiligen Folge.

Die Begrifflichkeiten (Mehrteiler, Serien, Reihen) werden im Telemedienkonzept erläutert. Dabei wird klargestellt, dass sich bei Reihen ohne feststehendes Ende die Verweildauer auf die Ausstrahlung des einzelnen Films bezieht.

Unter diesen Voraussetzungen hält der Rundfunkrat des SWR die Verweildauern für Serien und Reihen für hinreichend bestimmbar. Ein Anknüpfen an die letzte Folge findet nur bei Serien und Reihen mit feststehendem Ende statt.

Für eine über die Änderungen des Telemedienkonzepts hinausgehende Verkürzung der Verweildauern sieht der Rundfunkrat keinen Anlass.

In der im geänderten Telemedienkonzept für Serien ohne feststehendes Ende vorgesehenen maximalen Verweildauer bis zu drei Monate nach Ausstrahlung der jeweiligen Folge sieht der Rundfunkrat einen fairen Ausgleich, der sowohl den Beitrag von Serien privater Anbieter zum publizistischen Wettbewerb als auch die Forderung vieler Stellungnehmer – institutioneller und privater Dritter – nach möglichst langen Verweildauern für gebührenfinanzierte Inhalte berücksichtigt.

Bei der Abwägung ist einzubeziehen, dass ein starkes Nutzerinteresse an Serien existiert. Zuschauer entwickeln sich regelmäßig zu Fans von bestimmten Serien, sodass verschiedene Serien für den Nutzer nicht ohne Weiteres austauschbar sind. Auch bei Serien können qualitative Unterschiede bestehen, etwa bei der Darstellung des kulturellen Umfelds, dem Umgang mit Rollenklischees und der Darstellung von Konflikten. Es ist aus Sicht des Rundfunkrates erforderlich, eine Maximalverweildauer zu wählen, die es ermöglicht, die konkrete Verweildauer der jeweiligen Serie unter Berücksichtigung journalistisch-redaktioneller Kriterien, des Nutzerinteresses und der vorhandenen Rechte festzulegen.

Eine Verkürzung der Verweildauer für Serien auf sieben Tage pro Folge würde es nicht einmal ermöglichen, urlaubsbedingt verpasste Folgen nachzuholen.

Dass der Intendant davon ausgeht, dass bei Reihen der redaktionelle und gesellschaftliche Bedarf nach einer längeren Verweildauer der einzelnen Filme bestehen kann als bei den Folgen einer Serie, ist aus Sicht des Rundfunkrats nicht zu kritisieren. Bestandteile von Reihen sind teilweise aufwändig produzierte Filme, an deren Themen es auch noch lange Zeit nach der Ausstrahlung ein gesellschaftliches Interesse geben kann.

Aus dem marktlichen Gutachten zu SWR.de ergibt sich, dass selbst bei einem Ausschöpfen der Maximalverweildauern keine relevanten marktlichen Auswirkungen der SWR Mediathek zu verzeichnen sind.

Weitere Verweildauern für Sendungen

Die übrigen Verweildauern für Sendungen sind ebenfalls nachvollziehbar begründet und – unter der Prämisse einer Pflicht zur Festlegung von Maximalverweildauern – auch angemessen.

Die Dreimonatsfrist für Mehrteiler, Fernsehfilme und Spielfilme ermöglicht es Nutzern, auch solche Sendungen nachzuholen, auf die sie erst einige Zeit später – etwa von Freunden – aufmerksam gemacht werden. Damit trägt die Frist zum Diskurs über Filme des SWR bei, insbesondere über solche, die Themen von gesellschaftlichem Interesse aufgreifen (Bsp.: Die Verfilmung des Lebens von Romy Schneider).

Ausgewählte Unterhaltungssendungen, Interview- und Talkformate sowie Sendungsbeiträge zu ausgewählten Themen können nach dem Verweildauerkonzept bis zu 12 Monate im Netz verbleiben. In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass auch Unterhaltungssendungen wie zum Beispiel Kabarett und Talksendungen in hohem Maße den Diskurs über politische und gesellschaftliche Entwicklungen und ihre Protagonisten spiegeln. Das Telemedienkonzept zu SWR.de nennt weitere Beispiele („Nachtkultur“, Interviews aus dem „SWR2 Journal“, die SWR cont.ra Medienmagazine, „Verstehen Sie Spaß?“).

Hier wurde dem Intendant empfohlen, die Auswahlkriterien für ausgewählte Unterhaltungssendungen und Sendungsbeiträge zu ausgewählten Themen zu präzisieren. Der Intendant hat daraufhin das Telemedienkonzept um die Klarstellung ergänzt, dass das Kriterium der Auswahl dieser Sendungen und Sendungsbeiträge zur Bereitstellung auf Abruf die publizistische Relevanz sei. Die Beurteilung erfolge nach journalistisch-redaktionellen Grundsätzen.

Aus Sicht des Rundfunkrates muss es dem SWR auch im Unterhaltungsbereich möglich sein, bei publizistisch relevanten Sendungen und Sendungsbeiträgen die Verweildauer entsprechend der jeweiligen Relevanz festzulegen. Unterhaltungssendungen tragen zur Meinungsbildung bei. Dies gilt nicht nur für Kabarett. So können Unterhaltungsshow über den Ausstrahlungszeitraum hinaus für Gesprächsstoff sorgen. Es muss den Redaktionen bei der Auswahl solcher Sendungen ein journalistisch-redaktioneller Spielraum verbleiben.

Die 12-Monats-Frist für Magazine, Dokumentationen und Reportagen dient der Teilhabe der Nutzer an politisch, wirtschaftlich, sozial und kulturell relevanten Informationen. Die Frist ermöglicht es Nutzern, die Entwicklung gesellschaftlich relevanter Themen nachzuvollziehen und hierzu auf ältere Sendungen zuzugreifen. Dadurch können die Nutzer etwa aktuelle und ältere Äußerungen beteiligter Akteure vergleichen.

Inhalte zu Programm- und Themenschwerpunkten und jährlich wiederkehrenden Ereignissen

Dass Sendungen, Sendungsbeiträge und andere Inhalte zu Programm- und Themenschwerpunkten bis zu zwölf Monate im Netz verbleiben können, trägt der publizistischen Relevanz von Themenschwerpunkten Rechnung. Schwerpunkte werden gerade gesetzt, weil die Redaktionen dem behandelten Thema besondere Bedeutung zumessen. Darüber hinaus können Sendungen über einen längeren Zeitraum hinweg zu einem Themenschwerpunkt gehören. Dem Nutzer muss es hier möglich sein, auch auf ältere Sendungen des Schwerpunkts zuzugreifen.

Die Regel, nach der Sendungen und andere Inhalte zu jährlich wiederkehrenden Ereignissen bis zu 12 Monate im Netz verbleiben können, trägt dem Umstand Rechnung, dass Nutzer mit Blick auf das kommende Ereignis Interesse an Berichten über das vorangegangene haben.

Dem Berichtsgegenstand immanente Fristen

Dass sich die Verweildauer zum Teil an der dem Berichtsgegenstand immanenten Frist orientiert (etwa bei Wahlen oder Kulturevents), ist aus Sicht des Rundfunkrates erforderlich. Sie berücksichtigt ebenfalls, dass Nutzer mit Blick auf das kommende Ereignis Interesse an Berichten über das vorangegangene haben.

Bildungsinhalte

Die Maximalfrist von fünf Jahren für Bildungsinhalte (Sendungen und andere Inhalte) ist nicht zu kritisieren. Es liegt auf der Hand, dass diese Inhalte über einen längeren Zeitraum hinweg gesellschaftliche Relevanz aufweisen können; einige können sogar zeitlos bedeutsam sein. Da die zeitliche Relevanz bei den einzelnen Inhalten stark variieren kann, ist es aus Sicht des Rundfunkrates des SWR angemessen, eine relativ lange Maximaldauer zu wählen.

Verweildauern für andere Bild-, Text- und multimediale Inhalte

Auch die 12-Monats-Frist für Bild-, Text- und multimediale Inhalte wie z. B. Dossiers und Specials ist aus Sicht des Rundfunkrates angemessen. Journalistisch-redaktionelles Arbeiten im Internet zeichnet sich im Unterschied zu klassischen Medien dadurch aus, dass Themen unter Einbeziehung des bisher Eingestellten fortgeschrieben werden können. So kann ein Dossier zu einem Thema „wachsen“. Dabei ist es für die Redaktionen zentral, für Inhalte, die Teil eines gebündelten Angebots sind, Verweildauern zu wählen, die es ermöglichen, auch ältere Beiträge so lange im Netz zu behalten, wie sie für die laufende Berichterstattung relevant sind. Dafür, dass auch eine kürzere Frist als 12 Monate diese Funktion erfüllen

könnte, hat der Rundfunkrat keine Anhaltspunkte. Da die Analyse der Marktauswirkungen die Ausschöpfung der Maximalfristen zugrunde gelegt und dennoch keine erheblichen marktlichen Auswirkungen festgestellt hat, sieht der Rundfunkrat keinen Anlass, diese Maximalfrist für zu lang zu halten.

Die Fristen für Inhalte, die das Programm (inklusive Serien) begleiten, sind aus Sicht des Rundfunkrates ebenfalls nicht zu kritisieren. Es muss dem Nutzer möglich sein, sich über einen längeren Zeitraum hinweg über Sendungen zu informieren. Da der Nutzer die Möglichkeit hat, Sendemitschnitte beim SWR zu bestellen, hängt die Frist für programmbegleitende Informationen nicht davon ab, ob die jeweilige Sendung noch in der Mediathek abrufbar ist. Bei Serien ermöglichen es begleitende Informationen dem Nutzer, zu einem späteren Zeitpunkt in eine Serie einzusteigen oder Geschehnisse, die dem besseren Verständnis aktueller Folgen dienen, noch einmal nachzulesen.

Sonderregeln bei redaktionellem Bedarf

Dass das Telemedienkonzept Sonderregeln enthält, die auf den redaktionellen Bedarf abstellen, hält der Rundfunkrat des SWR ebenfalls für richtig. Es würde redaktionelle Spielräume unverhältnismäßig einengen, wenn keine Wiedereinstellung eines Inhalts möglich wäre, obwohl es hierfür – in Verbindung mit einem Ereignis oder einer Berichterstattung bzw. der Wiederholung im linearen Programm – einen redaktionellen Bedarf gibt.

Nutzergenerierte Inhalte

Es ist aus Sicht des Rundfunkrats angemessen, dass nutzergenerierte Inhalte wie etwa Kommentare zu einem Artikel so lange im Netz bleiben können wie der Artikel selbst, damit Nutzer an vorherige Kommentare anknüpfen können.

Verweildauer für grundlegende Informationen

Schließlich hält es der Rundfunkrat mit der gesetzlichen Pflicht zur Festlegung von Verweildauern für vereinbar, dass bestimmte grundlegende Informationen (wie etwa Programmfrequenzen o. Ä.) dauerhaft im Netz verbleiben. Diese Inhalte sind für das Angebot selbst und für die Programmbegleitung unverzichtbar. Für reine Programminformationen – wie z.B. Sendezeiten –, die sich auf vergangene Tage beziehen, besteht kein Markt, sodass hier nach Sinn und Zweck der staatsvertraglichen Regelung keine Befristung der Verweildauern erforderlich ist.

Archivkonzept

Auch das Archivkonzept ist mit Blick auf SWR.de angemessen. Nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 4 RStV gehören zeitlich unbefristete Archive mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten nach Maßgabe der gemäß § 11f zu erstellenden Telemedienkonzepte zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Gerade in den Bereichen Wissen und Kultur, die wesentliche Bestandteile von SWR.de sind, besteht ein gesellschaftlicher Bedarf an einer dauerhaften Bereitstellung von Inhalten mit zeit- und kulturgeschichtlicher Relevanz. Aber auch Gegenstände der aktuellen Berichterstattung können sich – z. T. erst im Nachhinein – als zeitgeschichtlich relevant erweisen.

Im Telemedienkonzept wird das Archivkonzept mit zahlreichen Beispielen konkretisiert.

Das Archivkonzept erfasst hiernach aufbereitete zeit- und kulturgeschichtliche Bildungs- und Wissensinhalte sowie Dokumente mit zeit- und kulturgeschichtlicher Relevanz. Hier nennt das Konzept als Beispiele u. a. die Specials „Schiller“, „Die hundert größten Rheinland-Pfälzer“, „Unsere größten Sportler“, „Steinzeit – Das Experiment“, „Islam – so nah, so fremd“, die Dossierserie „Evolution – Fluss des Lebens“ anlässlich des 200. Geburtstags von Charles Darwin sowie Dossiers zum Amoklauf von Winnenden, zum Deutschen Herbst 1977 und zu „20 Jahre Ramstein“.

Der Rundfunkrat des SWR sieht keinen Anhaltspunkt dafür, dass sich die Regelung des § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 4 RStV auf die Hochkultur beschränkt. Daher begegnet es keinen Bedenken, dass nach dem Telemedienkonzept auch z. B. Übersetzungen von Liedtexten von Klassikern der Popgeschichte und „Mundart für die Ohren“ in das Archivkonzept aufgenommen wurden.

Als Beispiele für redaktionell ausgewählte Inhalte aus den Rundfunkarchiven werden u. a. Jahresrückblicke zu Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg und die Chronik „Zeittafel Migration“ genannt.

Die Ausführungen im Telemedienkonzept machen die Kriterien für das unbefristete Bereithalten von Inhalten deutlich. Die Inhalte können nicht abschließend aufgezählt werden; vielmehr muss der Redaktion ein Spielraum verbleiben, um im Einzelfall entscheiden zu können, ob ein Inhalt zeit- und kulturgeschichtliche Relevanz besitzt.

2.3 Meinungsbildende Funktion des Angebots angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote

Bei der Untersuchung, in welchem Umfang das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt, sind neben den marktlichen Auswirkungen zu berücksichtigen:

- Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote sowie
- die meinungsbildende Funktion des Angebots angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

2.3.1 Bestimmung der publizistischen Wettbewerber/vergleichbaren Angebote

Im ersten Schritt sind die vorhandenen vergleichbaren Angebote von publizistischen Wettbewerbern zu identifizieren. Diese publizistischen Wettbewerber müssen nicht zwangsläufig den Marktteilnehmern entsprechen, die im ökonomischen Wettbewerb mit SWR.de stehen.

a) **Stellungnahmen Dritter**

In den Stellungnahmen wird zum Teil kritisiert, dass im Telemedienkonzept weder Pay-Angebote noch crossmediale Wettbewerber berücksichtigt worden seien (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S, VDZ, G+J, VPRT). Die Einbeziehung möglicher Wettbewerber habe technologie-neutral zu erfolgen. So stehe SWR.de nicht nur zu Online-Angeboten, sondern auch zu anderen Medien wie Printausgaben von Zeitungen und Zeitschriften im Wettbewerb (VDZ, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S). Die Berücksichtigung frei zugänglicher Angebote nach dem Rundfunkstaatsvertrag schließe Angebote ein, für die ein Entgelt zu entrichten sei (RTL, VPRT, VDZ, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

An dem Verfahren des SWR zur Ermittlung der Wettbewerber wird des Weiteren bemängelt, dass die eingesetzten Suchmaschinen nicht das gesamte Internet indexierten und die gewählten Suchbegriffe nicht geeignet seien, relevante Wettbewerber zu finden (VDZ, VPRT). Darüber hinaus hätten die IVW-Daten umfassender ausgewertet werden müssen (VPRT). In einigen Stellungnahmen werden beispielhaft weitere zu berücksichtigende Wettbewerber aufgezählt (VDZ).

Die im Telemedienkonzept dargestellte weitere Eingrenzung der Wettbewerber sei eine künstliche Verengung. Es müssten auch solche Wettbewerber einbezogen werden, deren Angebote sich nur teilweise mit SWR.de überschneiden (VDZ).

Die Rubriken „Ratgeber“, „Sport“, „Wissen“ oder „Kultur“ von SWR.de stünden nicht nur mit den Inhalten anderer General-Interest-Portale, sondern auch mit entsprechenden Special-Interest-Angeboten im Wettbewerb (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S). Der VPRT kritisiert in diesem Zusammenhang ebenfalls den gewählten „Vollprogrammansatz“, wonach als relevante Wettbewerber nur Angebote klassifiziert würden, welche eine ähnlich breite Zielgruppe ansprächen und ein ähnlich breites inhaltliches Spektrum aufwiesen. RTL geht ebenfalls davon aus, dass für jeden Bestandteil des Angebots zu untersuchen sei, ob der entsprechende Bedarf bereits durch private Angebote gedeckt werde.

Die im Telemedienkonzept zur Auswahl der Wettbewerber herangezogenen Kriterien werden zum Teil als nicht nachvollziehbar bezeichnet (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S, VDZ, G+J):

- Alle Angebote mit Print- und Rundfunkbezug seien journalistisch-redaktionell veranlasst und verantwortet.
- Auch Angebote für bestimmte Zielgruppen stünden im Wettbewerb mit SWR.de.
- Die Bereitstellung multimedialer und interaktiver Elemente spiele regelmäßig für die Nutzung eines Angebots zu Informationszwecken nur eine untergeordnete Rolle.

Angesichts themenspezifischer Rubriken sei die Beschränkung der weiteren Betrachtung auf regionale Wettbewerber nicht nachvollziehbar. In den Bereichen Kultur, Wissen und Ratgeber stehe das Angebot im nationalen Wettbewerb, auch mit anderen Landesrundfunkanstalten (RTL).

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Telemedienkonzept wurden publizistische Wettbewerber anhand einer mehrstufigen Recherche ermittelt.

Ausgangspunkt bildeten Angaben aus dem „Jahrbuch Fernsehen 2008“. Hinzu kamen potenzielle publizistische Wettbewerber aus dem Sendegebiet, die in den Online-Portalen mediendaten.de bzw. meinestadt.de aufgeführt sind. Der zweite Schritt orientierte sich an deutschsprachigen Ergebnissen der Suchmaschinen google.de und yahoo.de, wobei die Suche auf die ersten drei Trefferseiten begrenzt wurde. Zusätzlich wurden von den regionalen Tageszeitungen diejenigen ausgewählt, die bei IVW Online gelistet sind und Zugriffszahlen über 100.000 Page Impressions aufweisen. Letzter Schritt der Recherche waren die Auflistungen der Radio- und Senderportale wie radio.de, 3w-tv.de und surfmusik.de.

Auf Basis der publizistischen Wettbewerbsanalyse wurden insgesamt 54 Anbieterseiten aus unterschiedlichen Bereichen ermittelt. Darin enthalten sind die Internetseiten von regionalen Tageszeitungen, von regionalen privat-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehanbietern, Internetprovidern, nichtkommerziellen lokalen Radios und spezifischen Anbietern aus den Bereichen Information (z. B. wuerttembergweb.de) und Kultur (z. B. kulturkurier.de).

Aus diesen wurden die Angebote ausgewählt, deren Inhalte der jeweilige Anbieter erkennbar selbst journalistisch verantwortet bzw. veranlasst hat, die aktuelle Informationen wie Nachrichten tagesaktuell aufbereiten, eine Angebotsvielfalt aufweisen, sich an die Gesamtbevölkerung richten, für die ein Landes- bzw. Regionalbezug feststellbar ist, die auftragsrelevante Themenbereiche wie Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung enthalten und bei denen multimediale Inhalte zur Verfügung stehen und die Möglichkeit zur Interaktivität besteht.

Die verbleibenden 26 Online-Angebote wurden in einem letzten Schritt anhand von qualitativen Kriterien weiter analysiert. Die Ergebnisse dieser qualitativen Analyse flossen in die im Telemedienkonzept dargestellte Bestimmung des publizistischen Beitrags (s. u. 2.3.2.) ein.

Zur Kritik daran, dass keine Offline-Angebote (wie Zeitungen) einbezogen wurden, heißt es in der Kommentierung, der RStV liefere keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Betrachtung des publizistischen Wettbewerbs „technologieneutral“ erfolgen müsse und daher auch andere Medien zu berücksichtigen seien. Zu Pay-Angeboten wird ausgeführt, dass diese nicht „frei zugänglich“ im Sinne des RStV seien.

Die Einteilung der Wettbewerber sei nach sachlich begründeten Kriterien erfolgt, die im Telemedienkonzept aufgeführt seien. Die Anforderungen für eine Klassifizierung als umfassender Wettbewerber seien gestellt worden, um eine Vergleichbarkeit des jeweiligen SWR-Angebots mit den Wettbewerbern zu gewährleisten.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Analyse zur Identifizierung der Wettbewerber

Zusätzlich zu den Angaben im Telemedienkonzept und den Stellungnahmen Dritter hat der Rundfunkrat des SWR bei der Goldmedia GmbH eine Analyse zur Identifizierung der Wettbewerber von SWR.de in Auftrag gegeben. Grundlage war die von Goldmedia im Auftrag der GVK erstellte Datenbank.

Diese Datenbank umfasst die zentralen Angebotsmerkmale aller öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote sowie aller relevanten Wettbewerber aus den Bereichen Internet und Teletext mit journalistisch-redaktionell veranlassten Inhalten. Zum Stand 16. März 2010 beinhaltete die Angebotsdatenbank 1.952 Angebote.

Die Recherche des intramedialen Wettbewerbs für die GVK-Angebotsdatenbank erfolgte auf Basis folgender Methodik:

- Suche relevanter Online-Ableger aus dem Medienmarkt Deutschland über Branchenverzeichnisse (z. B. von ALM, BDZV, VDZ o. Ä.),
- Suche in spezialisierten Online-Verzeichnissen (Katalogen, Datenbanken, Linklisten),
- Internetrecherche deutschsprachiger Angebote³¹ mit auf das jeweilige Angebot bezogenen Suchbegriffen am Stichtag
 - Betrachtung der ersten drei Ergebnisseiten nach relevanten Angeboten,
 - erstes Aussortieren nichtrelevanter Wettbewerber.

Die inhaltliche Analyse der Wettbewerber erfolgte anhand formaler und inhaltlicher Kategorien. Dazu zählten z. B.:

- Kategorisierung/Einordnung des Angebots: z. B. Nachrichten-Portal, Download-/Streaming-Portal, Blog, Online-Community/Social Network, Lernplattformen usw.,
- Angebotsbreite: Analyse der angebotenen (journalistischen) Kategorien,
- nationaler vs. lokaler Fokus des Angebots,
- Angebotstiefe: Angebotsumfang (ggf. pro Kategorie),
- Intermedialität: medienübergreifende Angebote vs. Internet-only,
- Keywords: Beschreibung des Angebots auf Basis weiterer Schlagwörter,
- Zielgruppen nach Alter und Geschlecht.

Für die Wettbewerbsanalyse wurden alle Online-Angebote erfasst, die laut GVK-Angebotsdatenbank als Wettbewerber eines Prüfangebots infrage kommen (weitester Wettbewerb).

³¹ Suchmaschinen: google.de, yahoo.de und mister-wong.de.

Die Analyse ergab, dass 1.628 unterschiedliche Online-Angebote zum weitesten Wettbewerb von SWR.de gehören. Dabei handelt es sich um 569 Angebote, die einen Bezug zu Printtiteln aufweisen, 182 mit TV-Bezug, 273 mit Radiobezug, 25 mit TV- und Radiobezug und 579 „Online only“-Angebote.

Bei den verschiedenen Rubriken von SWR.de stellt sich der weiteste Wettbewerb wie folgt dar:

- Nachrichten und Sport mit regionalem Bezug: 202 Wettbewerber,
- Kulturangebote: 1.007 Wettbewerber,
- Ratgeberangebote: 1.317 Wettbewerber,
- Wissensangebote: 606 Wettbewerber.

38 Angebote decken alle vier untersuchten Themenbereiche (Nachrichten und Sport mit regionalem Bezug, Ratgeber, Wissen und Kultur) ab.

Die Kritik von Dritten an einem „Vollprogrammansatz“ aufgreifend hat der Rundfunkrat aber auch Angebote in den Blick genommen, die nur einzelne Rubriken von SWR.de umfassen.

Die 1.628 Angebote, die dem weitesten Wettbewerb zuzurechnen sind, wurden einer weiteren Analyse mithilfe der Datenbank unterzogen. Die Kriterien hierfür wurden vom Dreistufentest-Ausschuss zusammen mit Goldmedia aufgestellt. Hierbei wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt. Zunächst wurden mittels eines ersten Kriteriensets Wettbewerber in Teilbereichen identifiziert; im Anschluss wurde anhand weiter gehender qualitativer Kriterien eine Eingrenzung des umfassenden Wettbewerbs vorgenommen.

Dritte kritisierten an der im Telemedienkonzept vorgenommenen Einteilung in Wettbewerber in Teilbereichen und direkte Wettbewerber, dass Wettbewerber in Teilbereichen nicht weiter berücksichtigt worden seien.

Der Rundfunkrat betont, dass die mithilfe von Goldmedia vorgenommene Einteilung in Wettbewerber in Teilbereichen und umfassende Wettbewerber bereits Gegenstand der Bewertung des qualitativen Beitrags von SWR.de ist. Erfüllen Wettbewerber bestimmte Merkmale der Rubriken von SWR.de nicht, leistet SWR.de insoweit einen qualitativen Beitrag.

Die Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber in Teilbereichen und der umfassenden Wettbewerber sind für die Rubriken von SWR.de im Folgenden dargestellt:

- Nachrichten und Sport mit regionalem Bezug:
 - Wettbewerber in Teilbereichen: redaktionell gestaltete Inhalte des Angebots werden mindestens täglich aktualisiert, Inhalte der Kategorie „Aktuelles“ aus der GVK-Angebotsdatenbank sind vorhanden: 140 Online-Angebote,

- umfassende Wettbewerber: Audio- und/oder Video-Inhalte vorhanden; zentrale Angebotsmerkmale der Kategorie Aktuelles (Politik, Wetter) sowie Sport (Fußball) sind umfasst: 25 Online-Angebote.
- Kultur:
 - Wettbewerber in Teilbereichen: mindestens 3 von 6 Kulturkategorien von SWR.de sowie entweder umfassendes Audio-/Video-Angebot oder ein überregionaler Bezug vorhanden: 187 Online-Angebote,
 - umfassende Wettbewerber: mindestens 3 von 6 Kulturkategorien von SWR.de sowie umfassendes Audio-/Video-Angebot und ein überregionaler Bezug vorhanden: 47 Online-Angebote.
- Ratgeber:
 - Wettbewerber in Teilbereichen: mindestens drei der vier folgenden Bedingungen sind erfüllt: 1. Angebotsbreite: Es ist mindestens die Hälfte der Ratgeber-Kategorien von SWR.de vorhanden;³² 2. Multimedia: Es ist ein Audio- und/oder Video-Angebot vorhanden; 3. Räumlicher Bezug: Es handelt sich nicht um ein rein regionales Angebot; 4. Zielgruppe: Die Zielgruppe beschränkt sich nicht ausschließlich auf ein bestimmtes Geschlecht oder eine bestimmte Altersgruppe: 384 Angebote.
 - Umfassende Wettbewerber: alle vier genannten Bedingungen sind erfüllt: 95 Angebote.
- Wissen:
 - Wettbewerber in Teilbereichen: mindestens drei der vier folgenden Bedingungen sind erfüllt: 1. Angebotsbreite: Es ist mindestens die Hälfte der Wissens-Kategorien von SWR.de vorhanden;³³ 2. Multimedia: Es ist ein Audio- und/oder Video-Angebot vorhanden; 3. Räumlicher Bezug: Es handelt sich nicht um ein rein regionales Angebot; 4. Zielgruppe: Die Zielgruppe beschränkt sich nicht ausschließlich auf ein bestimmtes Geschlecht oder eine bestimmte Altersgruppe: 294 Angebote.
 - Umfassende Wettbewerber: alle vier der genannten Bedingungen sind erfüllt: 64 Angebote.

Bei einer Gesamtschau ergibt sich hieraus folgendes Bild: Von den 1.628 Online-Angeboten des weitesten Wettbewerbs erfüllen 621 Angebote in mindestens einem der genannten Themenbereiche (Nachrichten und Sport mit regionalem Bezug, Wissen, Ratgeber und/oder Kultur) die jeweiligen Kriterien für Wettbewerber in Teilbereichen. 160 Angebote zählen in

³² Gesundheit, Ernährung, Kochen/Rezepte/Essen und Trinken, Familie, Freizeit/Reisen, Garten, Finanzen, Recht, Bauen und Wohnen, Computer/Internet/Technik, Arbeit/Beruf, Auto/Verkehr.

³³ Forschung, Bildung, Umwelt/Natur/Tiere, Weltraum, Alltag, Technik, Abenteuer und Geschichte.

mindestens einem der Themenbereiche des SWR.de-Angebots zum umfassenden Wettbewerb.

Der Rundfunkrat stellt fest, dass die Analyse von Goldmedia ein umfassendes Bild des publizistischen Online-Wettbewerbs in den hier relevanten Segmenten vermittelt. Die verwendeten Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber in Teilbereichen und der umfassenden Wettbewerber stellen eine erste qualitative Bewertung der Wettbewerbssituation dar, die vom Rundfunkrat bei der Erörterung des publizistischen Beitrags (unter 2.3.2.) vertieft wird.

Mediatheken und Video-on-Demand-Angebote

Mediatheken und Video-on-Demand-Angebote wie etwa Maxdome, RTLnow.de, Voxnow.de, Sevenload.de, select.sky.de, dmax.de/video werden ebenfalls als Wettbewerber einbezogen.

Entgeltpflichtige Telemedien

Unabhängig von der Frage, ob eine rechtliche Verpflichtung zur Einbeziehung von Pay-Angeboten in die Betrachtung der publizistischen Wettbewerber besteht, berücksichtigt der Rundfunkrat des SWR Pay-Angebote, um ein möglichst umfassendes Bild des publizistischen Wettbewerbs zu erlangen.

Offline-Angebote (Zeitungen, Zeitschriften etc.)

Für eine Fokussierung der Analyse des publizistischen Wettbewerbs auf Telemedien spricht die amtliche Begründung zu § 11d. Hier heißt es, die öffentlich-rechtlichen Telemedien müssten sich auf der Grundlage ihres staatsvertraglichen Auftrags von kommerziellen Angeboten unterscheiden, die nicht nur von privaten Rundfunkveranstaltern, sondern auch einer Vielzahl weiterer Marktakteure über das Internet zur Verfügung gestellt werden.

Bezieht man dennoch Offline-Medien in die Betrachtung ein, so ist festzustellen, dass im Vergleich zu Offline-Angeboten wie Zeitungen und Zeitschriften der Beitrag von SWR.de bereits in der von Ersteren nicht leistbaren Multimedialität, Vernetzung, Interaktivität und höheren Aktualität besteht.

2.3.2 Meinungsbildende Funktion von SWR.de angesichts der vorhandenen vergleichbaren Angebote

Im nächsten Schritt ist der qualitative Beitrag zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung von Quantität und Qualität der identifizierten vorhandenen Angebote zu untersuchen: Welche meinungsbildende Funktion weist SWR.de angesichts der vorhandenen vergleichbaren Angebote – auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – auf?

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen wird die Auffassung vertreten, SWR.de leiste keinen über die bestehenden privaten Angebote hinausgehenden Beitrag zum publizistischen Wettbewerb (G+J, VDZ, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S, CARTA (bzgl. Blogs)). Öffentlich-rechtliche Online-Angebote dürften nur dort unterbreitet werden, wo erkennbar eine Unterversorgung durch den Markt gegeben sei (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S, VPRT). Insbesondere Angebote regionaler Tageszeitungen würden bereits einen vielfältigen Überblick über das aktuelle Geschehen in der Welt, dem Bund, dem Land und der Region leisten (VDZ). Das Anbieten einzelner Bestandteile wie z. B. Videos und Audios, die nicht von allen Wettbewerbern angeboten würden, führe nicht zu einem Mehrwert des gesamten Angebots. Auch die Bündelungs- und Vernetzungsfunktion, die der SWR anführe, könne keinen publizistischen Mehrwert begründen (VDZ).

Dass private Wettbewerber kein vergleichbares Ausmaß multimedialer Beiträge und interaktiver Elemente aufwiesen, sei Folge der unterschiedlichen Finanzierung (RTL).

Eine Qualifizierung der Werbe- und Kostenfreiheit als publizistischer Mehrwert werde den rechtlichen Vorgaben nicht gerecht, da sie bereits gesetzlich vorgegeben sei (RTL, VPRT) und auch kommerzielle Angebote laut Staatsvertrag bei der Frage des Beitrags des öffentlich-rechtlichen Angebots zu berücksichtigen seien (VDZ). Das Vorhandensein von Werbung habe keinen negativen Einfluss auf die Inhalte (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

Des Weiteren wird angeführt, es bedürfe der Benennung von Kriterien für die Bestimmung des publizistischen Nutzens, die kontinuierlich empirisch und möglichst auch quantitativ erfassbar seien (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

Zum Teil wird die Auffassung vertreten, ein Mehrwert könne nur bei Inhalten von hoher publizistischer Relevanz und geringer Verifizierbarkeit (vor allem Nachrichten, nicht bei Unterhaltung) gegeben sein (VPRT). Jedenfalls stehe der Mehrwert nicht im Verhältnis zu den hohen marktlichen Auswirkungen (RTL, VPRT).

In anderen Stellungnahmen wird hingegen betont, dass qualitätvolle Berichterstattung ein wesentlicher Bestandteil gelebter Demokratie sei. Dies sei gerade wichtig in einer Medienlandschaft, in der sich die Zahl der Anbieter immer weiter reduziere und Zuschauer und Zuhörer oft nur noch als potenzielle Kunden betrachtet würden. Die Recherchemöglichkeiten, die SWR.de biete, seien umfassend und sehr gut geeignet, sich ausgewogen zu informieren. Darüber hinaus bilde SWR.de mit seinen Angeboten eine unverzichtbare Chronik des bundesrepublikanischen Alltags und sei ein Nachschlagewerk der Zivilgesellschaft (DRK Bad.).

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Telemedienkonzept zeigt die oben beschriebene Analyse, dass das Telemedienangebot SWR.de durch eine Reihe von Merkmalen qualitativ-publizistisch in hohem Maße zur

Qualität des Gesamtangebots beitrage und sich gleichzeitig von anderen Wettbewerbern unterscheide. SWR.de zeichne sich gegenüber anderen Wettbewerbern u. a. dadurch aus, dass sich das Angebot an alle Bevölkerungsgruppen und alle Altersgruppen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz richte (der Schwerpunkt der meisten Anbieter läge in kleineren regionalen Einheiten oder im Lokalbereich), eine hohe Themenvielfalt in den Bereichen Kultur, Wissen, Ratgeber, Sport aufweise, vielfältige Zugangswege biete (über Radio, Fernsehen und Internet), mit SWR International ein Angebot im Bereich Integration/Migration leiste, einen starken Sendungsbezug zu den Radio- und Fernsehangeboten aufweise und dabei auch Audio- und Podcast-Angebote beinhalte, Livestreams bereithalte, eine nach journalistischen Kriterien aufgebaute Mediathek enthalte, vielfältige Möglichkeiten zur Interaktion/Kommunikation biete sowie werbe- und barrierefrei sei. SWR.de sei somit im publizistischen Wettbewerb durch keinen anderen Wettbewerber zu ersetzen.

In der Kommentierung wird außerdem betont, dass SWR.de eine Übersicht über die aktuellen Nachrichten aus Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie ihren Regionen biete und Beiträge bündele, die für die jeweilige Region und ihre Bewohner wichtig seien. Zudem würden Land und Leute sowie die Vielfalt des regionalen Lebens in den Bundesländern dargestellt. Die Spanne reiche hier von der aktuellen Nachricht über die Darstellung von Brauchtum und Kultur bis hin zur Vorstellung von Sehenswürdigkeiten.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Der SWR-Rundfunkrat ist zu dem Ergebnis gelangt, dass SWR.de einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet.

Zentral ist dabei aus Sicht des Rundfunkrates, dass das Angebot seinen Schwerpunkt auf der Ebene der Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz und deren Regionen hat. Damit trägt SWR.de wie kein anderes Angebot zur Identität dieses Kulturraums bei. Dies gilt auch im Verhältnis zu anderen öffentlich-rechtlichen Angeboten. Hervorzuheben ist außerdem, dass SWR.de verschiedene Zugänge zu den Inhalten bereitstellt. Nutzer können sich an den aus Fernsehen und Hörfunk bekannten Marken orientieren. SWR.de weist eine große Angebotsbreite auf, wie auch der in der Analyse von Goldmedia vorgenommene Vergleich der Rubrikenanzahl zeigt.³⁴ Das Angebot zeichnet sich darüber hinaus durch sein

³⁴ Am Erhebungstag wies SWR.de mit Abstand die meisten Kategorien auf. Bei der Artikelanzahl befindet sich SWR.de hingegen im Mittelfeld. Hier könnte eine Rolle spielen, dass SWR.de die Inhalte stark vernetzt und verschiedene Zugänge zu den Inhalten bietet, Goldmedia, Publizistischer Strukturvergleich der vom SWR verantworteten Internetangebote mit ihren umfassenden Wettbewerbern, Berlin 2010, S. 22 ff.

ausgewogenes Verhältnis von Informations-, Unterhaltungs-, Beratungs-, Bildungs- und kulturellen Themen aus.³⁵

Die Finanzierung über Gebühren schafft für SWR.de Freiräume, indem sie den Einfluss kommerzieller Interessen in besonderer Weise begrenzt. Dass SWR.de die Gebührenfinanzierung für einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb nutzt, zeigen die auf SWR.de angebotenen Rubriken:

Nachrichten und Sport

Dies gilt zunächst für den Nachrichtenbereich, der auch Sportnachrichten umfasst. Der Rundfunkrat betont, dass es auch im Bereich der privaten Medien zahlreiche hochqualitative Nachrichtenangebote offline und online gibt. Gerade im Nachrichtenbereich ist aber der Fokus von SWR.de auf Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz von hoher Bedeutung. Anbieter mit Bezug zum klassischen Rundfunk oder zu Printprodukten decken zumeist den nationalen Raum oder einzelne Regionen ab, während auf das Bundesland bezogene Inhalte keinen Schwerpunkt bilden. Kein Angebot deckt sowohl Baden-Württemberg als auch Rheinland-Pfalz ab.³⁶ Die lokale Ebene, die u. a. von Angeboten mit Printbezug in den Blick genommen wird, spielt hingegen bei SWR.de keine große Rolle, wie auch die qualitative Analyse von Goldmedia zeigt.³⁷ Ein wichtiges Qualitätsmerkmal von SWR.de besteht darin, dass der SWR über zahlreiche Korrespondenten in den Regionen verfügt. Die kontinuierliche Begleitung von Themen in den Regionen sichert eine nachhaltige, und nicht nur punktuelle Berichterstattung.

Im überregionalen Bereich greift SWR.de auf Nachrichten von tagesschau.de und sport-schau.de zurück. Damit profitiert SWR.de von den dortigen Qualitätsmerkmalen wie dem Netz an Auslandskorrespondenten. Durch das hochprofessionelle Netz an Auslandskorrespondenten, die nicht nur bei Bedarf in die Krisenregionen der Welt reisen, sondern dauerhaft vor Ort ihre Arbeit leisten, ist eine kontinuierlich profunde Berichterstattung aus dem Ausland möglich.

Die Multimedialität des Angebots ist ebenfalls ein besonderes Merkmal. Nach der qualitativen Analyse von Goldmedia verknüpften im regionalen Bereich zum Erhebungszeitpunkt nur wenige Verlagsangebote ihre Informationsartikel mit Video-Inhalten. SWR.de weist hier den

³⁵ Laut Goldmedia dominierten bei den privaten Wettbewerbern, die vielfach einen Printbezug aufwiesen, hingegen die Bereiche Information und Ratgeber, Goldmedia, a. a. .O., S. 23.

³⁶ Dies zeigt auch die Analyse von Goldmedia: Hiernach ist SWR.de das einzige Angebot im Wettbewerb, bei dem regionale Berichterstattung aus Rheinland-Pfalz mit regionaler Berichterstattung aus Baden-Württemberg kombiniert auftritt, Goldmedia, a. a. .O., S. 25.

³⁷ Am Erhebungstag wiesen nur 3 % der Artikel auf SWR.de einen lokalen Bezug auf Goldmedia, a. a. .O., S. 24 f.

höchsten Anteil auf.³⁸ Eine Verknüpfung mit Audio-Inhalten findet bei den umfassenden Wettbewerbern nicht in nennenswertem Umfang statt. Eine Ausnahme ist hier die Rhein-Neckar-Zeitung. Allerdings handelt es sich bei den verlinkten Audio-Inhalten nicht um originäre Beiträge, sondern um eine technisch realisierte Vorlese-Funktion.³⁹

Der Rundfunkrat wertet diese starke Multimedialität positiv, da sie verschiedene Zugänge zu den Inhalten schafft. Audio- und Videobeiträge vermitteln zusätzliche Eindrücke von Personen und Geschehnissen.

Des Weiteren ist durch die Gebührenfinanzierung strukturell gewährleistet, dass nicht aus Kostengründen eine über Agenturmeldungen hinausgehende eigene Recherche abgebaut wird. Die Verwendung von Agenturmeldungen gehört zum Status quo journalistischen Arbeitens. Allerdings verzichtet SWR.de nach der qualitativen Analyse von Goldmedia vollständig auf die reine Übernahme von Agenturtexten in der Ratgeberberichterstattung (etwa Themendienst der dpa) und macht dies auch nach außen kenntlich. Es ist davon auszugehen, dass auch bei den privaten Wettbewerbern Agenturmeldungen ganz überwiegend nicht ungeprüft und unredigiert übernommen werden. Allerdings ergibt sich aus der Analyse von Goldmedia, dass zum Erhebungszeitpunkt die Überarbeitung nicht in allen Fällen durch ein Redakteurskürzel neben der Agenturangabe kenntlich gemacht, sondern zum Teil die Agentur als einzige Quelle genannt wurde.⁴⁰ Eine solche Kennzeichnung dient aber der Transparenz.

Die Freiheit von kommerziellen Zwängen ermöglicht es, auf Plakatives zu verzichten und die sachliche Informationsvermittlung in den Vordergrund zu stellen. Der Rundfunkrat erkennt an, dass SWR.de von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Die Analyse von Goldmedia ergab, dass am Erhebungstag bei SWR.de der Anteil von Hard-News an den Informationsartikeln bei 66 % lag, der Anteil an Soft-News bei 14 % und der Anteil an Sport bei 20 %. Einen höheren Anteil an Hard-News wies nur ein umfassender Wettbewerber auf (Schwarzwälder Bote, 73 %), bei einem anderen umfassenden Wettbewerber (Bb-live.de) war der Anteil der Hard-News genauso hoch wie bei SWR.de.⁴¹

Als wesentliche Qualitätskriterien für den Nachrichtenbereich auf SWR.de sieht der Rundfunkrat die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Verpflichtung zur Meinungsvielfalt und zur Ausgewogenheit der Angebote. Gebührenfinanzierung und besondere gesetzliche Verpflichtungen (§ 11 Abs. 2 RStV) sollen dies beim öffent-

³⁸ Am Erhebungstag waren bei SWR.de 27 % der Informationsartikel mit Videos verknüpft. Bei Bild.de waren es 20 %, bei Pz-news.de 10 %, bei der Stuttgarter Zeitung 3 %, bei der Allgemeinen Zeitung 2 % und bei Ka-news.de 1 %, Goldmedia, a. a. .O., S. 32.

³⁹ Goldmedia, a. a. .O., S. 33.

⁴⁰ Goldmedia, a. a. .O., S. 39.

⁴¹ Goldmedia, a. a. .O., S. 38.

lich-rechtlichen Rundfunk strukturell absichern. In der Analyse von Goldmedia wurde eine Untersuchung der Ausgewogenheit in Bezug auf ein bestimmtes Thema (Finanzhilfe für Griechenland) vorgenommen. Das Ergebnis lautete, dass sich die Berichterstattung dadurch auszeichnete, dass neben Politikern auch Experten, Betroffene und Entscheider aus anderen Bereichen zu Wort kamen.⁴² Eine Untersuchung des Verhältnisses von Pro- und Contra-Argumenten zeigte, dass nur drei umfassende Wettbewerber⁴³ eine vergleichbar ausgewogene Berichterstattung zu den Finanzhilfen in Griechenland aufwiesen.⁴⁴ Schließlich hebt Goldmedia in seiner Analyse den hohen Anteil von Artikeln auf SWR.de hervor, in denen Fakten und Argumente etwa gleichberechtigt vorkommen.⁴⁵ Der Rundfunkrat ist sich bewusst, dass es sich hier nur um die Berichterstattung zu einem Thema und somit um eine Momentaufnahme mit eingeschränkter Aussagekraft handelt. Die genannten Ergebnisse können lediglich als Indiz dafür gewertet werden, dass Gebührenfinanzierung und gesetzlicher Auftrag in der Praxis eine ausgewogene Berichterstattung begünstigen.

Einen weiteren wichtigen Aspekt stellt die gesellschaftliche Rückbindung dar. Auch bei Einhaltung journalistisch-redaktioneller Standards ist nicht gesichert, dass auf Minderheiteninteressen angemessen eingegangen wird. Die ständige Begleitung durch den Rundfunkrat stellt sicher, dass die gesellschaftlichen Interessen auch im Online-Nachrichtenangebot zur Geltung kommen.

Nach Auffassung des Rundfunkrates liegt der Beitrag der Nachrichten bei SWR.de zudem in den Auswirkungen auf die Wettbewerber: Im Nachrichtenjournalismus gehört die beständige Konkurrenzbeobachtung zur Qualitätssicherung, aber auch zur inhaltlichen Profilierung. Vergleichbar dem Fernsehbereich müssen sich publizistische Konkurrenten daran messen lassen, auch wenn ökonomische Zwänge sie eher zu einer anderen Entwicklung drängen. Die gegenseitige Beobachtung bildet auch einen Schutz gegen einseitige Darstellungen.

Für die Sportberichterstattung greifen die genannten Qualitätskriterien in gleicher Weise. Darüber hinaus sieht der Rundfunkrat einen wichtigen Beitrag darin, dass der SWR aufgrund der Gebührenfinanzierung und der Werbe- und Sponsoringfreiheit frei von kommerziellen Interessen über Ereignisse und Hintergründe im Sport berichten kann. Dies schafft eine Distanz zu den kommerziellen Aspekten des Sports und ermöglicht auch kritische Auseinandersetzungen mit dem Profisport, die Themen wie die Kommerzialisierung oder auch Doping beleuchten. Hervorzuheben ist, dass die Sportrubrik ebenfalls mit Audio- und Videobeiträgen verknüpft ist. Schließlich gehört die Berichterstattung über Mannschaften und Sportler aus

⁴² Goldmedia, a. a. .O., S. 41.

⁴³ Gea.de, Ka-news.de und rhein-zeitung.de.

⁴⁴ Goldmedia, a. a. .O., S. 42.

⁴⁵ Nach der Analyse von Goldmedia waren dies bei SWR.de 42 % der Artikel. Einen höheren Anteil weist stuttgarter-zeitung.de auf (50 %). Bei volksfreund.de beträgt dieser Anteil 38 %, Goldmedia, a. a. .O., S. 43.

den Bundesländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zu einem umfassenden Bild dieses Kulturraums; bundesweite und regionale Wettbewerber haben auch hier einen anderen Fokus.

Ratgeber

Im Ratgeberbereich leistet ein Angebot, das unabhängig von kommerziellen Interessen ist, ebenfalls einen wichtigen Beitrag zum Wettbewerb. Es ist strukturell sichergestellt, dass keine Rücksicht auf Werbekunden genommen werden muss und Nutzer uneingeschränkt auch über Risiken und Gefahren im Geschäftsverkehr aufgeklärt werden können. Auf der anderen Seite schafft die Gebührenfinanzierung den Freiraum, über Risiken und Gefahren sachlich und nicht dramatisierend zu berichten. Auch die weiterführenden Links, die typisch für Ratgeberangebote sind, weisen bei SWR.de keinen kommerziellen Charakter auf. Durch den Bezug zu den Ratgebersendungen, die für die Nutzer vertraute Marken darstellen, bietet SWR.de Ratsuchenden eine wichtige Orientierungshilfe.

Die Ratgeberrubrik zeichnet sich außerdem durch die journalistisch-redaktionelle Auswahl und Bearbeitung der Themen aus. Für die Nutzer werden damit wichtige Hintergrundinformationen zu Themen wie Finanzen, Recht und Gesundheit bereitgestellt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf gesellschaftlich relevanten Themen. Dies zeigt sich auch in der Frage des Bezugs zu konkreten kommerziellen Produkten. Nach der qualitativen Analyse von Goldmedia wiesen zum Erhebungszeitpunkt 3 % der Artikel der Ratgeberrubrik von SWR.de einen direkten Produktbezug auf. Dies ist deutlich weniger als bei den privaten Wettbewerbern: Im privaten Wettbewerb betrug der Anteil derartiger Artikel zum Erhebungszeitpunkt im Schnitt 27 %. Dabei handelt es sich zum Beispiel um Fahrberichte zu Autos, Informationen über konkrete Geldanlagen, Versicherungen oder Computerspiele.⁴⁶

Die Möglichkeit, auf Sendungen des TV- und Radioprogramms des SWR zugreifen zu können, legt es nahe, dass sich die Ratgeberrubrik auf SWR.de durch einen hohen Anteil von Audio- bzw. Video-Inhalten auszeichnet. Dies zeigt auch die Analyse von Goldmedia: SWR.de verknüpft viele Artikel mit Video-Inhalten, lag hierbei aber zum Erhebungszeitpunkt hinter einem umfassenden privaten Wettbewerber.⁴⁷ Nur vier Wettbewerber von SWR.de verknüpfen Ratgeberbeiträge mit Audio-Inhalten.⁴⁸

Im Ratgeberbereich ist ebenfalls durch die Gebührenfinanzierung strukturell gewährleistet, dass nicht aus Kostengründen über Agenturmeldungen hinausgehende eigene Recherche

⁴⁶ Goldmedia, a. a. O., S. 76 f.

⁴⁷ Bei Stern.de betrug der Anteil von Ratgeberartikeln mit verknüpften Videos zum Erhebungszeitpunkt 34 %, bei SWR.de 14 %. Focus.de wies ebenfalls einen Anteil von Artikeln mit Video-Verknüpfungen von 14 % auf, Goldmedia, a. a. O., S. 72.

⁴⁸ Der Anteil der Ratgeberartikel, die mit Audio-Inhalten verknüpft waren, betrug zum Erhebungszeitpunkt bei SWR.de 4 %, bei Spiegel Online 4 %, bei Die Zeit.de 3 %, bei volksstimme.de 2 % und bei Test.de 2 %, Goldmedia, a. a. O., S. 73.

abgebaut wird. Wie die Analyse von Goldmedia zeigt, verzichtet SWR.de auch im Ratgeberbereich auf die reine Übernahme von Agenturtexten und macht dies nach außen kenntlich.⁴⁹

Schließlich deckt SWR.de auch Ratgeberthemen ab, die bei vielen seiner Wettbewerber nicht vorhanden sind, aber vom Rundfunkrat als für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung bedeutsam angesehen werden. So ergab die qualitative Analyse von Goldmedia, dass zum Erhebungszeitpunkt nur 36 % der privaten Wettbewerber Artikel aus 2010 zu Verbraucherthemen aufwiesen und bei nur 31 % Artikel aus 2010 zum Themenbereich Schule und Bildung zu finden waren.⁵⁰

Wissen

Die Rubrik Wissen zeichnet sich nach Auffassung des Rundfunkrats durch ein vielfältiges Themenspektrum aus. Dies zeigt auch die Analyse von Goldmedia: Hiernach hatte SWR.de zum Erhebungszeitpunkt im Vergleich zu den umfassenden Wettbewerbern die größte Angebotsbreite im Bereich Wissen. Bei der Artikelanzahl liegt nur wissen.de vor SWR.de.⁵¹

Neben wissen.de konkurriert SWR.de bei seinen Wissensthemen laut Goldmedia im privaten Bereich vor allem mit Wissenschaft Online, Wissenschaft.de, Suite101.de, Berlinews.de und Focus.de sowie – mit Einschränkungen – Geo.de (ohne das Themenfeld Bildung/Forschung), Sueddeutsche.de (ohne die Themenfelder Geschichte und Erdkunde), Focus.de und Rheinischer Merkur (jeweils ohne das Themenfeld Geschichte), FAZ.net (ohne das Themenfeld Technik), Handelsblatt.de (ohne das Themenfeld Weltraum), P.M. Online und Freenet.de (jeweils ohne die Themenfelder Bildung/Forschung und Weltraum).⁵²

Nach der Analyse von Goldmedia legt SWR.de mit Rubriken wie „Schätze der Welt“ einen Schwerpunkt auf die Vermittlung von Wissen jenseits eines Bezugs zu aktuellen Ereignissen. Insoweit steht SWR.de im Wettbewerb mit auf Wissensinhalten spezialisierten Anbietern (wissen.de, P.M., National Geographic Channel).⁵³

Hervorzuheben ist aus Sicht des Rundfunkrates, dass bei nur wenigen Wettbewerbern Wissensartikel mit regionalem Bezug eine relevante Größe darstellen. Die Analyse von Goldme-

⁴⁹ Der Anteil von Artikeln in privaten Angeboten, bei denen eine Agentur als einzige Quelle genannt ist, betrug bei Online-Seiten von Publikums- und Wochenzeitschriften zum Erhebungszeitpunkt im Schnitt 7 %, bei Online-Auftritten überregionaler Tageszeitungen im Schnitt 10 %, bei Angeboten ohne weiteren Medienbezug („Online only“) 27 %, bei Angeboten mit TV-Bezug 29 % und bei Online-Auftritten regionaler Tageszeitungen 48 %, Goldmedia, a. a. O., S. 74.

⁵⁰ Goldmedia, a. a. O., S. 68.

⁵¹ Goldmedia, a. a. O., S. 79 ff.

⁵² Goldmedia, a. a. O., S. 80.

⁵³ Goldmedia, a. a. O., S. 90.

dia ergab, dass SWR.de das einzige Angebot ist, das im Wissensbereich eine nennenswerte Regionalberichterstattung für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz aufweist.⁵⁴

Ein zentrales Merkmal auch der Wissensrubrik ist die starke Einbeziehung von Audio- und Video-Inhalten. Die qualitative Analyse von Goldmedia hat ergeben, dass zum Erhebungszeitpunkt 72 % der Artikel in der Wissensrubrik von SWR.de mit Videos verknüpft waren. Der Anteil von Artikeln mit verknüpften Videos ist bei privaten Angeboten mit TV-Bezug im Schnitt geringer (48 %), die Angebote von Natgeochannel.de (89 %, bei allerdings nur 10 Artikeln) und ProSieben.de (88 %) weisen zum Erhebungszeitpunkt die größten Anteile an Artikeln mit Videolinks auf.

Publizistische Wettbewerber aus dem TV-Bereich wie beispielsweise ProSieben („Galileo“) und der National Geographic Channel verfügen über hochwertige Sendungen zu Wissens-themen. Die Wissenssendungen des SWR (wie etwa „Odysso“) tragen aber auch hier zum publizistischen Wettbewerb bei, indem sie den Nutzern zusätzliche Themen und Perspektiven bieten.

Im Verhältnis zu Angeboten überregionaler Tageszeitungen und Publikums-/Wochenzeitschriften sowie Angeboten ohne weiteren Medienbezug („Online only“) hat SWR.de im Wissensbereich den höheren Anteil von Artikeln mit eingebundenen Videos. Die regionalen Tageszeitungen boten zum Erhebungszeitpunkt überhaupt keine Wissens-Artikel mit Videolinks.⁵⁵

Der von Goldmedia zum Erhebungszeitpunkt gemessene Anteil an Artikeln mit eingebundenen Audios betrug zwar bei SWR.de nur 5 %, dieser Anteil war jedoch höher als bei Angeboten von Publikums-/Wochenzeitschriften (2 %) und überregionalen Tageszeitungen (1 %). Auch große Angebote wie Spiegel.de oder Zeit.de hatten nur einen Anteil von unter 5 %. Die Angebote von TV-Veranstaltern, Verlegern regionaler Tageszeitungen und Anbietern ohne klassischen Medienbezug wiesen zum Erhebungszeitpunkt keine Artikel mit Audiolinks auf.⁵⁶ Aus Sicht des Rundfunkrates ist der Blog „1000 Antworten“ bei SWR.de hervorzuheben. Nutzer können ihre Fragen via Internet stellen. In der Redaktion von SWR2 Impuls werden die Mails gesammelt, gebündelt und im Gespräch mit einem Wissenschaftler beantwortet. Die Antworten werden als Audiobeiträge in den Blog zu „1000 Antworten“ und als Podcast eingestellt.

⁵⁴ Aufgeführt wird noch Wissen.ARD.de. Das Angebot nimmt Artikel des SWR auf, Goldmedia, a. a. O., S. 82.

⁵⁵ Goldmedia, a. a. O., S. 85 f.

⁵⁶ Goldmedia, a. a. O., S. 85.

Während SWR.de einen hohen Anteil von Wissensartikeln mit externen Links aufweist, waren am Erhebungszeitpunkt laut Goldmedia nur weniger Artikel mit internen Links zu finden.⁵⁷

Positiv wertet der Rundfunkrat die hohe Anzahl interaktiver Wissensgrafiken.⁵⁸ Diese nutzen konsequent die Möglichkeiten des Internets und stellen eine auch für Laien gut verständliche Art der Wissensvermittlung dar.

Bei Wissensangeboten ist außerdem die Angebotstiefe ein besonderes Qualitätsmerkmal. Gestaffelte, dossierartig aufgebaute Beiträge ermöglichen es dem Nutzer, sich in der gewünschten Intensität mit Wissensthemen zu beschäftigen. Nur 14 der umfassenden privaten Wettbewerber boten zum Erhebungszeitpunkt wie SWR.de Dossiers zu Wissensthemen.⁵⁹

Auch bei Wissensthemen ist durch die Gebührenfinanzierung strukturell gewährleistet, dass nicht aus Kostengründen eine über Agenturmeldungen hinausgehende eigene Recherche abgebaut wird. Nach der qualitativen Analyse von Goldmedia verzichtet die Wissensrubrik auf SWR.de vollständig auf die reine Übernahme von Agenturtexten und macht dies auch nach außen kenntlich.⁶⁰

Kultur

Im Kulturbereich zeichnet sich SWR.de durch eine große Angebotsbreite aus. Über die Rubrik Kultur können Berichte über Film, Theater, Bücher, Musik, Kunst und Ausstellung und Unterhaltung erschlossen werden.⁶¹

Bei seinen Themenfeldern konkurriert SWR.de vor allem mit FR-online.de, FAZ.net und DerWesten.de. Bei anderen Wettbewerbern fehlte zum Erhebungszeitpunkt das Themenfeld „Klassische Musik“ (etwa Focus.de, Welt Online, BZ-Berlin, Stern.de, Cineastentreff.de, Msn.de, Spiegel Online, Brigitte.de, Neon.de, Yahoo.de) und/oder „Moderne Musik“ (Kultiversum.de) und/oder „Theater/Bühne/Kabarett“ (Focus.de, Stern.de, Msn.de, Spiegel Online, Brigitte.de, Yahoo.de) und/oder „Kunst“ (Cineastentreff.de, Msn.de, Spiegel Online, Brigit-

⁵⁷ Goldmedia, a. a. O., S. 87.

⁵⁸ Goldmedia, a. a. O., S. 89.

⁵⁹ Goldmedia, a. a. O., S. 89.

⁶⁰ Der Anteil von Artikeln, bei denen eine Agentur als einzige Quelle genannt ist, betrug bei Online-Auftritten überregionaler Tageszeitungen zum Erhebungszeitpunkt im Schnitt 9 %, bei Online-Seiten von Publikums- und Wochenzeitschriften im Schnitt 14 %, bei Angeboten mit TV-Bezug im Schnitt 21 %, bei Angeboten ohne weiteren Medienbezug („Online only“) 29 % und bei Online-Auftritten regionaler Tageszeitungen 37 %, Goldmedia, a. a. O., S. 91.

⁶¹ Bei der Anzahl der Kulturartikel liegt das Angebot hinter DerWesten.de und Welt Online, Goldmedia, a. a. O., S. 94 f.

te.de, Yahoo.de). Neon.de und Yahoo.de weisen zudem nicht „Literatur“ als Themenfeld auf.⁶²

Religion nimmt im Gegensatz zu SWR.de bei den umfassenden privaten Wettbewerbern kaum Raum ein. Hierbei handelt es sich aus Sicht des Rundfunkrats um ein auch kulturell wichtiges Thema.⁶³

Untersucht hat Goldmedia auch die Verteilung von Beiträgen am Erhebungstag, die die Gutachter den Kategorien „gehobene Kultur“ und „Mainstream-Kultur“ zugeordnet haben. Hier nach wiesen FAZ.net, Kultiversum.de, FR-online.de und DieZeit.de das anteilig größere Angebot an Berichterstattung über „gehobene Kultur“ auf. Bei SWR.de ist das Verhältnis ausgewogen (51 % „gehobene Kultur“ und 49 % „Mainstream-Kultur“ zum Erhebungszeitpunkt).⁶⁴

Der Rundfunkrat sieht hier einen Beitrag darin, dass nicht nur Populäres, sondern auch Inhalte angeboten werden, die gezielt nur von kleineren Nutzergruppen angesteuert werden. Durch die Kombination werden Nutzer auch mit für sie neuen oder bisher als uninteressant empfundenen Themen konfrontiert. Gerade das ausgewogene Verhältnis von Berichten zur „Hochkultur“ und zu populärer Kultur zeichnet SWR.de aus.

Darüber hinaus sind Umfang und Perspektivenvielfalt der einzelnen Themen wichtige Elemente der Rubrik Kultur. Bei privaten Wettbewerbern sind Dossiers zu kulturellen Themen laut der qualitativen Analyse von Goldmedia die Ausnahme. Von den umfassenden privaten Wettbewerbern böten zum Erhebungszeitpunkt nur Spiegel Online, Welt Online, Stern.de und Focus Online zum Erhebungszeitpunkt Dossiers zu kulturellen Themen.⁶⁵

Auch Kulturberichterstattung mit regionalem Bezug sei bei den umfassenden privaten Wettbewerbern die Ausnahme und nur bei DerWesten.de, BZ-Berlin.de, Rhein-Main-Presse, FAZ.net, Welt Online und – zu einem sehr geringen Teil – bei Neon.de zu finden. Einen Bezug zu Regionen aus Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz stelle außer SWR.de nur – in geringerem Umfang – die Rhein-Main-Presse her.⁶⁶

Da der öffentlich-rechtliche Rundfunk sowohl einen Auftrag zur aktuellen Berichterstattung als auch einen Kulturauftrag hat, liegt es nahe, dass auch die Kulturrubrik von SWR.de beide Aspekte abdeckt. So ist nach der qualitativen Analyse von Goldmedia das Verhältnis von ereignisbezogenen Beiträgen und von aktuellen Ereignissen abgekoppelten Artikeln relativ

⁶² Goldmedia, a. a. O., S. 96.

⁶³ Des Weiteren fand sich das Themenfeld „Architektur“ am Erhebungstag außer bei SWR.de nur bei FR-online.de und Focus.de.

⁶⁴ Goldmedia, a. a. O., S. 97.

⁶⁵ Goldmedia, a. a. O., S. 105.

⁶⁶ Goldmedia, a. a. O., S. 98.

ausgewogen. 38 % der Artikel waren zum Erhebungszeitpunkt durch besondere Ereignisse intendiert. Die meisten umfassenden privaten Wettbewerber wiesen eine – zum Teil deutlich – höhere Ereignisorientierung auf (mit Ausnahme von Neon.de, Brigitte.de, DieZeit.de, Cineastentreff.de). Bei Neon.de, das zu 80 % aus nicht durch Ereignisse intendierter Kulturberichterstattung bestand, ist laut Goldmedia zu beachten, dass das Angebot zum großen Teil auf nutzergenerierten Inhalten basiert.⁶⁷

Ein weiteres Merkmal der Kulturrubrik auf SWR.de ist die Einbindung von Audio-Inhalten: Die qualitative Analyse von Goldmedia ergab, dass zum Erhebungszeitpunkt in 12 % der Artikel Audio-Inhalte eingebunden waren. Von den umfassenden privaten Wettbewerbern gab es nur bei DieZeit.de (17 %), Brigitte.de (7 %) und Spiegel Online (4 %) überhaupt Artikel mit Audiolinks. Dabei sei zu beachten, dass diese Anbieter bei Audio-Inhalten zum Teil mit öffentlich-rechtlichen Anbietern kooperierten.⁶⁸ Beim Anteil der Artikel mit Videoverknüpfungen liegt die Kulturrubrik auf SWR.de nach der qualitativen Analyse von Goldmedia mit 18 % hinter Stern.de (35 %) und Welt Online (30 %); der Anteil bei Spiegel Online betrug 17 %. Bei den anderen umfassenden privaten Wettbewerbern lag der Anteil an Artikeln mit Videolinks bei 10 % und darunter.⁶⁹

Ein wichtiges Element von SWR.de ist aus Sicht des SWR-Rundfunkrates die Berichterstattung in Bezug auf fremde Kulturen. Hierdurch trägt SWR.de zur Erfüllung des Integrationsbeitrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch im Kulturbereich bei. Die qualitative Analyse von Goldmedia ergab, dass zum Erhebungszeitpunkt von den umfassenden privaten Wettbewerbern nur FAZ.net, DieZeit.de und Kultiversum.de ihre Kulturthemen auch auf fremde Kulturen beziehen.⁷⁰

Radio

Über die Rubrik „Radio“ können die Radioprogramme des SWR.de auch über das Internet empfangen werden. Darüber hinaus dient sie der Programmbegleitung. Die Nutzer erhalten dort neben Programmhinweisen etwa Informationen zu den Komponisten und Sängern. Darüber hinaus schafft die Rubrik einen Zugang zu Nachrichten, Ratgebern, Wissens- und Kulturthemen über die Sendermarken, die mit Audio-Inhalten aus dem Programm verknüpft sind. Auch können Hörspiele, etwa aus dem Programm von SWR2, abgerufen werden. Eine derartige Begleitung der Radioprogramme des SWR leistet kein Wettbewerber.

⁶⁷ Goldmedia, a. a. O., S. 106.

⁶⁸ Goldmedia, a. a. O., S. 102 f.

⁶⁹ Goldmedia, a. a. O., S. 102.

⁷⁰ Goldmedia, a. a. O., S. 99.

Fernsehen

Die Rubrik „Fernsehen“ begleitet das SWR-Fernsehen mit Informationen zu den Sendungen. Auch die Begleitung des SWR-Fernsehens wird in dieser Breite und Tiefe nicht von Wettbewerbern erbracht.

Mediathek

Über die Mediathek können Sendungen aus dem Radio- und Fernsehprogramm des SWR zeitsouverän genutzt werden. Von kommerziellen Mediathek- und Video-on-Demand-Angeboten unterscheidet sich die SWR Mediathek durch den hohen Anteil an Informationssendungen und den Bezug zu den Bundesländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie deren Regionen. Ein Beispiel hierfür sind Beiträge aus der Sendung „Schätze des Landes“, in der besondere – etwa historisch interessante – Orte aus Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland dargestellt werden.

Zwar weisen auch Angebote mit Bezug zu Zeitungen in der Regionalberichterstattung Videos auf, diese beziehen sich aber meist nur auf einzelne Regionen. Laut Goldmedia ist bei den Video-Angeboten von Verlagen zu beachten, dass viele Angebote auf das OMS-Videocenter als übergreifenden Content-Provider zugreifen. Folglich unterschieden sich viele Anbieter in ihrem Video-Angebot lediglich in ihrer Regionalberichterstattung.⁷¹ Die SWR Mediathek leistet hier mit den vom SWR produzierten Videos und Audios einen zusätzlichen qualitativen Beitrag zum Wettbewerb. Die genannten Ausführungen gelten auch für Loopstreams. Wie die Abrufangebote in der Mediathek ermöglichen sie es Nutzern, gezielt auf einzelne Sendungen des SWR zuzugreifen.

Inhalte für Migrantinnen und Migranten

Hervorzuheben sind des Weiteren die speziellen Inhalte für Migrantinnen und Migranten. Die Analyse von Goldmedia ergab, dass SWR.de als einziges Angebot im Wettbewerb Inhalte speziell für Migrantinnen und Migranten bereitstellt, was in diesem Zusammenhang als Alleinstellungsmerkmal gewertet werden könne.⁷²

Barrierefreiheit

Schließlich ist aus Sicht des Rundfunkrates des SWR hervorzuheben, dass SWR.de weitgehend barrierefrei ist. In der Analyse von Goldmedia zeigte sich, dass der Pfälzische Merkur und SWR.de die am besten zugänglichen Angebote im untersuchten Wettbewerb und damit auch für Menschen mit Behinderung gut nutzbar seien. Als einziges Angebot im Wettbewerb stelle SWR.de Inhalte speziell für Sehbehinderte bereit.⁷³

⁷¹ Goldmedia, a. a. O., S. 27 f.

⁷² Goldmedia, a. a. O., S. 25.

⁷³ Goldmedia, a. a. O., S. 25, 44 f.

2.4 Abwägung

Der Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass SWR.de in qualitativer Hinsicht einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Das Angebot grenzt sich als Ganzes und in seinen einzelnen Rubriken vor allem durch seinen Bezug zu den Bundesländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie deren Regionen, seine Multimedialität, Themenbreite bei Wissen und Kultur, die Berücksichtigung von Minderheitsinteressen sowie seine die Hörfunk- und Fernsehprogramme des SWR begleitenden und vertiefenden Funktionen von den publizistischen Wettbewerbern ab. Demgegenüber sind die marktlichen Auswirkungen von SWR.de nicht gravierend. Zwar entzieht das Angebot den privaten Wettbewerbern Nutzeraufmerksamkeit, der zusätzliche Marktanteil von maximal 2,3 %, der dem privaten Bereich im Falle eines Marktaustritts von SWR.de zufiele, würde sich aber auf eine Vielzahl von Wettbewerbern verteilen. Darauf, dass Marktteilnehmer durch SWR.de vom Markteintritt abgehalten wurden, hat das Verfahren keine Hinweise ergeben.

Selbst wenn man unterstellt, dass die Zugewinne für die einzelnen Wettbewerber deren publizistischen Beitrag steigern würden, ist der qualitative Beitrag von SWR.de unverzichtbar. Es ist nicht erkennbar, dass private Wettbewerber bei Zugewinnen in der sich aus dem Gutachten ergebenden Größenordnung ein vergleichbar vielfältiges multimediales Angebot bereitstellen würden, das sich auf die Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie deren Regionen bezieht, von kommerziellen Interessen unabhängig Informationen vermittelt und in vergleichbarer Weise Minderheiteninteressen berücksichtigt.

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

a) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen Dritter wird vielfach kritisiert, die Bezifferung des finanziellen Aufwands in einer Gesamtsumme sei nicht ausreichend. Auch die Angabe von Durchschnittswerten für 2009-2012 wird bemängelt. Der Rundfunkrat werde dadurch nicht in die Lage versetzt, den angemessenen Mitteleinsatz zu prüfen (G+J, VDZ, RTL, VPRT). Kostensteigerungen würden im Telemedienkonzept nicht erläutert (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

Erforderlich sei eine transparente Einzelkostenzuordnung (z. B. Technik/Streaming, Redaktion, Lizenzen, Marketing, Cross-Promotion) anhand des KEF-Leitfadens (VPRT). Dabei sei ein Vollkostenansatz zu wählen (RTL, VPRT); es wird die Gefahr gesehen, dass das tatsächliche Ausmaß der Kosten verschleiert werde (RTL). Andere kritisieren, dass die KEF-Methodik im Konzept nicht erläutert wird (VDZ).

Einige Stellungnehmer sind der Ansicht, auf der dritten Stufe sei eine Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen (RTL, VPRT).

b) Ausführungen des Intendanten

Der finanzielle Aufwand für SWR.de wird im Telemedienkonzept für 2009 mit insgesamt 10,56 Mio. € angegeben. 2010 werde mit einem Aufwand von 13,13 Mio. Mio. € gerechnet. In der Folge sei mit leicht steigendem Aufwand aufgrund allgemeiner Preis- und Tarifsteigerungen sowie der Weiterentwicklung des Angebots zu rechnen. Für die Jahre bis 2012 werde mit durchschnittlich 11,93 Mio. € p. a. gerechnet. Diese Beträge umfassten alle Aufwendungen, die dem Telemedienangebot verursachungsgerecht zugeordnet werden könnten. Dabei handele es sich um eine vollständige Erfassung der im Zusammenhang mit dem Telemedienangebot anfallenden Personal-, Programm- und Sachaufwendungen sowie der Verbreitungskosten. Es wird erläutert, dass sich die Ermittlung der Kosten an die Vorgaben des KEF-Leitfadens halte. Es seien in den Telemedienkosten auch anteilige Kosten im Bereich der Redaktionen, in der IT und in der Programmverbreitung berücksichtigt.

Für die Finanzierung des Telemedienangebots würden in der laufenden Gebührenperiode keine zusätzlichen Gebührengelder bereitgestellt, es entstehe also kein zusätzlicher Finanzbedarf. Darüber hinaus hätten sich ARD und ZDF verpflichtet, auch in der kommenden Gebührenperiode keine gesonderten Projektmittel, die über die übliche Bestandsfortschreibung hinausgehen, anzumelden.

In der Kommentierung wird ergänzt, dass die Kostenangaben den gesetzlichen Vorgaben des RStV entsprächen, da eine vollständige Kostenerfassung durchgeführt worden sei. Der Gesetzgeber lasse bei diesen vertraulichen Unternehmensdaten eine Nennung des Gesamtaufwandes zu. Eine Pressefassung der Erhebungsmethodik (Leitfaden) habe auf Nachfrage zur Verfügung gestanden.

Mit Schreiben vom 23.2.2010 forderte der Vorsitzende des Rundfunkrates des SWR vom Intendanten eine genauere Aufschlüsselung der in den Telemedienkonzepten enthaltenen Kostenangaben.

Hierauf antwortete der Intendant mit Schreiben vom 22.3.2010, dem eine Aufschlüsselung der Kosten für die einzelnen Angebote beigelegt war.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Der Rundfunkrat des SWR hält die veranschlagten Kosten für plausibel und nachvollziehbar.

Allerdings hält der SWR-Rundfunkrat es für notwendig, die Kosten für das jeweilige Jahr zu benennen und nicht nur Durchschnittskosten für Vier-Jahres-Zeiträume anzugeben. Ersteres ermöglicht es dem Rundfunkrat, nach Durchführung des Tests wesentliche Steigerungen festzustellen, die ein Aspekt bei der Frage sein können, ob eine wesentliche Änderung des Angebots vorliegt, die einen neuen Test auslösen würde. Der Rundfunkrat hat daher darauf hingewirkt, dass in der der Entscheidung zugrunde liegenden Fassung des Telemedienkon-

zepts auch der jeweilige Aufwand für 2011 (11,89 Mio. €) und 2012 (12,15 Mio. €) angegeben wird.

Bei der Frage des Prüfungsumfangs ist zum einen Sinn und Zweck des Dreistufentestverfahrens zu berücksichtigen, zum anderen aber auch die Kompetenzverteilung im Bereich der Kostenkontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beachten.⁷⁴

Das Dreistufentest-Verfahren soll sicherstellen, dass die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar ist. Hierzu ist neben der genauen Auftragsdefinition auch die Verhinderung einer Überkompensation erforderlich. Die Überprüfung des sachgerechten Mitteleinsatzes und die Ermittlung des Finanzbedarfs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten obliegen grundsätzlich der KEF. An dieser Kompetenzzuteilung wird auch im Dreistufenstest-Verfahren gem. § 11f Abs. 2 festgehalten, sodass eine detaillierte rechnerische Kostenanalyse durch die Rundfunkräte nicht zu erfolgen hat. Ebenso wenig ist im Rahmen der Dreistufentestverfahren eine Überprüfung auf effektiven Mitteleinsatz gefordert.

Dies obliegt nach den Rundfunkgesetzen den Verwaltungsräten und Rechnungshöfen. Die Aufgabe der Rundfunkräte im Rahmen des Dreistufentestverfahrens ist es festzustellen, ob das zu prüfende Angebot dem öffentlich-rechtlichen Auftrag entspricht. Für die Erfüllung des Auftrags sind die Rundfunkanstalten mit den entsprechenden Mitteln auszustatten. Schon aus dieser Überlegung erscheint eine vom Rundfunkrat durchzuführende Kosten-Nutzen-Abwägung nicht sachgerecht.⁷⁵ Vielmehr sind hier Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Kostenangabe zu untersuchen.

Für eine Überprüfung der angegebenen Gesamtsummen auf ihre Plausibilität hin ist gegenüber den Rundfunkräten eine Aufschlüsselung der Gesamtkosten nach einzelnen Kostenfaktoren erforderlich. Diese wurde nach entsprechender Anforderung vom Intendanten nachgereicht.

Die Angabe dieser Aufschlüsselung im Telemedienkonzept hält der Rundfunkrat für nicht erforderlich. In Bezug auf die Angebotsbeschreibung ergibt sich weder aus dem RStV noch aus der Beihilfe-Entscheidung der Kommission die Pflicht einer Kostenaufschlüsselung über die Angabe einer Gesamtsumme hinaus.

Der Rundfunkrat hat die angegebenen Kosten auf ihre Plausibilität hin überprüft und auch Kostensteigerungen aufgrund zusätzlicher Planstellen (u. a. für die Mediathek und die Weiterentwicklung des A/V-Systems) und Honorarkosten (u. a. für Weiterentwicklungen im Bereich der Fernsehprogrammbegleitung) sowie steigender Verbreitungskosten nachvollzogen.

⁷⁴ Laut Kommissionsentscheidung ist auf der dritten Stufe nur zu prüfen, welcher Aufwand für die Erbringung des Angebotes vorgesehen ist.

⁷⁵ A.A. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Köln/Berlin 2009, S. 74 ff.

Er erwartet aber vom Intendanten, dass dieser ihn über die weitere Entwicklung informiert. Sollte es zu wesentlichen Änderungen des Angebots kommen, wäre ein neuer Dreistufentest durchzuführen.

Auf Nachfrage des Rundfunkrates hat der Intendant den Umgang mit Rechte- und Verbreitungskosten präzisiert.

Die für die Telemedienangebote erworbenen Online-Rechte für audiovisuelle Produktionen (etwa Sportproduktionen, Serien etc.) seien regelmäßig im Rechtepakete enthalten und könnten nicht separat bewertet werden. Der Erwerb der Online-Rechte erfolge zusammen mit dem Erwerb der Übertragungsrechte für das Fernsehen. In den Rechtekosten seien die explizit in Verträgen ausgewiesenen und quantifizierten Online-Rechtekosten enthalten. Unberücksichtigt blieben Online-Rechte, die durch den Erwerb von Rechtepaketen erworben würden. Eine anteilige Ermittlung von Telemedienkosten beim Erwerb von Rechtepaketen mittels pauschaler Schätzung erfolge mangels konkreter Anhaltspunkte nicht. Unter den Rechtekosten gezeigt werde der Honorarzuschlag Online. In den Programmdirektionen des SWR würden Honorarzuschläge für die Online-Verwertung von Hörfunk- und Fernsehbeiträgen bezahlt. Diese Kosten seien Teil der Telemedienkosten.

Die Verbreitungskosten seien gemäß ARD/ZDF/DLR-einheitlicher Definition ermittelt worden. Bestandteil der Telemedienkosten seien die Kosten für die installierte Technik, die zur Bereitstellung der Telemedienangebote notwendig sei. Dazu kämen die Kosten des laufenden Betriebsaufwands für die installierte Technik inklusive des Personalaufwands und die Kosten für die Providerzugänge. Zu den Verbreitungskosten zählten auch die Kosten für die Domains, die Kosten für die Geolocation und notwendige Digital-Rights-Management-Maßnahmen sowie Hostingdienstleistungen. Nicht enthalten seien Verbreitungskosten für den Rundfunk (Livestreaming).

Auf Grund der Erläuterungen des Intendanten hält der Rundfunkrat die Angabe der Rechte- und Verbreitungskosten für nachvollziehbar und plausibel.

Der Rundfunkrat wird die künftige Kostenentwicklung im Blick behalten, insbesondere deshalb, weil nach Ziffer I Abs. 2 der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme die wesentliche Steigerung des Aufwands für die Erstellung eines Angebots ein Kriterium darstellt, das für das Vorliegen eines neuen oder veränderten Angebots spricht, wenn diese wesentliche Steigerung des Aufwands im Zusammenhang mit inhaltlichen Änderungen des Gesamtangebots steht. Zu diesem Zweck hält es der Rundfunkrat für erforderlich, dass der Intendant ihn bei relevanten Steigerungen informiert. Auf eine entsprechende Empfehlung des Rundfunkrates hin hat der Intendant in das Telemedienkonzept aufgenommen, dass für den Fall, dass der im Telemedienkonzept ausgewiesene Aufwand für SWR.de

preisbereinigt⁷⁶ um zehn Prozent überschritten wird, der Intendant dem Rundfunkrat des SWR eine Erläuterung vorlegt. Der Rundfunkrat wird auf Grundlage dieser Erläuterung jeweils prüfen, ob die Aufgreifkriterien für einen neuen Dreistufentest gemäß der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme erfüllt sind.

Der Rundfunkrat des SWR sieht hierin ein wichtiges Element der Transparenz gegenüber dem Gremium, das dazu beiträgt, dass der durch das Telemedienkonzept eröffnete Entwicklungskorridor nicht ohne Durchführung eines erneuten Dreistufentestverfahrens überschritten wird.

⁷⁶ Für die Bestimmung der Zehn-Prozent-Grenze erfolgt eine Bereinigung um die rundfunkspezifische Teuerungsrate, welche im Bericht der KEF für ARD und ZDF veröffentlicht wird.