

planet-schule.de

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

2. Juli 2010

Inhaltsverzeichnis

ENTSCHEIDUNG	5
A. SACHVERHALT	6
1. Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots	6
2. Gang des Verfahrens	7
3. Verfahrensfragen.....	9
3.1 Fristen	9
a) Stellungnahmen Dritter	9
b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	10
3.2 Veröffentlichung von Gutachten.....	10
a) Stellungnahmen Dritter	10
b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	10
3.3 Ungleiche Beteiligung von Dritten und Intendant im Verfahren	11
a) Stellungnahmen Dritter	11
b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	11
3.4 Prüffähige Angebotsbeschreibung.....	11
3.4.1 Bestimmtheit der Angebotsbeschreibung	11
a) Stellungnahmen Dritter	11
b) Ausführungen des Intendanten	11
c) Entscheidung des Rundfunkrates	12
3.4.2 Ausweisung des Sendungsbezuges im Telemedienkonzept	14
a) Stellungnahmen Dritter	14
b) Ausführungen des Intendanten	14
c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	14
3.4.3 Dauer des Angebots	14
B. MATERIELLE PRÜFUNG DER VORAUSSETZUNGEN DES § 11f Abs. 4 RStV	16
1. Erste Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?	16
1.1 Allgemeine Anforderungen, § 11 RStV	16
a) Stellungnahmen Dritter	16
b) Ausführungen des Intendanten	17
c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	17
1.2 Telemedienspezifische Anforderungen: § 11d Abs. 3: Teilhabe an der Informationsgesellschaft, Orientierungshilfe, Vermittlung von Medienkompetenz.....	18
a) Stellungnahmen Dritter	18
b) Ausführungen des Intendanten	18
c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	19
1.3 Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote.....	19
1.3.1 Einhaltung der gesetzlichen Verweildauerregelung nach § 11d Abs. 2 RStV	19
a) Stellungnahmen Dritter	19

b)	Ausführungen des Intendanten	20
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	20
1.3.2	Kein nichtsendungsbezogenes presseähnliches Angebot (§ 11d Abs. 2 Nr. 3).....	20
a)	Stellungnahmen Dritter	20
b)	Ausführungen des Intendanten	21
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	21
1.3.3	Kein Verstoß gegen die Negativliste (§ 11d Abs. 5 S. 4 i. V. m. Anlage zum RStV).....	22
a)	Stellungnahmen Dritter	22
b)	Ausführungen des Intendanten	22
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	22
2.	Zweite Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?	24
2.1	Marktliche Auswirkungen des Angebots	24
2.1.1	Stellungnahmen Dritter	24
2.1.2	Gutachten	24
a)	Methodik	24
b)	Darstellung der Ergebnisse.....	25
2.1.3	Kommentierung des Intendanten	26
a)	Zu den Stellungnahmen.....	26
b)	Zum Gutachten	26
2.1.4	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	26
2.2	Beurteilung des Beitrags von planet-schule.de in qualitativer Hinsicht und der Verweildauern ...	27
2.2.1	Qualitätsmerkmale	27
a)	Stellungnahmen Dritter	27
b)	Ausführungen des Intendanten	27
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	27
2.2.2	Publizistische Bestimmung/Begründung der Verweildauern.....	28
a)	Stellungnahmen Dritter	28
b)	Ausführungen des Intendanten	29
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	29
2.3	Meinungsbildende Funktion des Angebots angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote.....	30
2.3.1	Bestimmung der publizistischen Wettbewerber/vergleichbaren Angebote	30
a)	Stellungnahmen Dritter	30
b)	Ausführungen des Intendanten	30
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	31
2.3.2	Meinungsbildende Funktion von planet-schule.de angesichts der vorhandenen vergleichbaren Angebote	32
a)	Stellungnahmen Dritter	32
b)	Ausführungen des Intendanten	32

c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	33
2.4	Abwägung	33
3.	Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?	34
a)	Stellungnahmen Dritter	34
b)	Ausführungen des Intendanten	34
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates	34

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 planet-schule.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 aus 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).
- Es wird klargestellt, dass bei Spieleangeboten im Sinne der Negativliste der Sendungsbezug ausgewiesen wird (S. 128).
- Die Kosten wurden ausgewiesen (S. 133 des Konzepts).
- In das Telemedienkonzept wurde die Selbstverpflichtung aufgenommen, den Rundfunkrat zu informieren, wenn die angegebenen Kosten um preisbereinigt 10 % steigen (S. 133 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

2008 haben SWR und WDR ihre Schulfernsehangebote unter der Dachmarke „Planet Schule“ zusammengefasst. Die Bildungsinhalte der beiden Schulfernsehredaktionen werden auf unterschiedlichen Wegen den Nutzern zur Verfügung gestellt. Hierzu zählt die Bereitstellung von Hintergrundinformationen, Arbeitsmaterialien und multimedialen Vertiefungen für Lehrer und Schüler über die planet-schule.de-Website.

Das Telemedienangebot planet-schule.de, die Zeitschrift „Schulfernsehen“ und DVD-/CD-ROMs werden auf Seiten des SWR in Zusammenarbeit mit den Kultusministerien der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland erstellt.

Wie auch das Fernsehangebot richtet sich das Telemedienangebot planet-schule.de in erster Linie an Lehrer und Schüler, aber auch an ein weiteres an schulischer Bildung interessiertes Publikum. Die Website planet-schule.de umfasst verschiedene Fächer und Lebensbereiche: von Sprachen und bilinguaem Unterricht über Kultur und Medien, Geschichte und Zeitgeschehen bis zu Naturwissenschaften und Technik. In die Entstehung der Materialien sind begleitend Lehrer eingebunden.

Sendungen aus dem SWR- und WDR-Schulfernsehen können online abgerufen werden. Zum Teil stehen Sendungen auch zum Download zur Verfügung. Zur Vertiefung und Veranschaulichung der Themen werden u. a. auch interaktive Lern-Tools und Simulationen eingesetzt.

In der Rubrik „Lernpool“ („IQ-Shuttle“) können Schüler in Lerntouren Punkte sammeln, wenn sie interaktive Aufgaben lösen. In diesem interaktiven E-Learning-Bereich finden sich u. a. Aufgaben wie Video- oder Audioquiz, Bilderrätsel und Lückentexte.

Der „Wissenspool“ liefert zu den Sendungen von Planet Schule Hintergrundinformationen sowie methodisch-didaktische Hinweise und Arbeitsblätter. Darüber hinaus werden interaktive Anwendungen, Fotos, Audio- und Videodateien angeboten.

Dem individuellen Lernen dient das Angebot „Filme multimedial“: Schulfernsehsendungen werden mit sogenannten „Wissensfenstern“ verbunden: Ein Fenster zeigt den Film, im zweiten erscheint der dazugehörige Text und das dritte bietet Hintergrundinformationen.

Die Verweildauer der Inhalte unter planet-schule.de richtet sich nach dem Verweildauerkonzept des SWR. Bildungsinhalte können danach bis zu fünf Jahre online zugänglich bleiben. Inhalte und Beiträge von besonderer zeit- und kulturgeschichtlicher Bedeutung können in unbefristeten Archiven dauerhaft angeboten werden.

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 planet-schule.de enthalten, sind am 30.5.2009 dem Rundfunkrat vorgelegt und am 3.6.2009 auf den 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 Wochen, also bis zum 29.7.2009 abzugeben. Insgesamt haben sich 30 Stellungnehmer geäußert. Von den Stellungnahmen stammen 18 von Privatpersonen. Die meisten dieser Stellungnehmer beziehen sich auf die Telemedien des SWR insgesamt, einzelne (wie etwa der Landesverband Badisches Rotes Kreuz e.V. und der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V.) gehen spezifisch auf das Angebot planet-schule.de ein.

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. G.A.M.E. – Bundesverband der Entwickler von Computerspielen
6. Internationaler Verband der bibliothekarischen Vereine und Institutionen (IFLA)
7. landesjugendring baden-württemberg e.V. (LJR BW)
8. Verband Privater Rundfunkanbieter Baden-Württemberg e.V. (VPRA)
9. Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT)
10. Verband Südwestdeutscher Zeitungsverleger e.V. (VSZV)
11. Verband der Zeitungsverleger in Rheinland-Pfalz und Saarland e.V. (VZV Rh-Pf-S)
12. Dr. Robin Meyer-Lucht als Herausgeber von CARTA.info
13. Achtzehn Privatpersonen

Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen

Der Rundfunkrat des SWR hat vom 11.5.2009 bis zum 2.6.2009 Interessensbekundungsverfahren 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 Interessensbekundungen 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 planet-schule.de lag unterhalb der europarechtlich vorgegebenen Vergabeschwelle von 206.000 EUR ohne MwSt.

Interessensbekundungen zu planet-schule.de wurden von insgesamt 12 externen Sachverständigenteams eingereicht. Nach einer Befassung mit den schriftlich eingereichten Interessensbekundungen wurden fünf Sachverständigenteams eingeladen, ihre Angebote zu planet-schule.de während der Sitzung des Dreistufentest-Ausschusses am 10.6.2009 zu präsentieren.

Für planet-schule.de fiel die Empfehlung des Dreistufentest-Ausschusses auf Ludwigs GmbH & Co. KG – Die Medienarchitekten. In seiner Sitzung vom 3.7.2009 hat der Rundfunkrat des SWR entschieden, die Ludwigs GmbH & Co. KG mit der Untersuchung der marktlichen Auswirkungen von planet-schule.de zu beauftragen. Das Gutachten zu planet-schule.de wurde im Oktober 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.

Mitberatung

Nach der Richtlinie zum Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme erstellt der federführend zuständige Rundfunkrat bei kooperierten Angeboten mehrerer Landesrundfunkanstalten eine Beratungsgrundlage für die Befassung der übrigen Gremien. Die Gremien der nicht federführenden Anstalten nehmen auf der Basis der Erhebungen der Gremien der federführenden Anstalt eine eigene Bewertung vor.

Da es sich bei planet-schule.de um ein Angebot handelt, das in Kooperation mit dem WDR erstellt wird, hat der SWR-Rundfunkrat am 9.4.2010 im schriftlichen Beschlussverfahren gem. § 10 der Geschäftsordnung des Rundfunkrats eine Mitberatungsvorlage beschlossen und dem Rundfunkrat des WDR zugeleitet. Diese Vorlage fasste die eingegangenen Stellungnahmen Dritter, die Ergebnisse des marktökonomischen Gutachtens und die Kommentierung des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter und zum marktökonomischen Gutachten zusammen und enthielt eine erste Bewertung.

Am 19.5.2010 hat der WDR-Rundfunkrat sein Mitberatungsvotum abgegeben. Er votierte einstimmig dafür, dass das Angebot planet-schule.de den Voraussetzungen des §11f Abs. 4 RStV entspricht.

Änderungen des Telemedienkonzepts

Mit Schreiben vom 30.04.2010 und 18.5.2010 wurden dem Intendanten im Anschluss an die bis dahin erfolgten Beratungen im Ausschuss und im Rundfunkrat Punkte zum Angebot planet-schule.de mitgeteilt, an denen das Telemedienkonzept der Änderung bzw. Klarstellung 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, 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 (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 Bestimmtheit der Angebotsbeschreibung

a) Stellungnahmen Dritter

Laut VPRT vermittelt die Beschreibung einen Eindruck des Online-Auftritts, es werde aber nicht konkret auf die Inhalte eingegangen.

Gerügt werden zudem die fehlenden Ausführungen zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots in den Telemedienkonzepten (VPRT).

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant hält in seiner Kommentierung den Abstraktionsgrad der Beschreibung für staatsvertragskonform; der bestehende Handlungskorridor für die journalistisch-redaktionelle Arbeit werde deutlich. Im Telemedienkonzept von planet-schule.de würden nicht nur alle Bestandteile genannt und allgemein beschrieben. Sie seien darüber hinaus exemplarisch mit konkreten Inhalten verknüpft und mit didaktischen Hinweisen angereichert.

Laut seiner Kommentierung hält der Intendant 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 vorgenommen.

c) **Entscheidung des Rundfunkrates**

Bestimmtheit der Beschreibung

Die Beschreibung des Angebots planet-schule.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).

Neben dem Telemedienkonzept wurde vom Rundfunkrat des SWR das im Internet zu findende Angebot in Augenschein genommen.

Der Rundfunkrat erwartet vom Intendanten, dass er zukünftig rechtzeitig vor der Einführung neuer konzeptioneller Elemente informiert wird, damit er prüfen kann, ob die Kriterien für die Frage der Notwendigkeit eines neuen Dreistufentests vorliegen.

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.

Präsenzen auf Drittplattformen

Aus Sicht des SWR-Rundfunkrates wurde im ursprünglichen Telemedienkonzept nicht hinreichend auf die Präsenzen auf Drittplattformen eingegangen (wie etwa Planet-Schule-Sendungen im ARD-Channel auf YouTube). 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 Angebots 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 planet-schule.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 gerade von Kindern (s. u. B. 1.2).

Dem Rundfunkrat lag zum Zeitpunkt der Entscheidung die zweite fortgeschriebene Arbeitsfassung des Berichts der ARD über die Erfüllung ihres Auftrages, 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,
- 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.

Hierdurch sieht der SWR-Rundfunkrat die Auftritte auf Drittplattformen als hinreichend konkretisiert an. 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).¹

Allerdings legt der Rundfunkrat 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.

¹ Beihilfeentscheidung der Europäischen Kommission vom 24.04.2007, KOM (2007) 1761 endg.

3.4.2 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).

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 bestünde 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 planet-schule.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.

3.4.3 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 Angebotes 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.

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. Die Telemedienangebote des SWR seien ein Garant für öffentlich zugängliche, kostenfreie Meinungsvielfalt (DRK Bad., IFLA, Privatpersonen).

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. Die Befriedigung individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse gehöre nicht zum originären Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (VPRT).

b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept wird angeführt, dass das Internet einen schnellen und direkten Zugang auch zu Bildungsangeboten biete. Das Telemedienangebot planet-schule.de nehme den öffentlich-rechtlichen Bildungsauftrag von SWR und WDR gezielt für Schüler und Pädagogen wahr. Es zeichne sich durch vielfältige journalistische Formen und pädagogische Standards aus, die Schüler und Pädagogen bei der Erschließung bzw. Vermittlung von Lerninhalten unterstützten.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

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 Auftragserfüllung im Internet ist Ausdruck der Entwicklungsgarantie 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.

Zu diesem gehört auch der Bildungsauftrag aus § 11 Abs. 1 RStV. Laut § 2 Abs. 2 Nr. 15 RStV umfasst der Begriff der Bildung insbesondere Wissenschaft und Technik, Alltag und Ratgeber, Theologie und Ethik, Tiere und Natur, Gesellschaft, Kinder und Jugend, Erziehung, Geschichte und andere Länder.

Das Telemedienangebot planet-schule.de entsteht auf Seiten des SWR in Zusammenarbeit mit den Kultusministerien der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Diese Zusammenarbeit basiert auf der Verwaltungsvereinbarung von 1973, der Empfehlung der Gemischten Kommission zum zukünftigen multimedialen Schulfernsehen (1998) und der Erklärung der Gemischten Kommission zum multimedialen Schulfernsehen vom 29. Oktober 2001.

Schulhalte sind seit langer Zeit Bestandteil des Angebots öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Die dritten Fernsehprogramme der Landesrundfunkanstalten begannen Mitte der 1960er mit der Ausstrahlung des Schulfernsehens. Mitte der 90er-Jahre wurde das Schulfernsehangebot um Angebote im Internet und auf digitalen Trägermedien wie CD-ROMs erweitert.

Die Möglichkeiten des Internets haben bei Lehrern und Schülern den Bedarf nach jederzeit verfügbaren Bildungsmaterialien erzeugt, die im Unterricht eingesetzt werden bzw. dem eigenen Lernen dienen können. Gegenüber dem klassischen Schulfernsehen weisen Bildungsangebote im Internet in didaktischer Hinsicht die Vorteile auf, dass multimediale und

interaktive Formen zur Verfügung stehen, die individuell genutzt werden können. Die technischen Voraussetzungen für onlinebasierte Lerninhalte sind an den Schulen gegeben.²

Lehrerinnen und Lehrer können passend zu ihrem Unterrichtskonzept Inhalte aus einem vielfältigen Angebot auswählen. Entsprechend stehen sie Computern und Internet im Schulalltag sehr aufgeschlossen gegenüber.³

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 begrüßt (DRK Bad.).

b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept heißt es, dass die Mehrzahl der Lehrer nicht als „Computergeneration“ aufgewachsen sei. Sie müssten als Erwachsene etwas nachholen, was die Schüler zum Teil nebenbei lernen. planet-schule.de könne hier unterstützen, vorhandene Barrieren abzubauen, da es an das den Lehrern vertraute Schulfernsehen anknüpfe.

planet-schule.de berücksichtige in seinen Inhalten die jeweiligen kognitiven, intellektuellen und emotionalen Fähigkeiten einzelner Entwicklungsstufen von Schülern. Dies schließe die

² Nach einer Studie der Bundesregierung waren bereits 2006 99 Prozent der deutschen Schulen mit Lehr-Computern ausgerüstet. Drei Viertel dieser Computer in der Sekundarstufe I+II waren 2006 mit dem Internet verbunden, Bundesministerium für Forschung (Hrsg.): IT-Ausstattung der allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen in Deutschland, abrufbar unter http://www.bmbf.de/pub/it-ausstattung_der_schulen_2006.pdf.

³ Nach den Ergebnissen der Studie „Lehrer/-innen und Medien 2003“ betonten 67 Prozent der Lehrerinnen und Lehrer die Wichtigkeit dieser Medien für den Unterricht. 66 Prozent wiesen auf die große Bedeutung von Computern und Internet für den späteren Berufsalltag ihrer Schüler hin. 60 Prozent sahen in der Schule die Instanz, die Kindern den Umgang mit Computern vermitteln soll, Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hrsg.): Lehrer/-innen und Medien 2003, abrufbar unter <http://mpfs.de/fileadmin/Einzelstudien/Lehrerbefragung.pdf>.

Kompetenzförderung sozial benachteiligter Schüler sowie von Schülern mit Migrationshintergrund ein.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Sowohl die Inhalte selbst als auch die didaktische Aufbereitung auf planet-schule.de tragen in hohem Maße zur Orientierung von Lehrern und Schülern bei und leisten einen wichtigen Beitrag zur Erlangung von Medienkompetenz. Hervorzuheben ist der vielfältige Einsatz animierter und interaktiver Formen, die zum einen der Wissensvermittlung dienen, dabei aber auch den Umgang mit dem Internet schulen.

Indem kein Entgelt zu entrichten ist, ermöglicht das Angebot Schülern unabhängig vom Einkommen der Eltern die Teilhabe an Schul- und Bildungsinhalten im Internet.

Die Barrierearmut öffentlich-rechtlicher Angebote ist ein wesentlicher Bestandteil der Auftragserfüllung. Der Rundfunkrat des SWR hat 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. 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 Nutzern mit Behinderungen gewährleistet.

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. Die 7-Tage-Frist sei ein gesetzliches Leitbild; längere Verweildauern hätten regelmä-

Big gravierendere Marktauswirkungen und bedeuteten einen höherer 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,⁴ 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.⁵ Daneben besteht gleichrangig die Option, im Wege eines Dreistufentests längere Verweildauern zu etablieren.

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

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen findet sich die allgemeine Kritik, die Telemedien des SWR würden entgegen § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote enthalten (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

⁴ So auch Dörr, Aktuelle Fragen des Drei-Stufen-Tests, ZUM 2009, S. 897 (900 f.).

⁵ 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.

Jeder journalistisch-redaktionelle Artikel aus Text und (Stand-)Bildern sei als presseähnlich zu werten und unterliege der Schranke des Sendungsbezuges. Würde man stattdessen auf das gesamte Angebot abstellen, würde die Schranke effektiv leerlaufen.

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Telemedienkonzept sind die Telemedienangebote der SWR nicht presseähnlich. Der SWR nutze alle medientypischen Gestaltungselemente und technischen Anwendungen wie Bewegtbilder, Audios, interaktive Module (inkl. Personalisierung), Hypertextstrukturen (Links), verschiedene Formen von Bild-, Text- und Tonkombinationen und gestaffelte Angebotstiefen.

Des Weiteren 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 angemessener Umfang textlicher Darstellungen. Diese dürfen bei den Angeboten der Rundfunkanstal-

ten nicht das Schwergewicht bilden, wie es in der amtlichen Begründung zum Staatsvertrag zum Ausdruck kommt. Damit sind ihnen auch 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.

planet-schule.de zeichnet sich gerade durch seine multimediale und interaktive Gestaltung aus. Audiovisuelle Beiträge und animierte Darstellungen prägen das Angebot. Darüber hinaus unterscheidet sich planet-schule.de auch inhaltlich von Zeitungen und Zeitschriften, indem das Angebot auf die Vermittlung von schulrelevantem Wissen fokussiert.

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

1.3.3 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).

b) Ausführungen des Intendanten

In der Kommentierung des Intendanten heißt es, der Forderung, in den Telemedienkonzepten müsse klar beschrieben werden, wie sich die einzelnen Telemedienangebote zu der Negativliste verhielten, könne nicht gefolgt werden. Der SWR beachte in seinen Angeboten die Negativliste.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

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).

Im Rahmen des Dreistufentests sind nur Verstöße gegen die Negativliste zu prüfen, die das Angebotskonzept als solches betreffen. Spiele und interaktive Lern-Tools 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.

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.⁶ In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird ebenfalls hervorgehoben, dass Spiele dem Nutzer interaktive Beschäftigung zur Unterhaltung und zum Zeitvertreib böten.⁷

Spieleangebote im Sinne der Negativliste müssen inhaltlich und zeitlich einen konkreten Sendungsbezug aufweisen und diesen nach § 11d Abs. 3 RStV ausweisen. 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.

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.

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

Der Rundfunkrat hat dem Intendanten empfohlen, im Telemedienkonzept klarzustellen, dass bei Spieleangeboten der Sendungsbezug ausgewiesen wird. Diese Klarstellung ist im Telemedienkonzept erfolgt.

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

⁶ 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.

⁷ Peters, *Öffentlich-rechtliche Online-Angebote*, Baden-Baden 2010, S. 89.

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. Jedes öffentlich-rechtliche Telemedienangebot entziehe den kommerziellen Angeboten Nutzeraufmerksamkeit und damit Einnahmen aus Werbung bzw. Nutzerentgelten (VPRT).

2.1.2 Gutachten

Die Gutachter von Ludwigs GmbH & Co. KG haben im Auftrag des Rundfunkrates die marktlichen Auswirkungen von planet-schule.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).

Zunächst wurden in einer Wettbewerbsanalyse die Wettbewerber identifiziert. Dazu erfolgte eine strukturelle Inhaltsanalyse des Angebots selbst sowie der inhaltlich und thematisch ähnlichen Angebote.

Zur Marktabgrenzung wurde des Weiteren der HM-Test/SSNIP-Test eingesetzt. Dieser Test wird zum Teil auch von der Kommission angewendet⁸ und ist als eine geeignete Methode

⁸ 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/

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. Simuliert wurde die Abwanderung im Fall, dass statt der durchgängig kostenfreien Angebote auf planet-schule.de manche Angebotsteile kostenpflichtig wären.

Bei der Durchführung des HM-Tests/SSNIP-Tests wurden die Ergebnisse einer Conjoint-Analyse zugrunde gelegt. Diese gab Auskunft über die Präferenzen der Nutzer mit Blick auf verschiedene Angebotsmerkmale. Die Conjoint-Analyse erfolgte als Online-Befragung mit einer Stichprobengröße von 732 Personen. Ergänzend erfolgte eine Befragung zum Wettbewerb von planet-schule.de. Außerdem fand eine Expertenbefragung statt (Lehrer, Mitarbeiter aus Medienunternehmen und Vertreter von Wettbewerbern).

Schließlich wurde, um die marktlichen Auswirkungen zu ermitteln, der Marktaustritt von planet-schule.de simuliert.

b) Darstellung der Ergebnisse

Intramediärer Wettbewerb

Marktabgrenzung

Laut Gutachten der Ludwigs GmbH & Co. KG berührt das Angebot von planet-schule.de drei Marktsegmente: Lern- und Wissensangebote für Schüler, Unterrichtsmaterialien und Videos zu Wissens- und Sachthemen.

Aus den Visits des Angebots wird im Gutachten ein theoretischer Werbewert von 49.930 € im Jahr berechnet, wobei allerdings von einer Schwankungsbreite von 100 % nach oben und unten ausgegangen wird (der Maximalwert liegt somit bei knapp 100.000 €). Der Marktanteil von planet-schule.de beträgt im Rahmen der ermittelten Nutzerpräferenzen ca. 6,6 %.

Marktliche Auswirkungen

Bei der Simulation eines Marktaustritts von planet-schule.de wurde ermittelt, dass private Wettbewerber einen Zugewinn von insgesamt 2,72 % des Marktes erzielen könnten. Im Gutachten wird aber betont, dass von einer hohen Komplementärnutzung auszugehen sei: Bei der Nutzerumfrage wurden durchschnittlich drei komplementär genutzte Angebote genannt. Die Gutachter weisen außerdem darauf hin, dass das thematische Angebot von planet-schule.de keine enzyklopädische Fülle aufweise. Für jedes Fach und jede Klassenstufe stehe im Durchschnitt weniger als eine Unterrichtseinheit auf planet-schule.de zur Verfügung. Auch dies spreche für eine hohe Komplementärnutzung.

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.

Angesichts des breit gestreuten Wettbewerbs blieben die potenziellen Werbeverluste von Wettbewerbern jeweils im Bereich zwischen null und wenigen Tausend Euro pro Monat. Die Auswirkungen auf den Sektor bezahlter Web-Angebote seien noch erheblich geringer einzuschätzen.

Verbundene Märkte

Laut Gutachten sind auch die Auswirkungen auf den Sektor der CD- und DVD-ROM-Angebote mit Lernmaterial und den Printmarkt (Schulbuchverlage) marginal. Gleiches gelte für bezahlte Webzugänge. Die Auswirkungen lägen im Bereich von maximal einem halben Prozent bei einem Marktteilnehmer. Selbst dieser Wert müsse aufgrund der gewohnheitsmäßigen multiplen Nutzung verschiedener Bildungsangebote relativiert werden, er bilde das absolute Maximum der möglichen Wettbewerbseffekte.

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 planet-schule.de wirtschaftliche Nachteile erlitten hat, den Markt nicht betreten oder sich am Markt nicht behaupten konnte.

b) Zum Gutachten

In der Kommentierung des Gutachtens weist der Intendant darauf hin, dass weder in der statischen noch in der dynamischen Analyse der Marktposition von planet-schule.de relevante Auswirkungen auf die Wettbewerber festzustellen seien. Es zeige sich, dass die Existenz des Angebots keinen Einfluss auf die kommerziellen Geschäftsinteressen Dritter habe.

2.1.4 Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Der Rundfunkrat nimmt zur Kenntnis, dass laut Gutachten planet-schule.de nur äußerst geringe marktliche Auswirkungen hat. Die möglichen monetären Auswirkungen für werbefinanzierte Wettbewerber von planet-schule.de im Internet bewegen sich nach dem Ergebnis des Gutachtens jeweils im Bereich zwischen null und wenigen Tausend Euro. Die Auswirkungen auf den Sektor bezahlter Web-Angebote seien noch erheblich geringer einzuschätzen. Diese marktlichen Einflüsse stellt der Rundfunkrat in die Abwägungsentscheidung ein (s. u. 2.4).

2.2 Beurteilung des Beitrags von planet-schule.de in qualitativer Hinsicht und der Verweildauern

2.2.1 Qualitätsmerkmale

a) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen finden sich keine spezifischen Aussagen zur Qualität von planet-schule.de.

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Telemedienkonzept zeichnet sich das Angebot planet-schule.de durch vielfältige journalistische Formen und pädagogische Standards aus. Mit planet-schule.de erfahre die anerkannte Kompetenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das Bildungsfernsehen eine nutzerorientierte Ausprägung als Telemedium.

Wie die Fernsehsendungen selbst würden auch die Begleitmaterialien unter planet-schule.de nach pädagogischen und redaktionellen Qualitätskriterien produziert. In die Entstehung der Materialien seien begleitend immer auch Lehrer eingebunden. Um sicherzustellen, dass die Inhalte zum Lernen ermunterten und auf die jeweiligen Zielgruppen zugeschnitten seien, entstünden die Inhalte der Website planet-schule.de in Zusammenarbeit mit den Kultusministerien der Länder und zahlreichen Pädagogen, die ihre Erfahrungen aus der Unterrichtspraxis einbringen. Damit die Materialien in innovative Unterrichtskonzepte mündeten, würden Fortbildungen für Lehrer und Referendare angeboten.

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 einem Schulangebot sind journalistisch-professionelle Qualitätskriterien relevant, der Schwerpunkt liegt allerdings auf pädagogischen Gesichtspunkten.

Der Rundfunkrat hat sich von der Qualität des Angebots überzeugt:

Dies betrifft zunächst die audiovisuellen Beiträge. Die Sendungen des Schulfernsehens des SWR und WDR sind anerkanntermaßen qualitativ hochwertig. Sie weisen zudem einen hohen Aktualitätsgrad auf. Es werden beständig neue Schwerpunkte gesetzt (etwa „Naturwissenschaft und Technik“ oder – seit 2009 – „Demokratie“). Ein Schwerpunkt ist „Deutsch als Zweitsprache“, womit den Bedürfnissen von Schülern mit Migrationshintergrund besonders Rechnung getragen wird.

Darüber hinaus weist das Angebot vielfältige Formen der Wissensvermittlung auf. Hierzu gehören animierte und interaktive Darstellungen mit hohem didaktischem Nutzen. Indem der Nutzer selbst bestimmen kann, welchen Inhalten er sich in welcher Geschwindigkeit zuwendet, und zum Teil Gelerntes aktiv anwenden kann, wird der Lernerfolg optimiert.

Einen hohen Wert misst der Rundfunkrat Qualitätssicherungsmaßnahmen zu. Indem das Angebot in Zusammenarbeit mit Pädagogen entsteht, wird sichergestellt, dass planet-schule.de auf die qualitativen Erwartungen der Nutzer ausgerichtet bleibt.

Hervorzuheben ist, dass Planet Schule zahlreiche Preise und Auszeichnungen erhalten hat, z. B. die „GIGA Maus 2009“: planet-schule.de wurde als „bestes Online-Angebot zum Lernen“ in der Kategorie „Kinder ab 10 Jahre“ ausgezeichnet. Am 17.03.2010 erhielt planet-schule.de auf der Messe „Didacta“ den deutschen Bildungsmedien-Preis „digita 2010“ in der Kategorie Sonderpreis.

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. Der VPRT bemängelt vor allem, dass die Archivinhalte nicht weiter ausgeführt werden.

Laut DRK Bad. ist es zu begrüßen, dass Bildungsangebote bis zu 5 Jahre abrufbar sein sollen.

b) Ausführungen des Intendanten

In der Kommentierung wird darauf hingewiesen, dass in der Regel die Verweildauer für Bildungsinhalte von fünf Jahren angewendet wird. Nur sofern sich bei einigen Inhalten nach einer gewissen zeitlichen Distanz die zeit- und kulturgeschichtliche Relevanz herausstelle, würden diese archiviert.

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 zur 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.

Da es sich bei planet-schule.de um ein Bildungsangebot handelt, kommt hier die Verweildauer von bis zu fünf Jahren zum Tragen. Es liegt auf der Hand, dass Wissensinhalte 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. Dies trägt auch dem Umstand Rechnung, dass Lehrer darauf angewiesen sind, Inhalte auswählen zu können, die zum jeweiligen Stand des Lehrplans passen. Um einen großen Fundus an Unterrichtsmaterialien zur Verfügung stellen zu können, müssen ältere Beiträge länger im Netz bleiben können.

Archivkonzept

Auch das Archivkonzept ist mit Blick auf planet-schule.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.

Es ist davon auszugehen, dass in der Regel Unterrichtsmaterialien nach einiger Zeit durch aktuellere Inhalte ersetzt werden. Der Redaktion muss aber ein Spielraum verbleiben, um im Einzelfall entscheiden zu können, ob ein Inhalt zeit- und kulturgeschichtliche Relevanz besitzt. Dies gilt etwa für zeitgeschichtliche Dokumentationen unter Verwendung von Fernseharchiv-Material.

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 planet-schule.de stehen.

a) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen wird zum Teil kritisiert, dass im Telemedienkonzept nicht ersichtlich werde, ob Pay-Angebote bei der Betrachtung des Wettbewerbs berücksichtigt worden seien. Die Berücksichtigung frei zugänglicher Angebote nach dem Rundfunkstaatsvertrag schließe Angebote ein, für die ein Entgelt zu entrichten sei (VPRT).

An dem Verfahren des SWR zur Ermittlung der Wettbewerber wird des Weiteren bemängelt, dass die gewählten Suchbegriffe nicht geeignet seien, relevante Wettbewerber zu finden (VPRT).

Der VPRT kritisiert außerdem den gewählten „Vollprogrammansatz“, wonach als relevante Wettbewerber nur Angebote klassifiziert würden, welche eine ähnlich breite Zielgruppe ansprächen und ein ähnlich breites inhaltliches Spektrum aufwiesen.

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Telemedienkonzept wurden die publizistischen Wettbewerber anhand einer mehrstufigen Recherche ermittelt.

Im ersten Schritt erfolgte eine Suche mittels der Suchmaschinen google.de und yahoo.de. Suchbegriffe waren „Bildungsfernsehen“, „Schulfernsehen“, „Schule und Medien“ und „Bildung und Medien“. Die Suche wurde auf die ersten drei Trefferseiten begrenzt. Der zweite Schritt umfasste die Suche auf dem Deutschen Bildungsserver (bildungsserver.de). Zudem wurden auf der Seite des Online-Angebots der Badenwürttembergischen Landesakademie für Fortbildung und Personalentwicklung an Schulen (<http://lehrerfortbildung-bw.de/>) sowie

schulen-ans-web.de weitere Wettbewerber recherchiert, da hier Listen über „Schulrundfunk“, „Schulfernsehen“ und „Websites für Kinder“ zur Verfügung stehen. Zuletzt wurden die genannten Suchbegriffe auf der Online-Enzyklopädie Wikipedia.de eingegeben, um Verlinkungen zu entsprechenden Medienanbietern zu recherchieren.

Hierdurch wurden insgesamt 17 überregionale deutschsprachige Online-Seiten als Wettbewerber ermittelt: öffentlich-rechtliche Online-Angebote (z. B. SF DRS My School, BR alpha, u. a.), privat-kommerzielle Online-Angebote (z. B. focus.de/schule, wissen.de/Bildung u. a.) und nichtkommerzielle Online-Angebote (z. B. Bildungsserver Hessen, schulweb.de, openwebschool.de u. a.). Bei diesen wurde in den Blick genommen, ob ein breites Themenspektrum im Bereich Wissen besteht, im Angebot multimediale Inhalte enthalten sind, Lernmaterialien zur Verfügung gestellt werden und Fortbildungsangebote für Lehrkräfte im Angebot enthalten sind. Zwei Anbieter (SF DRS My School, focus.de/schule) wiesen eine zu planet-schule.de ähnliche Angebotsstruktur auf. Weitere sechs Angebote wiesen zumindest in Teilen eine ähnliche Angebotsstruktur auf.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Analyse zur Identifizierung der Wettbewerber

Zusätzlich zu den Angaben im Telemedienkonzept und den Stellungnahmen konnte der Rundfunkrat auf Ergebnisse der Gutachter von Ludwigs GmbH & Co. KG zurückgreifen. Diese haben 27 Wettbewerber mit vergleichbaren Inhalten (Lern- und Wissensangebote für Schüler bzw. Unterrichtsmaterialien bzw. Videos zu Sach- und Wissensthemen) identifiziert, wobei darauf hingewiesen wird, dass eine Beschränkung auf publizistisch wichtige, d. h. auch häufig wahrgenommene, im Web zitierte und verlinkte Angebote vorgenommen wurde. Grundlage waren die von Goldmedia für die GVK entwickelte Angebotsdatenbank und eigene Recherchen der Gutachter. Diese fanden unter Verwendung von zwei Suchmaschinen (google.de, bing.com), der Anbieterliste der AGOF und von Expertenhinweisen statt.

Bei den auf diese Weise ermittelten Wettbewerbern handelt es sich um:

- öffentlich-rechtliche Angebote: 3sat.de/mediathek, ardmediathek.de, arte.tv/de, BR-alpha.de, Kindernetz.de, WDR Wissen macht Ah!, ZDF-Mediathek.de,
- private Angebote: Klett, Cornelsen, Duden, dreimasklicks.de, Erdkunde-wissen.de, focus.de/schule, geolino.de, Kidsweb.de, learnetix.de, learnkids.de, lehrer-online.de, lernsoftware.de, nationalgeographic.de, oberprima.com, schularena.com, toggo-cleverclub.de, toggo.de, Wasistwas.de, wissen.de/Bildung.

Auch das öffentlich-rechtliche Angebot aus der Schweiz sf.tv/sendungen/myschool wurde als Wettbewerber identifiziert.

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 (Bücher, CD-ROMs)

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 der Beitrag von planet-schule.de bereits in der von Ersteren nicht leistbaren Multimedialität, Vernetzung, Interaktivität und höheren Aktualität besteht.

2.3.2 Meinungsbildende Funktion von planet-schule.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 planet-schule.de angesichts der vorhandenen vergleichbarer Angebote – auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – auf?

a) Stellungnahmen Dritter

Nach Ansicht des VPRT blieben die Telemedienkonzepte eine Begründung des qualitativen Beitrags zum Wettbewerb schuldig.

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Telemedienkonzept könnten die Inhalte der Wettbewerber nicht direkt mit dem Angebot von planet-schule.de verglichen werden, da sie nicht mit dem linearen Programm von Planet Schule verzahnt seien. Ein Alleinstellungsmerkmal von planet-schule.de sei die große Auswahl und Vielfalt multimedialer Elemente. Das Angebot der Wettbewerber konzentriere sich meist auf Praxistests und Lernspiele, während planet-schule.de sich durch ein großes Repertoire an Animationen, Simulationen und trickfilmartigen Zeitreisen von seinen Mitbewerbern abgrenze. Download- und Bestellfunktionen, die nicht bei jedem der Wettbewerber vorhanden seien, leisteten zusätzlich einen wichtigen Beitrag für die Wissensvermittlung, da Inhalte unabhängig vom linearen und nichtlinearen Programm ohne zeitliche Begrenzung genutzt werden könnten.

c) **Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

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

Insbesondere die hochwertigen Filmbeiträge und interaktiven Lerneinheiten zeichnen das Angebot aus. planet-schule.de vereint Unterrichtsmaterialien für Lehrer und Lerninhalte für Schüler zu zahlreichen Schulfächern und Schulstufen; planet-schule.de unterscheidet sich damit von Angeboten, die primär auf Kinder und Jugendliche ausgerichtet sind wie WDR Wissen macht Ah!, toggo.de und toggo-cleverclub.de, von Angeboten, die sich primär an Lehrer richten wie lehrer-online.de, und von Angeboten, die in hohem Maße auf Ratgeberinhalte zum Thema Schule setzen wie focus.de/schule. Das Angebot scoyo.de dient dem spielerischen Vertiefen von Lerninhalten nach der Schule und beinhaltet Lernstoff der Klassenstufen 1-7, dabei stehen comicartige Spiele („Abenteuerwelten“) im Vordergrund.

planet-schule.de leistet somit einen qualitativen Beitrag zum Wettbewerb, indem es Schulhalte auch für höhere Klassenstufen für Lehrer und Schüler in Form eines umfangreichen Videoangebots verfügbar macht, das online genutzt und zum Teil auch heruntergeladen werden kann und mit entsprechendem Hintergrundmaterial für Lehrer sowie aufwendigen Animationen und Simulationen verbunden ist. Mit seinen kostenfreien Inhalten trägt das Angebot zum chancengleichen Zugang von Schülern zu multimedialen Lerninhalten auch außerhalb des Unterrichts bei.

SF DRS My School ist ein Angebot, das u. a. spezifisch schweizerische Themen behandelt, während sich planet-schule.de an Lehrer und Lernende in Deutschland richtet.

2.4 Abwägung

Der Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass planet-schule.de in qualitativer Hinsicht einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Demgegenüber sind die Auswirkungen auf den Werbemarkt nur gering. Zwar entzieht das Angebot den privaten Wettbewerbern Nutzeraufmerksamkeit, der zusätzliche Werbemarktanteil würde sich aber auf eine Vielzahl von Wettbewerbern verteilen. Die marktlichen Auswirkungen auf den Pay-Markt sind laut Gutachten noch geringer.

Selbst wenn man unterstellt, dass die Zugewinne für die einzelnen Wettbewerber deren publizistischen Beitrag steigern würden, ist der qualitative Beitrag von planet-schule.de unverzichtbar. Nur planet-schule.de macht die hochwertigen Inhalte des Schulfernsehens online verfügbar.

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

a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT kritisiert die fehlenden Kostenangaben, die für eine Mehrwertprüfung erforderlich seien. Zudem äußert der Verband die Ansicht, auf der dritten Stufe sei eine Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen.

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Telemedienkonzept wird der finanzielle Aufwand durch die Kultusministerien der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland getragen. Im ursprünglichen Telemedienkonzept waren die Kosten nicht aufgeführt. Dies wurde damit begründet, dass dem SWR derzeit keine Telemedienkosten für das Angebot entstünden.

c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates

Der Rundfunkrat hat dem Intendanten empfohlen, die Kosten für das Angebot im Konzept anzugeben. Nun heißt es im Konzept, dass der finanzielle Aufwand für den Anteil des SWR am Telemedienangebot 2009 insgesamt 0,50 Mio. € beträgt. 2010 wird mit einem Aufwand von 0,64 Mio. €, 2011 mit einem Aufwand von 0,78 Mio. € und 2012 mit einem Aufwand von 0,88 Mio. € 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.

Dem Rundfunkrat lag bei seiner Entscheidung außerdem eine durch den Intendanten übermittelte Aufschlüsselung der Personal-, Sach- und Verbreitungskosten nach dem KEF-Leitfaden vor.

Die Aufschlüsselung zeigt, dass im Zeitraum bis 2012 ein Anstieg des Honoraraufwands (Leistungsvergütungen ohne Online-Vergütungen) und des Sachaufwands bzw. der Fremdleistungen vorgesehen ist.

Dies wird im Anschreiben des Intendanten damit erläutert, dass beginnend mit dem Jahr 2010 Begleitmaterialien zu Sendungen des Schulfernsehens vermehrt direkt online angeboten werden sollen. Online-Angebote erhielten also Priorität gegenüber Offline-Medien (DVD-ROM, Print). Dadurch stiegen die aus den Förderzuschüssen finanzierten Telemedienkosten in den Jahren 2010 bis 2012 entsprechend an.

Der Intendant hat außerdem ausgeführt, dass die Telemedienkosten des WDR für das Angebot planet-schule.de Bestandteil der im Telemedienkonzept des WDR insgesamt ausgewiesenen Telemedienkosten seien. 2009 betrug der Anteil des WDR am Angebot planet-schule.de 293.600 €.

Auf Nachfrage des Rundfunkrates hat der Intendant den Umgang mit Verbreitungskosten präzisiert. 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).

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

Eine Kosten-Nutzen-Rechnung ist nach den Regeln für den Dreistufentest nicht erforderlich.⁹

Laut Kommissionsentscheidung würde für die dritte Stufe die Darlegung genügen, dass „der Aufwand für die Erbringung des Angebots vorgesehen ist“. Das Dreistufentestverfahren soll sicherstellen, dass die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar ist. Hierzu gehört, dass eine Überkompensation verhindert wird. Eine Überprüfung auf effektiven Mitteleinsatz ist im Rahmen des Tests nicht gefordert.

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 planet-schule.de preisbereinigt¹⁰ 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 Entwick-

⁹ A.A. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Köln/Berlin 2009, S. 74 ff.

¹⁰ 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.

lungskorridor nicht ohne Durchführung eines erneuten Dreistufentestverfahrens überschritten wird.