

„SWR-Telemedien“

Entscheidung des SWR-Rundfunkrats im Genehmigungsverfahren für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote gemäß § 32 Abs. 4 bis 7 Medienstaatsvertrag

A.	Entscheidung.....	1
B.	Sachverhalt.....	1
I.	Prüfungsgegenstand.....	1
1.	Inhalte des Angebots.....	1
2.	Wesentliche Änderungen.....	2
a)	Eigenständige Audio- und Videoinhalte.....	2
b)	Angebote auf Drittplattformen.....	2
c)	Anpassung der Verweildauern.....	3
II.	Gang des Verfahrens.....	4
1.	Gründung der AG Dreistufentest.....	4
2.	Eröffnung des Verfahrens.....	5
3.	Stellungnahmen Dritter.....	5
4.	Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen.....	5
5.	Kommentierungen des Intendanten zu Stellungnahmen und Gutachten.....	6
6.	Zusätzliche Erläuterungen des Intendanten.....	6
7.	Änderungen des Telemedienänderungskonzepts.....	6
8.	Entscheidung des SWR-Rundfunkrats.....	9
III.	Verfahrensfragen.....	10
1.	Erforderlichkeit eines eigenen Verfahrens wegen Kostensteigerung.....	10
a)	Stellungnahmen Dritter.....	10
b)	Ausführungen des Intendanten.....	10
c)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats.....	10
2.	Stellungnahmefrist.....	11
a)	Stellungnahmen Dritter.....	11
b)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats.....	11
3.	Informationspflicht über Beginn des Verfahrens.....	11
a)	Stellungnahmen Dritter.....	11
b)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats.....	11
4.	Prüffähiges Konzept.....	11
a)	Detailtiefe der Angebotsbeschreibung.....	11
aa)	Stellungnahmen Dritter.....	11
bb)	Ausführungen des Intendanten.....	12
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats.....	12
b)	Detailtiefe der Kostenaufschlüsselung.....	13
aa)	Stellungnahmen Dritter.....	13
bb)	Ausführungen des Intendanten.....	13
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats.....	13

C.	Materielle Prüfung der wesentlichen Änderungen	14
I.	Erste Stufe: Entsprechen die wesentlichen Änderungen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?	14
1.	Allgemeine Anforderungen	14
a)	Zu allen drei Änderungen.....	15
aa)	Stellungnahmen Dritter	15
bb)	Ausführungen des Intendanten	15
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	16
b)	Eigenständige Audio- und Videoinhalte	16
aa)	Stellungnahmen Dritter	16
bb)	Ausführungen des Intendanten	16
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	17
c)	Angebote auf Drittplattformen	17
aa)	Stellungnahmen Dritter	17
bb)	Ausführungen des Intendanten	17
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	18
d)	Anpassung der Verweildauern	19
aa)	Stellungnahmen Dritter	19
bb)	Ausführungen des Intendanten	19
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	20
2.	Telemedienspezifische Anforderungen.....	20
a)	Eigenständige Audio- und Videoinhalte	21
aa)	Stellungnahmen Dritter	21
bb)	Ausführungen des Intendanten	21
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	22
b)	Angebote auf Drittplattformen	22
aa)	Stellungnahmen Dritter	23
bb)	Ausführungen des Intendanten	23
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	24
c)	Anpassung der Verweildauern	25
aa)	Stellungnahmen Dritter	26
bb)	Ausführungen des Intendanten	26
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	27
3.	Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote	27
a)	Kein Verstoß gegen das Werbeverbot nach § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 MStV.....	27
aa)	Stellungnahmen Dritter	27
bb)	Ausführungen des Intendanten	28
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	28

b)	Kein Verstoß gegen das Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung nach § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 MStV	28
aa)	Stellungnahmen Dritter	28
bb)	Ausführungen des Intendanten	29
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	29
c)	Kein Verstoß gegen die Negativliste nach § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 i.V.m. Anlage zum MStV	30
aa)	Stellungnahmen Dritter	30
bb)	Ausführungen des Intendanten	30
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	30
d)	Kein Verstoß gegen das Verbot der Presseähnlichkeit nach § 30 Abs. 7 MStV ..	31
aa)	Stellungnahmen Dritter	31
bb)	Ausführungen des Intendanten	31
cc)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	33
4.	Beratungsergebnis der ersten Stufe	33
II.	Zweite Stufe: In welchem Umfang tragen die wesentlichen Änderungen in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?	33
1.	Auswirkungen der wesentlichen Änderungen auf alle relevanten Märkte	33
a)	Stellungnahmen Dritter	33
b)	Gutachten	34
aa)	Methodik.....	35
bb)	Darstellung der Ergebnisse.....	35
(1)	Quantifizierung des abgegrenzten ökonomischen Wettbewerbs	35
(2)	Ergebnisse der Nutzerforschung	36
(3)	Marktliche Auswirkungen auf den intramediären Markt	36
(4)	Marktliche Auswirkungen auf den intermediären Markt	37
c)	Ausführungen des Intendanten	37
aa)	Aus dem Telemedienänderungskonzept.....	37
bb)	Zu den Stellungnahmen Dritter	37
cc)	Zum Gutachten	39
d)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	39
2.	Publizistischer Beitrag der wesentlichen Änderungen in qualitativer Hinsicht	40
a)	Stellungnahmen Dritter	40
b)	Ausführungen des Intendanten	41
c)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	42
aa)	Qualität von eigenständigen Audio- und Videoinhalten	43
bb)	Qualität bei der Nutzung von Drittplattformen	43
cc)	Qualität des Verweildauerkonzepts.....	44
3.	Bewertung des publizistischen Nutzens der wesentlichen Änderungen.....	45

a)	Stellungnahmen Dritter	45
b)	Ausführungen des Intendanten	46
c)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	46
aa)	Bestimmung der publizistischen Wettbewerber	46
bb)	Publizistischer Nutzen	48
4.	Beratungsergebnis der zweiten Stufe	49
III.	Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für die wesentlichen Änderungen erforderlich?	49
1.	Zu allen Änderungen	50
a)	Stellungnahmen Dritter	50
b)	Ausführungen des Intendanten	50
c)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	51
2.	Eigenständige Audio- und Videoinhalte	51
a)	Stellungnahmen Dritter	51
b)	Ausführungen des Intendanten	51
c)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	52
3.	Angebote auf Drittplattformen	52
a)	Stellungnahmen Dritter	52
b)	Ausführungen des Intendanten	52
c)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	53
4.	Anpassung der Verweildauern	53
a)	Stellungnahmen Dritter	53
b)	Ausführungen des Intendanten	53
c)	Beschluss des SWR-Rundfunkrats	53
5.	Beratungsergebnis der dritten Stufe	54
D.	Weitere Kritikpunkte und Anregungen zu sonstigen Inhalten des TMÄK	54

A. Entscheidung

Der Rundfunkrat des Südwestrundfunks stellt gemäß § 32 Abs. 4 bis 7 Medienstaatsvertrag fest, dass die wesentlichen Änderungen des Telemedienangebots SWR-Telemedien gemäß dem Telemedienänderungskonzept in der marginal angepassten bzw. konkretisierten Fassung vom Mai 2022 den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 Medienstaatsvertrag entsprechen und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind.

Das ursprüngliche Telemedienänderungskonzept vom September 2021 wurde – teilweise angeregt durch den Rundfunkrat des SWR – in den folgenden Punkten durch den Intendanten marginal angepasst:

- Klarstellung des Begriffsverständnisses von „eigenständigen audiovisuellen Inhalten“ (TMÄK, S. 8, 39, 41, 49, 79)
- Orthographische Anpassung des Begriffs „Verweildauerkonzept“ (S. 53)
- Anpassung Plan-Kosten 2021 auf Ist-Kosten 2021 (S. 27)
- Anpassungen des Dokuments zwecks Barrierefreiheit

B. Sachverhalt

I. Prüfungsgegenstand

1. Inhalte des Angebots

Das Telemedienänderungskonzept (nachfolgend: TMÄK) umfasst mehrere Angebote, die im Rahmen eines integrierten Dreistufentest-Verfahrens geprüft werden. Dazu gehören SWR.de, SWR3.de, DASDING.de und kindernetz.de.

Durch das Portal SWR.de wird der Zugang zu den gesamten Angeboten des SWR in ihrer inhaltlichen Vielfalt geboten. Diese bestehen aus mehreren Angebotsteilen, die alle Bereiche des gesetzlichen Auftrags (Information, Bildung, Beratung, Unterhaltung und Kultur) abdecken. Dabei bietet die Startseite swr.de einen aktuellen Überblick über verschiedene Themen und dient der Vernetzung der unterschiedlichen Angebotsteile. Unter dieses Angebot sind verschiedene Themenverticals zu fassen: SWR Aktuell, SWR Sport, SWR Wissen, SWR Heimat, SWR Schlager, SWR Classic. Daneben werden die einzelnen Programm- und Sendungsmarken widergespiegelt und eine Verbindung zur ARD Mediathek und ARD Audiothek geschaffen.

Das Angebot SWR3.de ist als Online-Pendant zum reichweitenstarken deutschen Pop-Musikangebot SWR3 zu sehen, in seiner Ausrichtung aber ein eigenständiges multimediales Angebot, das Inhalte aus verschiedenen Bereichen wie Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung kuratiert. Die Inhalte werden zielgruppengerecht und ausspielwegoptimiert angeboten. Dabei wird großen Wert auf den Einbezug der Nutzer*innen durch interaktive Inhalte gelegt. Daneben liegen Schwerpunkte im Bereich der Faktenchecks, im Unterhaltungsangebot durch satirische Aufbereitung aktueller Themen und der Darstellung aller Facetten der modernen Popkultur.

Hervorzuheben ist außerdem das Angebot DASDING.de, das auf junge Zielgruppen im Alter zwischen 14 und 29 Jahren ausgerichtet ist. Es handelt sich um ein multimediales Angebot, das versucht, junge Menschen mit auftragsgerechten Inhalten dort zu erreichen, wo sie sich medial aufhalten. Das Angebot ist als Content-Netzwerk zu verstehen, das über verschiedenste Ausspielwege erreichbar ist und dabei spezielle Zielgruppen, etwa durch die

DASDING-Vor-Ort-Kanäle bei Instagram, anspricht. Inhaltlich wird das gesamte Spektrum des öffentlich-rechtlichen Auftrags von Information und Bildung über Kultur bis zu Unterhaltung erfasst. Wie bei SWR3.de spielt die Interaktion mit den Nutzer*innen eine große Rolle.

Daneben ist das Kinderangebot kindernetz.de zu beachten. Zukünftig soll das Angebot Pre-Teens+ im Alter von acht bis 14 und vereinzelt bis 16 Jahren fokussieren. Die Zielgruppe der Vorschul- und Grundschulkindern soll nicht mehr wie bisher auch von kindernetz.de, sondern primär von KiKA angesprochen werden. Die Inhalte aus den Bereichen Information, Orientierung und Unterhaltung werden an die Bedürfnisse dieser Zielgruppe angepasst, wobei im Zuge dieser Weiterentwicklung eine Umbenennung des Angebots erfolgen soll. Die Formate variieren von fundierten Dokus, historischen Formaten, Unterhaltungsformaten über integrative Formate bis zu Aufklärungsformaten und werden nach pädagogischen Standards entwickelt. So werden Themen mit gesellschaftlicher, politischer und historischer Relevanz zielgruppengerecht aufbereitet.

2. Wesentliche Änderungen

Mit dem TMÄK 2021 sollen drei wesentliche Änderungen eingeführt werden, die im vorliegenden Verfahren zu prüfen sind. Damit sollen die durch den 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (nachfolgend: RÄndStV) ermöglichten Änderungen umgesetzt werden. Ziel ist es, den gewandelten Nutzungs- und Rezeptionsbedürfnissen der Nutzer*innen Rechnung zu tragen, die vermehrt unabhängig von linearen Angeboten konsumieren und dafür verschiedene Plattformen nutzen. Gemäß § 32 Abs. 3 Satz 3 Medienstaatsvertrag (nachfolgend: MStV) bezieht sich das Verfahren bei wesentlichen Änderungen allein auf die Abweichungen von den bisher veröffentlichten Telemedienkonzepten (nachfolgend: TMK). Soweit durch das TMÄK keine Änderungen verursacht werden, behält das TMK seine Gültigkeit.

a) Eigenständige Audio- und Videoinhalte

Unter eigenständige Audio- und Videoinhalte sind zunächst eigenständige audiovisuelle Inhalte („online only“) zu fassen. Diese sind durch § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 MStV beauftragt und werden unabhängig von linearen Angebotsteilen entwickelt und erstellt. Gleiches gilt für die nicht ausdrücklich beauftragten, aber durch die nicht abschließende Aufzählung des § 30 Abs. 2 Satz 1 MStV („insbesondere“) ermöglichten Audio-Inhalte. Dabei werden neue Darstellungs- und Erzählformen genutzt, die sich von den linearen Programmanforderungen unterscheiden. Bisher wurden einzelne eigenständige Angebote erstellt, wobei es sich insbesondere um interaktive Formate oder solche Formate handelt, die auf individuelle Nutzungssituationen Bezug nehmen. Einzelne „online only“-Formate gibt es bereits mit „SWR Heimat“ oder dem SWR3-Podcast „Brücken bauen – mit Hans Sarpei“. Daneben handelt es sich etwa um Kandidat*innen-Checks im Vorfeld zu Landtags- oder Bundestagswahlen, bei denen sich Nutzer*innen Antworten auf die wichtigsten Wahlkampf Fragen im Direktvergleich als Video anschauen können. Solche eigenständigen Onlineangebote sollen in Zukunft vermehrt angeboten werden.

Daneben werden Inhalte im Sinne der „online first“-Strategie ausgespielt. Dabei handelt es sich um Angebote, die für die lineare Ausstrahlung geeignet und entwickelt sind, aber vorab bereits online verfügbar gemacht werden.

b) Angebote auf Drittplattformen

Entsprechend den Erwartungen der Nutzer*innen sollen Inhalte nicht nur auf eigenen Plattformen zur Verfügung gestellt, sondern auch auf Drittplattformen angeboten werden. Insbesondere jüngere Menschen, aber auch andere gesellschaftliche Gruppen präferieren den

Inhaltekonsum auf Drittplattformen, die die Nutzung von Inhalten verschiedener Anbieter*innen ermöglichen. Dementsprechend werden Inhalte auf eigenen Plattformen angeboten, optimiert und weiterentwickelt und zusätzlich auf Drittplattformen bereitgestellt, um möglichst viele Menschen zu erreichen.

Eine wichtige Rolle spielt dabei die Erstellung und Auswahl nach journalistischen Qualitätskriterien, wobei die Inhalte an die jeweilige Plattform angepasst werden. Zudem ist der Austausch mit Nutzer*innen wichtig, um Partizipation und Interaktion zu ermöglichen. Wichtige Bausteine sind dafür das „Community Building“ und „Community Management“. Ziel ist es, auch auf Drittplattformen Diversität an Themen und Genres zu bieten und erkennbar zu machen, dass die Inhalte vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Verfügung gestellt werden. Drittplattformen wie Facebook und Instagram werden dabei zudem als Werbeplattform genutzt, die auf Inhalte der SWR- bzw. ARD-eigenen Plattformen verweisen.

Die Nutzung dieser Plattformen soll unter Berücksichtigung der jugendmedien- und datenschutzrechtlichen Vorgaben erfolgen. Außerdem wird angestrebt, die Inhalte möglichst in einem werbe- und sponsorenfreien Umfeld anzubieten, was jedoch bei Drittplattformen nicht vollständig möglich ist.

c) Anpassung der Verweildauern

Das Verweildauerkonzept soll ebenfalls an die Vorstellungen der Nutzer*innen angepasst werden, die grundsätzlich eine längere Verfügbarkeit von Inhalten erwarten. So wird es beispielsweise als selbstverständlich angesehen, dass komplette Serienstaffeln und ältere Serienstaffeln verfügbar, die Inhalte auf Einzelbedürfnisse zugeschnitten sind und Material umfassend zeit- und ortsunabhängig abgerufen werden kann. Entsprechend sollen die Verweildauern durch Nutzung der neuen rechtlichen Möglichkeiten erweitert werden. Für die Verweildauerfrist ist nun das Datum der Erstveröffentlichung unabhängig von Inhalt und Angebotsform ausschlaggebend. Einfluss auf die Verweildauern haben neben den Nutzungsbedürfnissen auch die Kosten für die Rechteabgeltung und die technische Infrastruktur zur Bereithaltung und Verbreitung sowie sonstige Rechte der an der Produktion der Inhalte beteiligten Personen.

Diese Erwägungen führen abgesehen von den gesetzlich bestimmten Fristen für Großereignisse, europäische Lizenzprodukte und zeit- und kulturgeschichtliche Archive zu einem differenzierten Verweildauerkonzept mit je nach Kategorie abgestuften Verweildauern. Dieses ist im TMÄK auf den S. 54 f. aufgeführt:

- Non-Fiktionale Inhalte (z. B. Nachrichten, aktuelle Informationen, Gesprächsformate, Magazine, Dokumentationen, „Dokumentation“-Formate, Reportagen, Features, Politisches Kabarett, Comedy, Satire, Show) werden bis zu zwei Jahre eingestellt. Dies ist zur Erfüllung der Nutzer*innen-Bedürfnisse und der zeitgemäßen Erfüllung des Auftrags notwendig.
- Fiktionale Inhalte (z. B. Filme, Hörspiele, Lesungen, Mehrteiler, Reihen, Serien) werden bis zu zwölf Monate eingestellt. Dies ist zur Vereinfachung, der Anpassung an das Nutzer*innenverhalten, der Konkurrenzfähigkeit gegenüber Streaming-Angeboten und der zeitgemäßen Erfüllung des Auftrags notwendig. Die Verweildauerfrist beginnt bei Staffelserien (in der Regel bis 26 Folgen pro Staffel) mit Publikation der letzten Folge der jeweiligen Staffel. Die Wiedereinstellung früherer Staffeln ist aus redaktionellen Gründen möglich. Bei Telenovelas, Daily Soaps und/oder Serien ohne Staffeln beginnt die Frist jeweils mit Publikation der jeweiligen Folge.
- Inhalte für Kinder (z. B. Kinderspielfilme, Kinder-Dokumentationen, Kinderhörspiele/Hörfassungen, Märchen, Kinderserien, Erklärstücke, Lehr- und Lerninhalte, Kindernachrichten, Kinderunterhaltung) werden bis zu fünf Jahre eingestellt. Dies ist zur

Anpassung an das Nutzer*innen-Verhalten, wegen der generell längeren Nutzungsdauer über mehrere Kindergenerationen hinweg, zur Konkurrenzfähigkeit gegenüber Streaming-Angeboten und der zeitgemäßen Erfüllung des Auftrags notwendig.

- Bildungsinhalte (z. B. Wissenschaft, Technik, Theologie, Ethik, Politik, Umwelt, Arbeit und Soziales, Kulturdokumentation, Lehr- und Lerninhalte) werden bis zu fünf Jahre eingestellt. Dies ist notwendig, um einen Beitrag zum gesellschaftlichen Diskurs durch Wissens- und Wertevermittlung zu leisten.
- Debüt-Filme (dazu zählen die ersten drei Produktionen von Regisseur*innen, Autor*innen und Hauptdarsteller*innen) werden bis zu zwei Jahre eingestellt. Dies ist zur Förderung des Filmnachwuchses notwendig.
- Programmschwerpunkte und Themenschwerpunkte werden bis zu zwei Jahre eingestellt. Dies ist zur Erfüllung der Nutzer*innen-Bedürfnisse und der zeitgemäßen Erfüllung des Auftrags notwendig.
- Aus redaktionellen Gründen können ausgewählte Inhalte mit transparent nachvollziehbarer Begründung wiedereingestellt werden. Dies ist notwendig, um zum Beispiel einen Beitrag zum gesellschaftlichen Diskurs zu leisten und die Nutzerbedürfnisse zu erfüllen. Ausgewählte Inhalte können mit transparent nachvollziehbarer Begründung, z. B. wegen eines fortdauernden gesellschaftlichen Diskurses aus zeit- oder kulturgeschichtlichen Gründen, in ein Archiv überführt und zeitlich unbefristet angeboten werden.
- Inhalte und interaktive Angebote, die sich auf regelmäßig wiederkehrende Themen oder konstante Elemente der Berichterstattung beziehen und diese abbilden, werden so lange angeboten, wie sie für das gesellschaftliche Nutzungsbedürfnis relevant sind.
- Bei wiederkehrenden Ereignissen und Themen, die einem bestimmten Rhythmus unterliegen (z. B. Kulturevents, Jubiläen, Sportereignisse, Wahlen) orientiert sich die Verweildauer an der dem Berichtsgegenstand immanenten Frist; Inhalte können so bis zur Wiederkehr des Ereignisses angeboten werden.

Die Verweildauer der Inhalte auf Drittplattformen orientiert sich grundsätzlich an der Verweildauer auf eigenen Plattformen, unter Berücksichtigung der Regeln und Gepflogenheiten und/oder der technischen Voraussetzungen der jeweiligen Drittplattform.

II. Gang des Verfahrens

1. Gründung der AG Dreistufentest

Mit einstimmigem Beschluss wurde der Ausschuss Recht und Technik (nachfolgend: ART) am 26. März 2021 mit der Prozesssteuerung der Genehmigungsverfahren und der Vorbereitung der Beschlüsse und Entscheidungen des Rundfunkrats beauftragt. Daneben wurde der Vorsitzende des Rundfunkrats beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem ART alle erforderlichen Verfahrensschritte einzuleiten und die nötigen Entscheidungen zu treffen, um eine ordnungsgemäße Einleitung des Verfahrens zu gewährleisten. In der Sitzung des ART am 25. März 2021 wurde bereits vorbereitend eine Arbeitsgruppe („AG Dreistufentest“) gegründet. Diese sollte ursprünglich von Frau Claudia Daferner geleitet werden. Da sie aber im Sommer 2021 aus dem Rundfunkrat ausgeschieden ist, hat Frau Jutta Pagel-Steidl den Vorsitz übernommen. Die erste Sitzung der AG Dreistufentest fand am 15. September 2021 statt. Insgesamt wurden zu den drei vom SWR verantworteten Dreistufentest-Verfahren bis zur Entscheidung im Verfahren zu den SWR-Telemedien am 20. Mai 2022 acht Sitzungen durchgeführt. Dabei hatten drei Sitzungen alle drei Verfahren und zwei fokussiert das Verfahren SWR-Telemedien zum Gegenstand.

2. Eröffnung des Verfahrens

Am 24. September 2021 hat der Intendant dem SWR-Rundfunkrat das TMÄK zu den SWR-Telemedien vorgelegt. Sodann wurde das Dreistufentest-Verfahren gemäß § 32 Abs. 4 bis 7 MStV entsprechend dem Antrag des Intendanten eröffnet. Mit Einleitung des Verfahrens wurde das TMÄK auf der Gremienseite des Rundfunkrats veröffentlicht.

3. Stellungnahmen Dritter

Ab dem 24. September 2021 waren Dritte gemäß § 32 Abs. 5 Satz 1 MStV dazu aufgerufen, eine Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahmefrist umfasste acht Wochen und endete am 19. November 2021.

Zu den SWR-Telemedien sind zehn Stellungnahmen eingegangen. Zwei Stellungnehmer*innen haben innerhalb der Frist um eine Fristverlängerung gebeten, die ihnen gewährt wurde. Sechs Stellungnahmen beziehen sich ausschließlich auf das Verfahren zu den SWR-Telemedien, während die anderen die drei vom SWR-Rundfunkrat geleiteten Dreistufentest-Verfahren insgesamt thematisieren. Folgende Institutionen/Verbände haben eine Stellungnahme eingereicht: Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR), Deutscher Bühnenverein Bundesverband (DBB), Deutscher Bühnenverein Landesverband Baden-Württemberg (DBL B-W), Landesseniorenrat Baden-Württemberg (LSR B-W), Landesverband für Menschen mit Körper- und Mehrfachbehinderung Baden-Württemberg e.V. & Landesbehindertenbeauftragte Baden-Württemberg (LVKM B-W & LBB B-W), die Volkshochschulen Landkreis Rastatt (VHS Ra), Rottenburg (VHS Ro) und St. Georgen (VHS St. G), VAUNET – Verband privater Medien (VAUNET) und der Verband Südwestdeutscher Zeitungverleger e.V. zusammen mit dem Verband privater Rundfunkanbieter Baden-Württemberg e.V. (VSZV/VPRA).

Die Stellungnahmen wurden gemäß Ziffer II Abs. 6 der Richtlinie *Genehmigungsverfahren des Südwestrundfunks für neue Telemedienangebote, für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote sowie für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme* unverzüglich den Rundfunkratsmitgliedern und dem Intendanten zur Verfügung gestellt.

Bei den Stellungnahmen ist zu berücksichtigen, dass diese sich teilweise nicht allein auf den aktuellen Gegenstand des Verfahrens (die drei wesentlichen Änderungen) beziehen, sondern vermehrt weitergehende Anmerkungen zum Gesamtangebot SWR-Telemedien machen (s. Kapitel D). Des Weiteren äußern sich manche Stellungnahmen auch zu Verfahrensfragen, die streng genommen nicht Bezugspunkt der Stellungnahmemöglichkeit des § 32 Abs. 5 Satz 1 MStV sind. Diese bezieht sich ausdrücklich auf die Voraussetzungen des Absatzes 4. Dennoch hat sich der Rundfunkrat dazu entschieden, auch diese Äußerungen und Kritikpunkte im Rahmen des Verfahrens zu beraten, um einen umfassenden Überblick zu erhalten (s. Kapitel B III.).

4. Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen

Der Rundfunkrat hat sich das bereits von der AG Dreistufentest am 15. September 2021 angestoßene Verfahren zur Angebotseinholung zur Vergabe eines medienökonomischen Gutachtens am 24. September 2021 zu eigen gemacht. Es wurden sechs Unternehmen/Personen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert, wovon drei ihr Angebot form- und fristgerecht bis zum 11. Oktober 2021 um 12 Uhr eingereicht haben. Entsprechend der Empfehlung der AG Dreistufentest und des ART wurde die Goldmedia GmbH Strategy Consulting (nachfolgend: Goldmedia) mit Beschluss vom 10. November 2021 gemäß § 32 Abs. 5 Satz 4 MStV beauftragt, das Gutachten zu den Auswirkungen auf alle relevanten Märkte anzufertigen. Der Name

des Gutachters wurde gemäß § 32 Abs. 5 Satz 5 MStV auf der Webseite des Rundfunkrats und mit einer Pressemitteilung vom 11. November 2021 bekannt gegeben.

Das Gutachten wurde am 28. Januar 2022 fristgerecht eingereicht und den Rundfunkratsmitgliedern und dem Intendanten unverzüglich übermittelt (Ziffer II Abs. 6 Richtlinie *Genehmigungsverfahren des Südwestrundfunks für neue Telemedienangebote, für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote sowie für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme*). In einer Sitzung der AG Dreistufentest am 04. Februar 2022 und in einer öffentlichen Sitzung des Rundfunkrats am 09. Februar 2022 wurde das Gutachten präsentiert. Es wurde zuletzt am 09. Februar 2022 aktualisiert.

5. Kommentierungen des Intendanten zu Stellungnahmen und Gutachten

Die Kommentierungen des Intendanten zu den Stellungnahmen und dem Gutachten zu den SWR-Telemedien sind am 25. Februar 2022 beim Rundfunkrat eingegangen. Gleichzeitig hat der Intendant auf Nachfrage vom 21. Januar 2022 eine detaillierte Kostenaufschlüsselung im Sinne des KEF-Leitfadens vorgelegt.

6. Zusätzliche Erläuterungen des Intendanten

Der Intendant wurde mit Schreiben vom 07. März 2022 im Rahmen der parallel zu absolvierenden Dreistufentest-Verfahren zu den TMÄK ARD.de und planet-schule.de aufgefordert, zusätzliche Informationen zu Spieleangeboten bzw. der Nutzung von Spieleplattformen und zu Maßnahmen, inwiefern auf Algorithmen auf Drittplattformen reagiert wird, vorzulegen. In seinem Antwortschreiben vom 15. März 2022 hat der Intendant angegeben, dass diese Erläuterungen ebenfalls als Ergänzung zur Kommentierung zu den SWR-Telemedien angesehen werden sollen. Daher hat er auch zu diesem TMÄK angebotsspezifische Informationen eingearbeitet.

7. Änderungen des Telemedienänderungskonzepts

Angeregt durch die Forderungen in den Verfahren ARD.de und planet-schule.de, die mit Schreiben vom 30. März 2022 übermittelt wurden, hat der Intendant am 5. Mai 2022 eine Stellungnahme zu den auch im Rahmen des TMÄK SWR-Telemedien als relevant angesehenen Punkten übermittelt. Folgende marginale Konkretisierungen bzw. Anpassungen wurden darin vorgeschlagen:

- Klarstellung des Begriffsverständnisses von „eigenständigen audiovisuellen Inhalten“

Der Rundfunkrat ist in seinen Beratungen zu dem Ergebnis gekommen, dass der Begriff „audiovisuell“ nach dem auf die AVMD-RL (Art. 1 a) i), g)) zurückgehenden, üblichen Begriffsverständnis (s. auch § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV und die Begründung zu § 2 Abs. Nr. 7 und Nr. 13 MStV) Inhalte erfasst, die zur gleichen Zeit hör- und sichtbar sind. Dies ändert nichts an der Tatsache, dass der öffentlich-rechtliche Telemedienauftrag gem. § 30 Abs. 2 Satz 1 MStV sowohl eigenständige Audio- als auch Videoinhalte umfasst.

Der SWR nutzt die Begrifflichkeit „audiovisuell“ dagegen nicht formal im Sinne der Definition der AVMD-Richtlinie, sondern legt das Verständnis zugrunde, das als „audiovisuell“ Inhalte bezeichnet, die die visuellen und auditiven Sinne des Menschen durch sämtliche Gestaltungsformen von Ton und/oder Bewegtbild oder sich daraus ergebenden Mischformen bedienen. So sind insbesondere sowohl Audio- als auch Videoinhalte davon umfasst.

Dieses Begriffsverständnis wurde auf Anregung des SWR-Rundfunkrats im Rahmen der Konkretisierung durch den Intendanten im TMÄK folgendermaßen transparent gemacht (Anm.: Änderungen kursiv):

Alte Fassung (September 2021)	Neue Fassung (Mai 2022)
<p>S. 7 f.:</p> <p>Veränderte Beauftragung</p> <p>In § 30 Abs. 2 Satz 1 MStV werden die durch den 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingeführten Modifikationen und Erweiterungen innerhalb der nachstehend genannten Inhalte-Kategorien geregelt:</p> <p>»Online Only« ist möglich: Es ist zulässig, eigenständige audiovisuelle Inhalte für Telemedienangebote zu erstellen und zu verbreiten. Bei diesen Inhalten ist der Sendungsbezug zum linearen Rundfunkprogramm nicht mehr erforderlich. Darüber hinaus ist auch »Online First« möglich. Die Beiträge aus dem linearen Programm können grundsätzlich bereits vor der Ausstrahlung auf Abruf angeboten werden.</p>	<p>S. 8 (Ergänzung Fußnote):</p> <p>Veränderte Beauftragung</p> <p>In § 30 Abs. 2 Satz 1 MStV werden die durch den 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingeführten Modifikationen und Erweiterungen innerhalb der nachstehend genannten Inhalte-Kategorien geregelt:</p> <p>»Online Only« ist möglich: Es ist zulässig, eigenständige <i>audiovisuelle Inhalte</i>¹ für Telemedienangebote zu erstellen und zu verbreiten. Bei diesen Inhalten ist der Sendungsbezug zum linearen Rundfunkprogramm nicht mehr erforderlich. Darüber hinaus ist auch »Online First« möglich. Die Beiträge aus dem linearen Programm können grundsätzlich bereits vor der Ausstrahlung auf Abruf angeboten werden.</p> <p><i>¹ Der Begriff „audiovisuell“ wird in diesem Telemedienänderungskonzept nicht formell im Sinne der AVMD-Richtlinie verstanden. „Audiovisuelle Inhalte“ umfassen in dem zugrunde gelegten Verständnis vielmehr die Beschreibung im gängigen Sprachgebrauch für Inhalte, die die visuellen und auditiven Sinne des Menschen durch sämtliche Gestaltungsformen von Ton und/oder Bewegtbild oder sich daraus ergebenden Mischformen bedienen. So sind insbesondere sowohl Audio- als auch Videoinhalte davon umfasst.</i></p>
<p>S. 38 f.:</p> <p>Neben der Ausrichtung der technischen Ausgestaltung hin zu einer leichten Zugänglichkeit der Online-Angebote und Apps ist dem SWR auch die Barrierefreiheit der audiovisuellen Inhalte ein wichtiges Anliegen. So werden auch in den Telemedien Videos mit Untertiteln angeboten. Insbesondere die aus dem linearen Fernsehen stammenden Inhalte sind bereits in hohem Maße untertitelt und damit auch online mit Untertiteln versehen. (...)</p> <p>(S. 39, 2. Absatz)</p> <p>Neben Onlineangeboten mit audiovisuellem Fokus werden auch die Webangebote und Apps des SWR mit Audioschwerpunkt für</p>	<p>S. 38 f.:</p> <p>Neben der Ausrichtung der technischen Ausgestaltung hin zu einer leichten Zugänglichkeit der Online-Angebote und Apps ist dem SWR auch die Barrierefreiheit der audiovisuellen Inhalte ein wichtiges Anliegen. So werden auch in den Telemedien Videos mit Untertiteln angeboten. Insbesondere die aus dem linearen Fernsehen stammenden Inhalte sind bereits in hohem Maße untertitelt und damit auch online mit Untertiteln versehen. (...)</p> <p>(S. 39, 2. Absatz)</p> <p><i>Auch die Webangebote und Apps des SWR mit Audioschwerpunkt werden für barrierefreie Zugänge und Nutzbarkeit optimiert.</i></p>

<p>barrierefreie Zugänge und Nutzbarkeit optimiert. Darüber hinaus ist bei der Entwicklung und Bereitstellung von Voice-Anwendungen – etwa für Sprachassistenten – die Barrierefreiheit ein zentrales Thema.</p>	<p>Darüber hinaus ist bei der Entwicklung und Bereitstellung von Voice-Anwendungen – etwa für Sprachassistenten – die Barrierefreiheit ein zentrales Thema.</p>
<p>S. 41:</p> <p>4.1 Eigenständige audiovisuelle Inhalte 4.1.1 Eigenständige Audio- und Videoinhalte (»online only«)</p> <p>Der Medienstaatsvertrag beauftragt in § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 MStV die ARD-Landesrundfunkanstalten, in ihren Telemedienangeboten neben Sendungen vor und nach deren Ausstrahlung im linearen Bereich, auch eigenständige audiovisuelle Inhalte bereit zu stellen (»online only«).</p>	<p>S. 41:</p> <p>4.1 Eigenständige audiovisuelle Inhalte 4.1.1 Eigenständige Audio- und Videoinhalte (»online only«)</p> <p><i>Der Medienstaatsvertrag beauftragt in § 30 Abs. 2 Satz 1 MStV die ARD-Landesrundfunkanstalten, in ihren Telemedienangeboten neben Sendungen vor und nach deren Ausstrahlung im linearen Bereich, auch eigenständige audiovisuelle Inhalte bereit zu stellen (»online only«).</i></p>
<p>S. 49</p> <p>Um den proportional zur Nutzungshäufigkeit steigenden Erwartungen gerecht zu werden, ist eine Anpassung einiger Aussagen des bestehenden Telemedienkonzeptes zwingend notwendig: Die Verweildauer-Fristen werden etwa nicht mehr entlang einer linearen Sendungslogik ausgerichtet, sondern orientiert sich an den nutzungs- und auftragsgemäßen Erwartungen der Nutzer:innen an Themen und Inhalten. Damit trägt der SWR auch der Beauftragung in § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 MStV Rechnung, wo ausdrücklich eigenständige audiovisuelle Angebote ermöglicht werden.</p>	<p>S. 49 f.</p> <p>Um den proportional zur Nutzungshäufigkeit steigenden Erwartungen gerecht zu werden, ist eine Anpassung einiger Aussagen des bestehenden Telemedienkonzeptes zwingend notwendig: Die Verweildauer-Fristen werden etwa nicht mehr entlang einer linearen Sendungslogik ausgerichtet, sondern orientiert sich an den nutzungs- und auftragsgemäßen Erwartungen der Nutzer:innen an Themen und Inhalten. <i>Damit trägt der SWR auch der Beauftragung im Medienstaatsvertrag Rechnung, wo ausdrücklich eigenständige audiovisuelle Angebote ermöglicht werden.</i></p>
<p>S. 79 Eigenständige audiovisuelle Inhalte (Online Only)</p> <p>Für die beabsichtigte Ausweitung der Herstellung von eigenständigen Video- und Audioproduktionen, die nur auf Onlineplattformen ausgespielt werden (Online-Only) sowie die zusätzliche Herstellung internetspezifischer Darstellungsformen (z. B. Bildergalerien, Memes, Listicles etc.) sind entsprechende redaktionelle und produktionelle Kapazitäten, inkl. des Personalaufwandes für die Betreuung, sowie zusätzliche Rechtekosten erforderlich.</p>	<p>S. 79 Eigenständige audiovisuelle Inhalte (»online only«)</p> <p>Für die beabsichtigte Ausweitung der Herstellung von eigenständigen Video- und Audioproduktionen, die nur auf Onlineplattformen ausgespielt werden (»online only«) sowie die zusätzliche Herstellung internetspezifischer Darstellungsformen (z. B. Bildergalerien, Memes, Listicles etc.) sind entsprechende redaktionelle und produktionelle Kapazitäten, inkl. des Personalaufwandes für die Betreuung, sowie zusätzliche Rechtekosten erforderlich.</p>

Daneben hat der Intendant diesen Vorgang genutzt, um zwei weitere marginale Anpassungen vorzunehmen:

- Orthographische Korrektur

Alte Fassung (September 2021)	Neue Fassung (Mai 2022)
<p>S. 53, 4. Absatz:</p> <p>Das folgende Verweildauer Konzept setzt einen Rahmen für die sich stetig verändernde redaktionelle Arbeit zur Erfüllung des Auftrags. Angegeben wird jeweils die maximale Verweildauer. Die angegebenen Befristungen gelten ab dem Tag der ersten Veröffentlichung in den Angeboten, unabhängig vom Inhalt und seiner Angebotsform, um den Bedürfnissen der Nutzer:innen gerecht zu werden.</p>	<p>S. 53, 6. Absatz:</p> <p>Das folgende <i>Verweildauerkonzept</i> setzt einen Rahmen für die sich stetig verändernde redaktionelle Arbeit zur Erfüllung des Auftrags. Angegeben wird jeweils die maximale Verweildauer. Die angegebenen Befristungen gelten ab dem Tag der ersten Veröffentlichung in den Angeboten, unabhängig vom Inhalt und seiner Angebotsform, um den Bedürfnissen der Nutzer:innen gerecht zu werden.</p>

- Plan- zu Ist-Kosten

Alte Fassung (September 2021)	Neue Fassung (Mai 2022)												
<p>S. 27:</p> <p>Nachfolgend werden (auf Basis der oben erwähnten Methodik) die Ist-Kosten von 2017 bis heute sowie die Plankosten 2021 dargestellt:</p> <table border="1" data-bbox="204 1144 606 1359"> <thead> <tr> <th>In T €</th> <th>Plan 2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Summe</td> <td>59.739</td> </tr> <tr> <td>davon Verbreitungskosten</td> <td>1.454</td> </tr> </tbody> </table>	In T €	Plan 2021	Summe	59.739	davon Verbreitungskosten	1.454	<p>S. 27:</p> <p>Nachfolgend werden (auf Basis der oben erwähnten Methodik) die Ist-Kosten von 2017 <i>bis 2021 dargestellt:</i></p> <table border="1" data-bbox="810 1144 1233 1359"> <thead> <tr> <th>In T €</th> <th>Ist 2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Summe</td> <td>60.776</td> </tr> <tr> <td>davon Verbreitungskosten</td> <td>1.204</td> </tr> </tbody> </table>	In T €	Ist 2021	Summe	60.776	davon Verbreitungskosten	1.204
In T €	Plan 2021												
Summe	59.739												
davon Verbreitungskosten	1.454												
In T €	Ist 2021												
Summe	60.776												
davon Verbreitungskosten	1.204												

Zudem soll den Anmerkungen aus der Rundfunkratssitzung vom 24. September 2021 bezüglich der Barrierefreiheit des Dokuments (TMÄK SWR-Telemedien) nachgekommen werden (z.B. in Bezug auf den Einsatz von Versalien und der Anpassung von Tabellen zur besseren Lesbarkeit).

Die Umsetzung dieser Anpassungen erfolgte in der Fassung vom Mai 2022, die am 11. Mai 2022 übermittelt wurde. Sie sind marginaler Natur und keine grundlegenden Änderungen am vorgelegten TMÄK.

8. Entscheidung des SWR-Rundfunkrats

Mit Beschluss vom 20. Mai 2022, der von der AG Dreistufentest am 26. April 2022 und vom ART am 19. Mai 2022 vorbereitet wurde, stellt der Rundfunkrat gemäß § 32 Abs. 4 bis 7 MStV fest, dass die wesentlichen Änderungen des Telemedienangebots SWR-Telemedien gemäß dem TMÄK in der marginal angepassten bzw. konkretisierten Fassung vom Mai 2022 den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV entsprechen und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind.

III. Verfahrensfragen

1. Erforderlichkeit eines eigenen Verfahrens wegen Kostensteigerung

a) Stellungnahmen Dritter

VAUNET bemerkt, dass die Ausführungen zu Stand und Entwicklung der SWR-Telemedien und eine Steigerung des SWR-Telemedienetats von 28,5 Mio. Euro gegenüber 2019 nicht zwingend den Schluss zulasse, dass keine wesentliche Änderung des Angebots vorliege und damit keine Einleitung eines Dreistufentest-Verfahrens nötig gewesen sei. Insbesondere wird dabei auf neue Themenverticals und die SWR Aktuell App verwiesen (VAUNET, S. 4).

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant führt aus, dass der SWR-Rundfunkrat seit den Bestandsverfahren 2010 regelmäßig über die Entwicklung der SWR-Telemedien informiert worden sei. In dieser Zeit habe es mehrfach Vorprüfungsverfahren zum Dreistufentest gegeben, in denen der Rundfunkrat in allen Fällen entsprechend den Ausführungen des Intendanten zu dem Ergebnis gekommen sei, dass keine wesentliche Änderung vorgelegen habe. Dementsprechend habe es seit 2010 keine weiteren Dreistufentest-Verfahren gegeben (TMÄK SWR-Telemedien, S. 11, Kommentierung, S. 11). Dies gelte auch für die von VAUNET angesprochenen Themenverticals ebenso wie für das Angebot SWR Aktuell und die zugehörige App. Das letzte Vorprüfungsverfahren sei im September 2021 durchgeführt worden (Kommentierung, S. 11).

c) **Beschluss des SWR-Rundfunkrats**

Die Erforderlichkeit eines Dreistufentest-Verfahrens ergibt sich aus § 32 Abs. 3 Satz 1 MStV sowie Ziffer I Abs. 1, 2 der Richtlinie *Genehmigungsverfahren des Südwestrundfunks für neue Telemedienangebote, für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote sowie für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme*. Danach ist ein Verfahren nötig, soweit es sich um ein neues oder wesentlich verändertes Angebot handelt. In der Genehmigungsrichtlinie sind Positiv- und Negativkriterien gelistet, die zur Bewertung, ob ein neues oder wesentlich verändertes Angebot vorliegt, herangezogen werden.¹

Der Rundfunkrat bemerkt, dass es mehrfach Vorprüfungen mit intensiven Beratungen gab, bei denen das Gremium in allen Fällen nach Prüfung der Positiv- und Negativkriterien zu dem Ergebnis kam, dass keine wesentliche Änderung vorlag. So beispielsweise bei dem Vorprüfungsverfahren zum Angebot swr.de, das die Themenverticals und SWR Aktuell beinhaltete und im Jahr 2019 ausführlich im ART (Sitzung am 4. Dezember 2019) und im Rundfunkrat (Sitzung vom 6. Dezember 2019) beraten wurde. In beiden Sitzungen sind die Gremienmitglieder darin übereingekommen, dass die Kostensteigerung ohne Zusammenhang mit inhaltlichen Änderungen des Gesamtangebots stand, sodass kein Positivkriterium der Genehmigungsrichtlinie vorlag. Gleiches gilt für die letzte Vorprüfung aufgrund der von VAUNET angesprochenen Kostensteigerung, die im September 2021 im ART (Sitzung vom 23. September 2021) und im Rundfunkrat (Sitzung vom 24. September 2021) beraten wurde.

¹ Richtlinie *Genehmigungsverfahren des Südwestrundfunks für neue Telemedienangebote, für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote sowie für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme* vom 27. März 2009, abrufbar unter: <https://www.swr.de/unternehmen/organisation/gremien/rundfunkrat/swr-genehmigungsverfahren-100.pdf> (abgerufen am 21.03.2022).

2. Stellungnahmefrist

a) Stellungnahmen Dritter

VSZV und VPRA bemängeln, dass die Stellungnahmefrist lediglich sechs Wochen betragen und teilweise innerhalb der Herbstferien gelegen habe (VSZV/VPRA, S. 4).

b) **Beschluss des SWR-Rundfunkrats**

Zunächst weist der Rundfunkrat darauf hin, dass § 32 Abs. 5 Satz 2 MStV eine Stellungnahmefrist von „mindestens sechs Wochen“ vorgibt. Diese kann beispielsweise aufgrund der Terminierung oder des Umfangs des Verfahrens verlängert werden. Die Entscheidung darüber liegt im Ermessen des Rundfunkrats, von dem der Rundfunkrat Gebrauch gemacht und eine Frist von acht Wochen (24. September – 19. November 2021) angesetzt hat. Dies ist den weiterführenden Beschlüssen vom 24. September 2021 zu entnehmen. Somit ist die Kritik unbegründet.

3. Informationspflicht über Beginn des Verfahrens

a) Stellungnahmen Dritter

VSZV und VPRA bringen vor, dass es angemessen gewesen wäre, die Verbände gesondert über die Einleitung der Dreistufentest-Verfahren zu informieren (VSZV/VPRA, S. 4).

b) **Beschluss des SWR-Rundfunkrats**

Der Rundfunkrat erklärt, dass es keine gesetzliche Verpflichtung zur Information privater Mitbewerber vor der Einleitung eines Dreistufentest-Verfahrens gibt. Zudem merkt er an, dass bereits mehrere Monate vor dem eigentlichen Beginn der Verfahren beispielsweise in der öffentlichen Sitzung des Rundfunkrats am 26. März 2021 darüber informiert und medial berichtet wurde.² Daher ist die Kritik zurückzuweisen.

4. Prüffähiges Konzept

Die Landesrundfunkanstalten sind gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 MStV dazu verpflichtet, in ihren TMK die Zielgruppe, Inhalte, Ausrichtung, Verweildauer, die Verwendung internetspezifischer Gestaltungsmittel sowie Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit näher zu beschreiben. Das Konzept muss so ausgestaltet sein, dass eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) möglich ist (§ 32 Abs. 2 MStV).

a) Detailtiefe der Angebotsbeschreibung

aa) Stellungnahmen Dritter

Insbesondere VAUNET kritisiert die fehlende nötige Detailtiefe der Angebotsbeschreibung, weshalb die Auswirkungen auf den Wettbewerb nicht ausreichend geprüft werden könnten. Zudem sei die Beschreibung so offen, dass darunter verschiedenste Angebote subsumiert werden könnten, was dazu führe, dass zukünftig jedes neue Angebot ohne eigenes Dreistufentest-Verfahren etabliert werden könne. Daneben bemängelt der Verband, dass die TMÄK

² Vgl. bspw. Medienkorrespondenz, <https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/gremien-der-ard-anstalten-bereiten-sich-auf-zahlreiche-drei-stufen-tests-vor.html> (abgerufen am 06.04.2022).

der Landesrundfunkanstalten in einigen Teilen identisch seien (VAUNET, S. 2). Dies wird hinsichtlich der Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit ebenfalls von VSZV und VPRA kritisiert (VSZV/VPRA, S. 9).

Diese bemerken außerdem, dass die Ausführungen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit unzureichend seien und sie erwartet hätten, dass die Ausführung dazu „einer der maßgeblichen Bestandteile des Telemedienänderungskonzepts“ wäre (VSZV/VPRA, S. 9 f.). Vom Landesverband für Menschen mit Körper- und Mehrfachbehinderung B-W und der Landesbehindertenbeauftragten B-W wird angemerkt, dass hinsichtlich der Barrierefreiheit verbindliche Aussagen bei den Inhalten fehlen würden (LVKM B-W & LBB B-W, S. 3).

bb) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant erläutert betreffend der Detailtiefe der Angebotsbeschreibung, dass diese den Vorgaben des § 32 MStV entspreche. Insbesondere sei zu beachten, dass es sich um ein TMÄK handle, das vor allem Ausführungen zu den Änderungen zu machen habe, während weitere Kapitel beispielsweise zu Stand und Entwicklung des Angebots und zu Positionen und Perspektiven lediglich der Kontextualisierung dienen (Kommentierung, S. 7, 9, 21). Es wird darauf verwiesen, dass § 32 MStV einen Entwicklungskorridor für die Anstalten eröffne, so dass die Beschreibung auf einem mittleren Abstraktionsniveau erfolgen müsse. Dies sei im Rahmen der Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wichtig, um bei der täglichen journalistisch-redaktionellen Umsetzung ausreichend flexibel tätig werden zu können (Kommentierung, S. 8). Insbesondere zu den Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit formuliert der Intendant, dass diese keinen Änderungen unterworfen seien und daher keinen maßgeblichen Bestandteil des TMÄK darstellten. Zudem verweist er auf die im SWR etablierten Leitplanken zum Verbot der Presseähnlichkeit, die in Reaktion auf die Anpassung des Verbots durch den 22. RÄndStV erstellt worden seien (Kommentierung, S. 21 f.).

Betreffend ähnlicher Passagen in den unterschiedlichen TMÄK führt der Intendant aus, dass die Landesrundfunkanstalten in der ARD zusammengeschlossen seien und im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei übergreifenden Fragen gemeinsam arbeiteten, um Synergieeffekte zu nutzen. Daher gebe es gemeinsame Grundlagen, die jedoch stets angebots- und anstaltsspezifisch angepasst und durch individuelle Passagen ergänzt worden seien (Kommentierung, S. 8).

Zu der Kritik wegen fehlender Ausführungen zur Barrierefreiheit, gibt der Intendant an, dass diese nicht in direktem Zusammenhang mit der Genehmigungsfähigkeit der wesentlichen Änderungen stehe. Dennoch würden die Hinweise genutzt, um diese Aspekte gründlich zu prüfen und im Rahmen der technischen und finanziellen Möglichkeiten in das Angebot einfließen zu lassen (Kommentierung, S. 18 f.).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Die gesetzlichen Vorgaben des § 32 Abs. 1 MStV verlangen, dass in den TMK die inhaltliche Ausrichtung konkretisiert wird und beispielsweise die Zielgruppe und der Inhalt des Angebots näher beschrieben werden muss. Zu beachten ist in diesem Kontext, dass die Programmhoheit bei den Anstalten liegt und dementsprechend ausreichend Potential zur Entwicklung einzuräumen ist, um die tägliche redaktionelle Arbeit unter journalistischen Grundsätzen nicht zu beeinträchtigen. Auch § 30 Abs. 3 MStV fordert eine zeitgemäße Gestaltung der Angebote,

was die Annahme eines solchen Entwicklungsspielraums bekräftigt. Wie der Intendant bereits erwähnt hat, ist von einem mittleren Abstraktionsniveau der Beschreibung auszugehen.³

Dementsprechend kommt der SWR-Rundfunkrat zu dem Ergebnis, dass die Detailtiefe in der Zusammenschau von geltendem TMK und TMÄK in der marginal angepassten bzw. konkretisierten Fassung vom Mai 2022 den gesetzlichen Vorgaben entspricht und grundsätzlich passend ist. Der SWR-Rundfunkrat weist darauf hin, dass im Rahmen einer permanenten Telemedienkontrolle regelmäßig geprüft wird, inwiefern die Möglichkeiten des Konzepts genutzt werden.

Außerdem begrüßt der Rundfunkrat das Vorgehen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, Synergieeffekte zu nutzen und hält dieses Vorgehen für sinnvoll, soweit dabei angebots- und anstaltsspezifische Aspekte berücksichtigt werden. Dies ist vorliegend der Fall.

b) Detailtiefe der Kostenaufschlüsselung

aa) Stellungnahmen Dritter

Neben der Detailtiefe der Angebotsbeschreibung wird ebenfalls die Detailtiefe der Kostenaufschlüsselung bemängelt. Diese entspreche nicht der geforderten Tiefe, um eine Nachprüfbarkeit durch die KEF sicherzustellen (VAUNET, S. 2). Des Weiteren würden Ausführungen zum konkreten Umfang der Kosten für die Vernetzung fehlen (VAUNET, S. 18). Zudem wird darauf hingewiesen, dass die finanziellen Auswirkungen durch barrierefreie Maßnahmen nicht dargelegt würden (LVKM B-W & LBB B-W, S. 3).

bb) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant erläutert, dass der SWR für die anfallenden Telemedienkosten eine möglichst präzise Prognose aufgestellt habe. Es entspreche den Forderungen des Gesetzgebers, dass bei der Veröffentlichung der Kosten, also vertraulichen Unternehmensdaten, die Nennung des Gesamtaufwands ausreiche. Zudem würden weder der 12. RÄndStV noch der 22. RÄndStV eine detaillierte Darstellung der Erhebungsmethodik vorsehen. Jedoch verweist er darauf, dass die Nachprüfung durch die KEF und die Gremien gewährleistet werde. Der Rundfunkrat erhalte dazu parallel vertiefende – vertrauliche – Informationen zur Erläuterung der finanziellen Aufwände der wesentlichen Änderungen. Entsprechend dem KEF-Leitfaden differenziert der Intendant darin nach Sachaufwendungen, Personalaufwendungen und Verbreitungskosten (Kommentierung, S. 53).

Hinsichtlich der Kosten für die Vernetzung verweist der Intendant darauf, dass dieser Aspekt nicht zu den wesentlichen Änderungen gehöre und daher nicht Teil der Kostendarstellung sei. Zudem werde dieses Thema bereits im geltenden TMK von 2010 behandelt und die Vernetzung erfolge im Rahmen genehmigter Wirtschaftspläne (Kommentierung, S. 56). Die fehlende Notwendigkeit der Ausweisung der Kosten gelte ebenfalls für den finanziellen Aufwand für Maßnahmen zur Barrierefreiheit (Kommentierung, S. 19).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der Rundfunkrat weist darauf hin, dass dem Intendanten in der Ansicht gefolgt wird, dass die Veröffentlichung vertraulicher Unternehmensdaten im Rahmen des Verfahrens nicht nötig ist.

³ Vgl. Peters, Butz, Öffentlich-rechtliche Online-Angebote, Was dürfen die Rundfunkanstalten im Netz?, Baden-Baden 2010, S. 142 f.

Auch eine Kostenaufstellung für Aspekte, die nicht Gegenstand des Verfahrens sind, ist nicht notwendig und wird im Rahmen des aktuellen Verfahrens auch nicht geprüft.

Jedoch stimmt das Gremium mit den Stellungnehmer*innen insofern überein, dass der Detailgrad der ursprünglichen Kostenaufschlüsselung im TMÄK nicht ausreichend war, um eine Nachprüfung durch das Gremium zu gewährleisten. Daher wurde seitens des Rundfunkrats eine Kostenaufschlüsselung im Sinne des KEF-Leitfadens gefordert, die der Intendant zusammen mit der Kommentierung der Stellungnahmen und des Gutachtens vorgelegt hat. Durch die Vorlage der nachgeforderten Dokumente konnten die Bedenken hinsichtlich der Detailtiefe der Kostenaufschlüsselung ausgeräumt werden; sie stehen daher einer positiven Gesamtbewertung des Verfahrens nicht länger entgegen.

C. Materielle Prüfung der wesentlichen Änderungen

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

Auf der ersten Stufe ist zu beurteilen, ob die wesentlichen Änderungen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen. Dabei ist zu prüfen, ob die wesentlichen Änderungen die gesetzlichen Vorgaben zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfüllen.

1. Allgemeine Anforderungen

Die allgemeinen gesetzlichen Vorgaben, die den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks definieren und an denen sich auch die Telemedienangebote messen lassen müssen, finden sich in § 26 Abs. 1 MStV.

§ 26 Abs. 1 MStV 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.“

Ergänzend lautet § 3 Abs. 1 SWR-StV:

„Auftrag des SWR ist, durch die Herstellung und Verbreitung seiner Angebote in Hörfunk, Fernsehen und Internet 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. Er hat in seinen Angeboten einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, europäische, bundesweite sowie im Schwerpunkt über das länder- und regionenbezogene Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Er soll hierdurch auch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Seine Angebote haben der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Er hat Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil

entsprechen. Die Gliederung des Sendegebiets in die beiden Länder ist auch in den gemeinsam veranstalteten Angeboten angemessen zu berücksichtigen.“

a) Zu allen drei Änderungen

aa) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen werden die Änderungen weitestgehend begrüßt. So erfülle das Telemedienangebot die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft „voll“ (LVKM B-W & LBB B-W, S. 3). Daneben wird angemerkt, dass die Anpassung des Telemedienkonzepts den aktuellen Entwicklungen in allen Altersgruppen der Gesellschaft entspreche (LSR B-W, S. 1).

Der Deutsche Bühnenverein Bundesverband und der Deutsche Bühnenverein Landesverband B-W befürworten die Erweiterung der Ausspielwege grundsätzlich, betonen jedoch, dass das TMÄK einer Änderung und einer begrifflichen Stärkung dahingehend bedürfe, dass Kultur und besonders Theater und Orchester „mehr Raum, Sendeanteile und Gewicht in allen Formaten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ erhielten, um dem Kulturauftrag gerecht zu werden (DBB, S. 1, DBL B-W, S. 1).

VAUNET sieht außerdem, die „vom SWR geplante Orientierung an spitzen Zielgruppen“, wie z. B. die „ins Visier genommene Fragmentierung des SWR-Kinderbereichs“, kritisch. Dies widerspreche dem Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten, ein Programm für alle zu machen und nicht „für alle spitzen Zielgruppen ein Angebot“ (VAUNET, S. 5).

bb) Ausführungen des Intendanten

Um dem Auftrag gerecht zu werden, müssten Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die kommunikativen Bedürfnisse der Menschen eingehen, so bereits im geltenden TMK beschrieben. Diesen Auftrag erfülle der SWR mit seinen Telemedien, indem hochwertige Inhalte, die die kulturelle, soziale und politische Vielfalt im eigenen Land und in der Welt abbildeten, auch online bereitgestellt würden (TMÄK SWR-Telemedien, S. 58 ff.). Vor allem während der Corona-Pandemie sei das Bedürfnis der Nutzenden nach geprüften und nachprüfbareren Inhalten deutlich geworden, indem insbesondere die Wissens- und Informationsangebote einen starken Nutzungsanstieg verzeichnen konnten. So wurden die Liveblogs von SWR Aktuell über die Suchmaschine Google im Jahr 2020 4,48 Mio. mal (Baden-Württemberg) bzw. 1,53 Mio. mal (Rheinland-Pfalz) abgerufen und ein Video mit dem Titel „Welche Maske schützt am besten?“ erreichte auf den SWR-Kanälen auf Social Media-Plattformen fast 3,6 Mio. Views (TMÄK SWR-Telemedien, S. 58 f.).

Bezogen auf die Kritik des Deutschen Bühnenverein Bundesverbands und Landesverbands B-W führt der Intendant zunächst an, dass diese Stellungnahmen das Kapitel 2 „Stand und Entwicklung des Angebots“ betreffen, welches dem Rundfunkrat nicht zur Genehmigung vorgelegt worden sei (Kommentierung, S. 9). Dennoch erläutert er, dass der Themenkomplex „Abbildung und Förderung von Kunst und Kultur“ sowohl im TMK von 2010 als auch im vorliegenden TMÄK umfassend dargelegt werde. Demnach würden insbesondere die digitale Marke „SWR Classic“, die SWR-Kulturinhalte und der Ausbau der Vernetzung in diesen Bereichen ausführlich beschrieben. Zudem habe der SWR bereits konkrete Pläne, die Kulturinhalte unter der eigenen Marke über alle Ausspielwege hinweg besser zugänglich zu machen, um mit einem erweiterten Kulturbegriff auch jüngere Zielgruppen zu erreichen (Kommentierung, S. 12 f.).

Zu der von VAUNET geäußerten Kritik wird in der Kommentierung vorgebracht, dass eine generelle Orientierung an „spitzen Zielgruppen“ nicht Gegenstand des TMÄK sei. Vielmehr

diene die angesprochene zielgruppenspezifische und –gerechte Gestaltung dazu, auftragsgemäß eine möglichst breite Zugänglichkeit der Inhalte zu erreichen. Die von VAUNET aufgegriffene Passage beschreibe das im TMÄK aufgeführte „Social Listening“, um die „spitzen Zielgruppen“ zu verstehen. Auch eine „Fragmentierung des SWR-Kinderbereichs“ sei nicht geplant. Die Weiterentwicklung von kindernetz.de führe zu keinem zusätzlichen Angebot, sondern bilde durch das Ansprechen der Pre-Teens eine Brücke zwischen den Nutzer*innen von KiKA und funk (Kommentierung, S. 12).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der SWR-Rundfunkrat nimmt die Stellungnahmen und Ausführungen des Intendanten zur Kenntnis. Das Gremium kommt zu dem Schluss, dass die Änderungen zur öffentlichen Meinungsbildung beitragen und die Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllen. Insbesondere im Rahmen der Corona-Pandemie wurde ein Bedürfnis nach gesicherten Informationen und Wissensangeboten deutlich, da ein erheblicher Nutzungsanstieg der öffentlich-rechtlichen Telemedien allgemein zu verzeichnen war. So haben sich die Visits der SWR-Telemedien zu Beginn der Corona-Pandemie mehr als verdoppelt und es konnten allein im Monat März 2020 über 43 Mio. Webseitenaufrufe verzeichnet werden.⁴

Der SWR-Rundfunkrat stimmt mit dem Intendanten überein, dass die Genehmigungsentscheidung die drei wesentlichen Änderungen zum Gegenstand hat. Dennoch betont das Gremium, dass Kultur in der Auftragsdefinition in § 26 MStV ausdrücklich benannt wird. Es besteht daher grundsätzlich auch ein Bedarf, die in § 2 Abs. 2 Nr. 27 MStV benannten Kulturformen in den wesentlichen Änderungen abzubilden. Der SWR-Rundfunkrat erkennt die gesellschaftliche Bedeutung des Kulturauftrags an und verweist auf das Erfordernis, auch in Zukunft die Wichtigkeit kultureller Inhalte im digitalen Bereich zu berücksichtigen.

b) Eigenständige Audio- und Videoinhalte

aa) Stellungnahmen Dritter

Die VHS St. Georgen befürwortet „online only“ und „online first“-Angebote (VHS St. G, S. 1). Die VHS des Landkreises Rastatt hält insbesondere „Vorab-online-Informationen“ für zeitgemäß und sinnvoll, gerade für Berufstätige, da diese einen kurzfristigen und von der Sendezeit unabhängigen Informationsabruf ermöglichen würden. Im „VHS-Alltag“ sei es sehr hilfreich, sofort auf aktuelle Informationen zugreifen zu können. Da ältere Zielgruppen noch nicht „internetaffin“ seien, werden jedoch auch lineare Angebote weiterhin für wichtig gehalten (VHS Ra, S. 1).

Hingegen merkt VAUNET an, dass „online only“-Angebote hinsichtlich Personen, die keine Telemedienangebote nutzten, problematisch seien und zu einer Benachteiligung sogenannter „Nonliner“ führten. Daraus folge eine Gefährdung des Integrationsauftrags (VAUNET, S. 5). VAUNET lehnt die Bestrebungen, „online only“-Angebote in unbestimmtem Maße voranzutreiben, ab (VAUNET, S. 6).

bb) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant führt im TMÄK aus, die Entwicklungen der letzten Jahre hätten gezeigt, dass sich die Anforderungen des Publikums geändert hätten und insbesondere eine „Loslösung von linearen Medien durch On-Demand-Angebote“ erfolge (TMÄK SWR-Telemedien, S. 58).

⁴ Siehe: Goldmedia GmbH Strategy Consulting, „Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der Telemedien-Angebote des SWR auf allen relevanten Märkten“, Abb. 3, S. 19.

Dabei würden auch eigenständige Inhalte eine Rolle spielen, die losgelöst von linearen Angeboten erstellt werden könnten und damit neue Darstellungs- und Erzählformen ermöglichen (TMÄK SWR-Telemedien, S. 41).

In seiner Kommentierung führt der Intendant an, dass „online only“-Inhalte als medien- und meist plattformspezifische Zusatzangebote zum linearen Angebot dienen sollten. Da diese Angebote ohne Zugangsbeschränkungen zur Verfügung stünden und auch die Zahl der sogenannten Offliner mittlerweile sehr gering sei, könne die von VAUNET geäußerte Kritik der Gefährdung des Integrationsauftrags zurückgewiesen werden. Hinzukomme, dass die Änderung gerade zur Förderung der Integration beitrage, da so insbesondere jüngere Zielgruppen erreicht würden, die kein lineares Programm konsumierten (Kommentierung, S. 27).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass „online only“- und „online first“-Inhalte für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags von besonderer Bedeutung sind. 94 % der Gesamtgesellschaft nutzen das Internet zumindest gelegentlich. Selbst in der Gruppe der über 70-Jährigen liegt der Anteil der Internetnutzenden bei 75 %. In der Gruppe der 14-29-Jährigen beträgt der Anteil volle 100 %.⁵ Mit der Änderung kann das Bedürfnis der Gesellschaft nach einem unabhängigen Online-Inhalteabruf erfüllt werden.

Eine Gefahr für den Integrationsauftrag wird dabei nicht gesehen, da der Großteil des Angebots weiterhin über den linearen Ausspielweg auffindbar ist. Ganz im Gegenteil trägt die wesentliche Änderung zur Förderung des Integrationsauftrags bei, indem alle Altersgruppen erreicht werden können. Dieses Bestreben wird zusätzlich in der Präambel des SWR-StV manifestiert.⁶ Der Rundfunkrat weist aber darauf hin, dass weiterhin ein an die Nutzungserwartungen angepasstes, ausgeglichenes Verhältnis von linearen und non-linearen Inhalten angestrebt werden sollte, um auch die „Nonliner“ auftragsgerecht zu integrieren.

c) Angebote auf Drittplattformen

aa) Stellungnahmen Dritter

Ein Großteil der Stellungnahmen, die sich zu dieser wesentlichen Änderung äußern, unterstützt diese. Eine Anpassung der Telemedienangebote an die Zugangskanäle der einzelnen Gesellschaftsgruppen entspreche den aktuellen Entwicklungen in allen Altersgruppen der Gesellschaft (LSR B-W, S. 1).

VAUNET sieht die Erschließung einiger neuer Plattformen, insbesondere Videogameplattformen, als nicht vom Auftrag erfasst an, da dadurch Unterhaltung in den Vordergrund vor der Vermittlung von Bildung und Information rücke. Dies führe zu einer erheblichen Erweiterung der potenziellen Plattformen, auf denen öffentlich-rechtliche Inhalte angeboten werden könnten (VAUNET, S. 7).

bb) Ausführungen des Intendanten

Im TMÄK wird erläutert, dass der SWR die sich ständig verändernden Nutzungsgewohnheiten aller gesellschaftlichen Gruppen zur Kenntnis nehmen und daraufhin jeweils geeignete Instrumente zur Präsentation von Inhalten einsetzen müsse, um seinen Auftrag zu erfüllen. Diesbezüglich würden die Angebote auf Drittplattformen eine besondere Rolle einnehmen, indem sie

⁵ ARD/ZDF-Onlinestudie 2021, Media Perspektiven 2021, 486 (489).

⁶ Aus der Präambel des SWR-StV: „[...] Seine Angebote müssen sich an sämtliche Bevölkerungsgruppen richten und alle Altersgruppen – junge Menschen noch stärker als bisher – erreichen.“

den „Kern der Mediennutzung“ vor allem für jüngere Menschen darstellten (TMÄK SWR-Telemedien, S. 42 f.). Um gemäß dem Auftrag hochwertige Inhalte aus Unterhaltung, Information, Wissen und Bildung anzubieten, müssten diese gerade auch auf kommerziellen Drittplattformen auffindbar sein, um diejenigen Nutzer*innen zu erreichen, für die die Nutzung kommerzieller Drittplattformen von zentraler Bedeutung sei (TMÄK SWR-Telemedien, S. 61). Das Erschließen neuer Plattformen sei erforderlich, um den dynamischen Entwicklungen gerecht zu werden. Insbesondere Videogameplattformen erhielten in den vergangenen Jahren einen enormen Nutzungszuwachs, sodass aus diesem Grund zukünftig auch auf diesen Plattformen internettypische Gestaltungsmittel eingesetzt würden, um an geeigneten Stellen in Spielen und in deren Umfeld Hinweise auf bzw. eigene Inhalte zu platzieren (TMÄK SWR-Telemedien, S. 46).

Zum Thema „Angebote auf Gamingplattformen“ führt der Intendant in seiner Kommentierung aus, dass der SWR insbesondere anstrebe, die auf den Spieleplattformen entstehenden Kommunikationskanäle zu nutzen und im Rahmen des Auftrags und der gesetzlichen Vorgaben beispielsweise Bildungs- und Lerninhalte zu bewerben oder zu platzieren und so für eine junge Zielgruppe dem Auftrag entsprechend zugänglich zu machen. Über den Ansatz der sogenannten „Gamification“⁷ könnten auf den ansonsten durch Unterhaltung dominierten Plattformen auch Informations-, Beratungs- und Bildungsinhalte angeboten werden (Kommentierung, S. 34).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der SWR-Rundfunkrat bemerkt zu den Angeboten auf Drittplattformen, dass diese erforderlich sind, um dem Anspruch gerecht zu werden, möglichst die gesamte Gesellschaft zu erreichen. In der Altersgruppe der 14-29-Jährigen nutzen 91 % Social Media-Drittplattformen, 71 % schauen auf diesen Drittplattformen Videos oder Livestreams. Die Social Media-Nutzung erfolgt bei 66 % sogar täglich. Teil der Social Media-Nutzung ist auch das Lesen von Artikeln, wobei die Plattformen insbesondere von der jüngeren Zielgruppe zu 66 % mindestens einmal wöchentlich und zu 79 % mindestens seltener auf diese Weise genutzt werden.⁸ Zudem ist zu beachten, dass soziale Medien bei den 18- bis 24-Jährigen für 25 % der befragten Personen die wichtigste Nachrichtenquelle sind.⁹ Diese Zahlen machen deutlich, dass die jüngere Zielgruppe primär über diese Plattformen zu erreichen ist. Durch das vielfältige Inhalte-Angebot aus Unterhaltung, Information, Wissen und Bildung auf den Plattformen wird somit den gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprochen und die Vielfalt der Gesellschaft abgebildet.

Das Gremium weist außerdem darauf hin, dass Unterhaltung ein substantieller Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrags ist, was der Gesetzgeber durch den Wortlaut des § 26 Abs. 1 Satz 4 MStV deutlich gemacht hat. Die Nutzer*innen haben somit auch einen Anspruch auf reine Unterhaltungsinhalte. Da Gamingplattformen in der Nutzungsrealität der jüngeren Zielgruppe zunehmend an Bedeutung gewinnen, ist es nachvollziehbar, dass der SWR mithilfe internet-spezifischer Gestaltungsmittel neu entwickelte Kommunikationskanäle auf diesen Plattformen nutzen möchte.¹⁰ Der SWR-Rundfunkrat betrachtet es jedoch als wünschenswert, wenn neben dem Angebot von Unterhaltungsinhalten auch Verknüpfungen mit Wissens- oder Informationsangeboten der ARD oder Kooperationspartnern erfolgen, um so

⁷ „Gamification“ bezeichnet die Übernahme spielerischer Elemente in eine nicht spielerische Situation.

⁸ ARD/ZDF-Onlinestudie 2021, Media Perspektiven 2021, 486 (498).

⁹ Hölig/Hasebring/Behre, Reuters Institute, Digital News Report 2021, Ergebnisse für Deutschland, S. 5, abrufbar unter: [Microsoft Word - AP58_RDNR21_Deutschland_SHo.docx \(leibniz-hbi.de\)](#) (abgerufen am 06.04.2022).

¹⁰ 19 % der Gruppe 14-29-Jähriger nutzten die Gamingplattform Twitch im Jahr 2021 mindestens einmal wöchentlich, 7 % sogar täglich; Vgl. ARD/ZDF-Onlinestudie 2021, Media Perspektiven 2021, 486 (498).

die gesamte beauftragte Vielfalt auch auf Plattformen, die im Schwerpunkt der Unterhaltung dienen, zu erschließen.

d) Anpassung der Verweildauern

aa) Stellungnahmen Dritter

Der Großteil der Stellungnahmen befürwortet die wesentliche Änderung (z.B. VHS Ro, S. 1; LVKM B-W & LBB B-W, S. 1). So unterstützt der Landesseniorenrat B-W die Anpassung an die Bedürfnisse der Gesellschaft (LSR B-W, S. 1).

VAUNET lehnt die Ausweitung der Verweildauerfristen ab und bevorzugt ein Festhalten an den bisherigen Kategorien des Verweildauerkonzepts. Es gebe keinen hinreichenden Beleg für den Verlust der Glaubwürdigkeit bei fehlender Ausdehnung, da die Mediathek in den letzten Jahren vielmehr einen Nutzungsanstieg zu verzeichnen habe. Die erweiterten Verweildauern würden zusätzlich zu einer langandauernden Präsenz auf Drittplattformen führen (VAUNET, S. 11). Kritisiert wird insbesondere die Einführung der neuen Kategorie „Debüt-Filme“ und deren längere Verweildauer. Über diese Kategorie könnten kommerziell erfolgreiche Erstproduktionen ohne Bezug zum SWR-Profil angeboten werden (VAUNET, S. 10). Ähnlich argumentieren VSZV und VPRA, wonach die Begründung für die Verlängerungen insbesondere der non-fiktionalen Inhalte von 12 auf 24 Monate nicht ausreichend sei. Zudem werde durch die Möglichkeit der Wiedereinstellung aus redaktionellen Gründen ein massiver Handlungsspielraum zugelassen, „fast beliebige Themen“ dauerhaft online zu halten (VSZV/VPRA, S. 15 f.).

bb) Ausführungen des Intendanten

Eine Begründung der Verweildauerfristen findet sich in Kapitel 4.3 des TMÄK. Demnach hätten sich die Erwartungen der Nutzer*innen stark dahingehend verändert, dass diese „komplette Serienstaffeln inklusive Bonusmaterial, Abruf auch von älteren Serienstaffeln, Verweise auf inhaltlich verwandte Angebote (sogenannter »Related Content«), auf Einzelbedürfnisse speziell zugeschnittene Inhalte, individuell für bestimmte Ziel- und Interessengruppen kuratierte Angebote, eigenständige audiovisuelle Angebote sowie die Möglichkeit zur Offline-Nutzung von Inhalten“ umfassten (TMÄK SWR-Telemedien, S. 49). Um diesen Anforderungen der Nutzer*innen gerecht zu werden, würden die Verweildauerfristen nicht mehr sendungsbezogen ausgerichtet, sondern orientierten sich am Auftrag, an der veränderten rechtlichen Ausgangslage sowie an den Bedürfnissen der Nutzer*innen. Es erfolge außerdem stets eine redaktionelle Auswahl der Angebote. Neben diesen Kriterien seien Faktoren, wie die Rechtsprechung zum Schutz des Persönlichkeitsrechts und zum Vorhalten von Inhalten in Archiven, Vorgaben des Urheberrechts, Kosten zur Abgeltung von Rechten sowie die Kosten für Bereithaltung und Verbreitung zu berücksichtigen und würden oft dazu führen, dass die im Konzept angegebenen Richtgrößen unterschritten würden (TMÄK SWR-Telemedien, S. 53). Die Verweildauern auf Drittplattformen würden analog zu den Regeln auf der eigenen Plattform angewandt (TMÄK SWR-Telemedien, S. 45).

In seiner Stellungnahme führt der Intendant an, dass das Verweildauerkonzept eine zwingende Reaktion auf das veränderte Nutzer*innenverhalten sei und verweist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in der die hervorgehobene, vielfaltssichernde Wirkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks statuiert werde. Dieser Wirkung diene die durch die verlängerten Verweildauern gestärkte Zugänglichkeit und Verfügbarkeit. Auch die Beweggründe für das neue Verweildauerkonzept seien ausführlich dargestellt. Dies gelte entgegen der Kritik des VSZV und des VPRA auch für non-fiktionale Inhalte. Zu der von VAUNET befürchteten langandauernden Präsenz der SWR-Inhalte auf Drittplattformen erwidert der Intendant, dass die begrenzte Verweildauer von diesen Inhalten auf Drittplattformen sogar eine enorme

Abweichung von den Nutzungsgewohnheiten darstelle, da jegliche andere Inhalte kommerzieller Anbieter in der Regel zeitlich unbegrenzt verfügbar seien (Kommentierung, S. 38). Der VAUNET-Kritik in Bezug auf die verlängerte Verweildauer der Kategorie „Debüt-Filme“ wird entgegengehalten, dass diese ein wichtiger Bestandteil der Nachwuchsförderung der ARD und des SWR sei. Für junge Filmemacher*innen sei es von größter Wichtigkeit, möglichst viele Menschen zu erreichen, was allein durch eine lineare Übertragung nicht gewährleistet werde. Hinzukomme, dass der Status „Debüt“ ohnehin nur für die ersten drei Produktionen gelte (Kommentierung, S. 39).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der Rundfunkrat stimmt den positiven Stellungnahmen und dem Intendanten zu, dass eine möglichst lange Verfügbarkeit von Inhalten den Bedürfnissen der Nutzer*innen und damit der Gesellschaft entspricht. Gerade im Hinblick auf die gesellschaftlichen Gefahren durch „Fake News“ ist es nicht nur erforderlich, sondern geboten, dass insbesondere non-fiktionale Informations- und Wissensinhalte für einen längeren Zeitraum abrufbar sind. Es sollte auch zukünftig weiter darauf hingewirkt werden, die Verweildauern im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Der Rundfunkrat bittet, im Zuge einer permanenten Telemedienkontrolle über die Ausschöpfung informiert zu werden.

Es ist nachvollziehbar, dass eine plötzliche Depublikation der Nutzer*innenzufriedenheit nicht zuträglich ist. Daher schlägt der SWR-Rundfunkrat vor, geplante Publikationen und Depublikationen im Rahmen der Angebotsautonomie nicht nur auf der eigenen Plattform, sondern auch auf Drittplattformen transparenter zu gestalten und mit den Nutzer*innen noch stärker zu kommunizieren.

2. Telemedienspezifische Anforderungen

Neben den allgemeinen Anforderungen ergeben sich aus § 30 MStV weitere Vorgaben, die beim Angebot öffentlich-rechtlicher Telemedien einzuhalten sind. Grundlage dafür ist einerseits die Definition des Begriffs Telemedienangebot gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV: *Telemedien, „die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind, Bild, Ton, Bewegtbild, Text und internetspezifische Gestaltungsmittel enthalten können und diese miteinander verbinden“.*

Ergänzend heißt es in § 30 Abs. 3 MStV:

„Durch die zeitgemäße Gestaltung der Telemedienangebote soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten, Möglichkeiten der interaktiven Kommunikation angeboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden. Diese Gestaltung der Telemedienangebote soll die Belange von Menschen mit Behinderungen besonders berücksichtigen, insbesondere in Form von Audiodeskription, Bereitstellung von Manuskripten oder Telemedien in leichter Sprache.“

Zu beachten ist zudem § 30 Abs. 4 Satz 3, 4 MStV:

„Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio sollen ihre Telemedien, die aus journalistisch-redaktionellen Gründen dafür geeignet sind, miteinander vernetzen, insbesondere durch Verlinkung. Sie sollen auch auf Inhalte verlinken, die Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur anbieten und die aus journalistisch-redaktionellen Gründen für die Telemedienangebote geeignet sind.“

a) Eigenständige Audio- und Videoinhalte

Zusätzlich zu den telemedienspezifischen Anforderungen findet sich in § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 MStV eine konkrete Beauftragung für „Sendungen ihrer Programme auf Abruf vor und nach deren Ausstrahlung sowie eigenständige audiovisuelle Inhalte [...]“.

aa) Stellungnahmen Dritter

Die Stellungnahmen, die sich explizit auf diese Änderung beziehen, schätzen diese als sinnvoll ein, insbesondere im Hinblick auf eine zeitgemäße Gestaltung (VHS Ra, S. 1, VHS St. G, S. 1, LVKM B-W & LBB B-W S. 1).

Bezüglich der Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Barrierefreiheit) wird deutliche Kritik geäußert, dass die Bemühungen nicht ausreichen würden und Verbesserungsbedarf bestehe (LSR B-W, S. 1, LVKM B-W & LBB B-W, S. 2, 3).

VSZV und VPRA führen an, dass ein Nachweis fehle, warum es erforderlich sei, weiter und vermehrt „online only“-Angebote zu entwickeln. Der Ausbau der Angebote bei schwindendem Rundfunkbezug mache die öffentlich-rechtlichen Anstalten immer mehr zu Onlineanbietern, was „rundfunk-(verfassungs-)rechtlich“ nicht begründbar und unionsrechtlich nicht legitimierbar sei (VSZV/VPRA, S. 17).

VAUNET führt an, dass es keine Ermächtigung für eigenständige Audioinhalte gebe, da § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 MStV ausschließlich „audiovisuelle Inhalte“ benenne, was sich auch anhand der Definition rundfunkähnlicher Telemedien in § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV stützen lasse (VAUNET, S. 6).

bb) Ausführungen des Intendanten

Entsprechend der gesetzlichen Beauftragung sei der SWR bestrebt, neue eigenständige Audio- und Video-Inhalte zu schaffen. Laut TMÄK erfordere die veränderte Mediennutzung neue Darstellungs- und Erzählformen, die sich von den Anforderungen des linearen Programms lösen würden. Daher würden neue Angebote mit unterschiedlichen Angebotslängen und unter Einsatz plattformspezifischer Gestaltungsmittel geschaffen. Im Bereich der „online only“-Angebote könnten etwa interaktive Formate, die ausschließlich online funktionierten oder individuelle Nutzungssituationen adressierten, angewandt werden (TMÄK SWR-Telemedien, S. 41). Neben die Ausweitung von Video- und Audio-Produktionen nur für Onlineplattformen träten zusätzliche internetspezifische Darstellungsformen wie Bildergalerien oder Memes, da diese im Rahmen der wachsenden Mediennutzung eine immer größere Rolle spielten. Dies bezwecke daher ebenfalls die Erfüllung des Auftrags, alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen (TMÄK SWR-Telemedien, S. 42).

Bezüglich der Kritikpunkte an der Barrierefreiheit führt der Intendant an, dass diese nicht in direktem Zusammenhang mit der Genehmigungsfähigkeit der wesentlichen Änderungen stünden. Dennoch merkt er an, dass diese als Anlass zur Prüfung und Verbesserung gesehen würden (Kommentierung, S. 18 f.).

Des Weiteren erläutert er, dass der öffentlich-rechtliche Telemedienauftrag nach den klaren Festlegungen des Bundesverfassungsgerichts ein Angebotsprofil, welches alle Auftragssegmente zu umfassen habe, abbilden müsse. Laut Bundesverfassungsgericht dürfe der Auftrag – selbst im Zusammenhang des dualen Rundfunksystems – nicht auf eine reine Mindestversorgung oder eine Ergänzungsversorgung mit denjenigen Angeboten, die private Medien bereits anböten, begrenzt werden. Insbesondere da die Telemedienangebote des SWR ausdrücklich beauftragt seien und mit Blick auf die jüngsten

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, bestünden entgegen der Anmerkung des VSZV und des VPRA keine „rundfunk-(verfassungs-)rechtlichen“ Vorbehalte. Daneben würden auch die unionsrechtlichen Anforderungen mit der Durchführung des Dreistufentests eingehalten (Kommentierung, S. 26 f.).

Bezogen auf die VAUNET-Kritik, reine Online-Audioangebote seien nicht vom Auftrag umfasst, verweist der Intendant zunächst auf die „Telemedien“-Begriffsdefinition gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV, welche auch den „Ton“ als Merkmal umfasse. Daraus folge, dass § 30 Abs. 2 Nr. 1 MStV gemäß Sinn und Zweck auch eigenständige Audio-Inhalte umfasse. Zudem fasse der Gesetzgeber entsprechend seiner Begründung zum 22. RÄndStV unter den Begriff der „internetspezifischen Gestaltungsmittel“ eine Vielzahl von Darstellungsformen, darunter auch die Audionutzung. Darüber hinaus weist er darauf hin, dass die Normierung der Regelbeispiele in § 30 Abs. 2 MStV nicht abschließend sei, was durch den Zusatz „insbesondere“ und die Gesetzesbegründung verdeutlicht werde (Kommentierung, S. 28).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

„Online first“- und „online only“-Angebote dienen der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags in § 30 Abs. 2 MStV. Der SWR-Rundfunkrat teilt die rundfunk- und verfassungsrechtlichen Bedenken daher nicht.

Bezüglich der Kritik, eigenständige Audioinhalte seien nicht erlaubt, lässt sich Folgendes festhalten: Es ist korrekt, dass § 30 Abs. 2 Nr. 1 MStV lediglich „audiovisuelle Inhalte“ konkret benennt. Der Begriff „audiovisuell“ beschreibt nach dem auf die AVMD-RL (Art. 1 a) i), g)) zurückgehenden, üblichen Begriffsverständnis (s. auch § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV und die Begründung zu § 2 Abs. Nr. 7 und Nr. 13 MStV) Inhalte, die zur gleichen Zeit hör- und sichtbar sind, nicht hingegen den Hörfunk oder reine Online-Audio-Angebote. Daraus die Unzulässigkeit von eigenständigen Audio-Inhalten zu schließen, hätte allerdings eine in der Sache kaum nachvollziehbare Lücke des Online-Auftrags der Anstalten im Audio-Bereich (etwa mit Blick auf Podcasts) zur Folge. Denn auch reine Audioinhalte können vom Auftrag erfasste Telemedien gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV sein. Jedenfalls ermöglicht die Offenheit des Auftrags in § 30 Abs. 2 MStV („insbesondere“) eine Einbeziehung auch von eigenständigen reinen Audio-Angeboten in das Dreistufentest-Verfahren. Der Einwand, es fehle an einer gesetzlichen Ermächtigung, ist mithin unzutreffend.

Der SWR-Rundfunkrat betont die Wichtigkeit der barrierearmen Gestaltung, um dem telemedienspezifischen Auftrag gemäß § 30 Abs. 3 MStV gerecht zu werden. Der Rundfunkrat fordert daher eine Weiterentwicklung der barrierearmen Gestaltung eigenständiger Audio- und Videoinhalte. Über diese wünscht er auch mit Blick auf den voraussichtlich im Sommer 2022 in Kraft tretenden zweiten Medienänderungsstaatsvertrag (Barrierefreiheitsstaatsvertrag), der die Regelungen des European Accessibility Acts (EAA) umsetzen soll, im Rahmen einer permanenten Telemedienkontrolle unterrichtet zu werden.

b) Angebote auf Drittplattformen

Für die zweite wesentliche Änderung sind neben den Anforderungen aus § 30 Abs. 1-3 MStV die aus § 30 Abs. 4 Satz 2 MStV zu beachten:

„Soweit dies zur Erreichung der Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist, können sie Telemedien auch außerhalb des dafür jeweils eingerichteten eigenen Portals anbieten.“

aa) Stellungnahmen Dritter

Viele Stellungnehmende befürworten die wesentliche Änderung. So wird es für wichtig gehalten, dass alle Generationen einen passgenauen Zugang zu den Informationen erhalten würden (LSR B-W). Des Weiteren wird das zeitgemäße Agieren auf Online-Plattformen begrüßt (DBB, S. 1, DBL B-W, S. 1). Man verspreche sich davon „eine breitere Abbildung der Kultur im Land und damit auch die Erreichung größerer und anderer – jüngerer, diverserer und weniger bildungsnaher – Zuschauerschichten“ (DBL B-W, S. 1).

Zwei Stellungnehmende sehen einen erheblichen Verbesserungsbedarf, was die barrierefreie Gestaltung der Angebote auf Drittplattformen angeht (LSR B-W, S. 1, LVKM B-W & LBB B-W, S. 3).

VAUNET sowie VSZV, VPRA und APR kritisieren die Angebote auf Drittplattformen. VAUNET beanstandet insbesondere „online only“-Angebote, die originär für Drittplattformen produziert werden. Es solle stattdessen weiterhin an der Strategie festgehalten werden, auf Drittplattformen lediglich eigene Angebote zu bewerben, um Nutzer*innen auf die SWR-eigenen Portale umzuleiten (VAUNET, S. 6). VAUNET sieht außerdem einen Widerspruch in dem Ausbau auf Drittplattformen zu dem Vorhaben, die eigene Plattform bzw. eine europäische Contentplattform auszubauen (VAUNET, S. 7). Auch VSZV und VPRA mahnen die fehlende Notwendigkeit an, Angebote auf Drittplattformen zu veröffentlichen. Dies geschehe „unabhängig von journalistisch-redaktioneller Veranlassung“. Die Begründung, die Plattformen seien bei der adressierten Zielgruppe beliebt, sei nicht ausreichend (VSZV/VPRA, S. 15). Mithin wird bezweifelt, dass eine Zulieferung an Drittplattformen mit Audioinhalten im Sinne des öffentlich-rechtlichen Auftrags geboten sei, um in der Gesellschaft wahrgenommen zu werden (APR, S. 2).

Des Weiteren wird angeführt, dass kein empirischer Beleg im TMÄK beigebracht werde, dass jüngere Menschen konkrete Inhalte der Rundfunkanstalten neben den „funk“-Angeboten auf Drittplattformen erwarteten (VAUNET, S. 7). Zudem wird vorgebracht, dass die Kriterien der Plattformauswahl unbegründet blieben, zu allgemein seien und daneben nicht sicherstellten, dass die Auswahl diskriminierungsfrei erfolge (VAUNET, S. 7 f.). Nicht deutlich werde des Weiteren, wie die Jugend- und Datenschutzbestimmungen auf Drittplattformen eingehalten und kontrolliert werden sollen (VAUNET, S. 8 f.).

bb) Ausführungen des Intendanten

Bezüglich der telemedienspezifischen Anforderungen wird im TMÄK ausgeführt, dass Angebote auf Drittplattformen helfen würden, in einer Flut von Informationen, die heutzutage im Internet abrufbar seien, die Übersicht über das Gesamtgeschehen zu behalten (TMÄK SWR-Telemedien, S. 58). Des Weiteren sei auch die Möglichkeit der Kommunikation und Partizipation eine Selbstverständlichkeit, sodass die Inhalte insbesondere auf kommerziellen Social Media-Plattformen angeboten würden, um dort Information und Kommunikation zwecks Auftrags Erfüllung anzubieten (TMÄK SWR-Telemedien, S. 61). Für die Distribution von Inhalten und die Bindung von Nutzer*innen seien „Community Management“ und „Community Building“ die wesentlichen Elemente. Ziel sei es, eine „sachliche und konstruktive Gesprächskultur zu etablieren“ (TMÄK SWR-Telemedien, S. 43 f.).

Hinsichtlich der Kritik an der Nutzung von Drittplattformen über die Teaser-Funktion hinaus verweist der Intendant in seiner Kommentierung auf den gesetzlichen Auftrag gemäß § 30 Abs. 4 MStV, der ausdrücklich die Verbreitung von Inhalten auf Drittplattformen vorsehe. Wie gesetzlich festgelegt, gehe der Verbreitung auf Drittplattformen immer eine Abwägung nach journalistisch-redaktionellen Maßstäben voraus, was auch in 2.1 der einbezogenen *Richtlinien für die Verbreitung von SWR-Telemedienangeboten über Drittplattformen* vom 27.09.2019 manifestiert werde. Hinzukomme, dass die Möglichkeit der Verlinkung auf die SWR-eigenen

Plattformen nicht von jeder Drittplattform angeboten werde. Dennoch würde mit geeigneter Absendererkennbarkeit die Markenbekanntheit gefördert und dadurch würden auch die eigenen Angebote und Plattformen gestärkt (Kommentierung, S. 29). Es sei auch kein Widerspruch, auf Drittplattformen verstärkt aktiv sein zu wollen und sich dennoch für eine europäische Contentplattform einzusetzen, da beides dasselbe Ziel, das Erreichen von möglichst vielen Menschen, verfolge. Dafür sei die Nutzung verschiedener Plattformen, die im Schwerpunkt unterschiedliche Zielgruppen adressierten, unverzichtbar (Kommentierung, S. 37). Auch das Zuliefern von Audioinhalten an Drittplattformen wie Spotify stehe aufgrund des Telemedienauftrags ebenfalls im Einklang mit den gesetzlichen Regelungen und sei notwendig, um andernfalls nicht zu erreichende Zielgruppen, insbesondere jüngere Menschen, mit Audioinhalten zu erreichen (Kommentierung, S. 31).

Bezogen auf die Kritik zu den Auswahlkriterien der Plattformen wird ausgeführt, dass eine hinreichend abstrakte Formulierung im TMÄK erforderlich sei, um entsprechend den höchst dynamischen Marktveränderungen reagieren zu können. Zusätzlich seien weitere Kriterien in den *Richtlinien für die Verbreitung von SWR-Telemedienangeboten über Drittplattformen* vom 27.09.2019 enthalten. In diesen sei außerdem geregelt, dass Plattformen, die nach Funktionalität, Nutzerkreis und Reichweite vergleichbar seien, gleichbehandelt werden sollten (Kommentierung, S. 30).

Der Intendant weist außerdem darauf hin, dass die Beauftragung des ARD/ZDF-Gemeinschaftsangebots „funk“ nicht den Auftrag der Landesrundfunkanstalten relativiere, insbesondere da der Gesetzgeber die besondere Beauftragung des Jugendangebotes in Kenntnis des Fortbestehens der Telemedienangebote der einzelnen Landesrundfunkanstalten geschaffen habe. Dies verdeutliche auch der Vernetzungsauftrag zwischen „funk“-Angeboten mit den anderen öffentlich-rechtlichen Angeboten in § 33 Abs. 3 Satz 1 MStV. Mithin beschränke sich § 30 Abs. 4 Satz 2 MStV nicht auf eine spezielle Zielgruppe. Die Nutzung von Inhalten auf Drittplattformen sei für viele unterschiedliche Gruppen und Altersklassen von zentraler Bedeutung für die Mediennutzung. Daher sehe es der SWR als erforderlich an, Angebote entsprechend dem veränderten Nutzungsverhalten zu verbreiten, um alle Altersgruppen zu erreichen (Kommentierung, S. 32 f.).

Zur Einhaltung und Kontrolle der Bestimmungen des Jugendmediens- und Datenschutzes verweist der Intendant abermals auf die *Richtlinien für die Verbreitung von SWR-Telemedienangeboten über Drittplattformen* vom 27.09.2019 und auf den Einbezug des/der Rundfunkbeauftragten für den Datenschutz sowie die Jugendschutzbeauftragten. Des Weiteren biete der SWR Inhalte der Alterskategorien ab 16 oder ab 18 nicht direkt auf Drittplattformen an, um den hohen Standards des Jugendmedienschutzes zu entsprechen und sich gerade nicht von den möglicherweise unzureichenden Standards zur Altersverifikation der jeweiligen Plattform abhängig zu machen (Kommentierung, S. 34).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der Rundfunkrat erkennt die Relevanz der Nutzung von Drittplattformen und bemerkt, dass die Inhalteverbreitung auf diesem Wege bei den aktuellen Nutzungspräferenzen unumgänglich und somit gerechtfertigt ist. Dies wird bestätigt durch den expliziten Auftrag in § 30 Abs. 4 Satz 2 MStV und bestärkt durch die Ausführungen in der Präambel des SWR-StV, die vorsehen, dass alle Bevölkerungsgruppen und vor allem die jüngere Altersgruppe – stärker als bisher – erreicht werden sollen.¹¹ Die Erläuterungen des Intendanten zur Gebotenheit der

¹¹ Aus der Präambel des SWR-StV: „Der SWR soll den Anforderungen der Medienkonvergenz erfolgreich begegnen können. Seine Angebote müssen sich an sämtliche Bevölkerungsgruppen richten und alle Altersgruppen – junge Menschen noch stärker als bisher – erreichen. Dazu braucht der Sender

Verbreitung auf Drittplattformen sind nachvollziehbar. Insbesondere aufgrund der Informationsflut auf Drittplattformen, durch die ebenfalls Desinformationen verbreitet werden, sind auch auf solchen Plattformen verfügbare öffentlich-rechtliche Qualitätsangebote von wachsender Bedeutung.

Dennoch ist es wichtig, dem Qualitätsanspruch und den Vorgaben des Jugendmedienschutzes und des Datenschutzes zu entsprechen. Auch durch die Einhaltung der aufgestellten *Richtlinien für die Verbreitung von SWR-Telemedienangeboten über Drittplattformen* vom 27.09.2019 wird dieser Erwartung entsprochen. Das Gremium weist darauf hin, dass dies von besonderer Bedeutung und die Einhaltung regelmäßig zu kontrollieren ist. Es bittet, auch nach Abschluss des Verfahrens regelmäßig über die Einhaltung der Richtlinien informiert zu werden.

Der SWR-Rundfunkrat kann das Bedürfnis nach einer offenen Gestaltung des TMÄK hinsichtlich der Auswahlkriterien von Drittplattformen nachvollziehen, um auf den äußerst dynamischen Markt reagieren zu können. Im Rahmen einer permanenten Telemedienkontrolle wünscht der Rundfunkrat, über die in den Richtlinien beschriebenen redaktionellen Konzepte zur Auswahl von Drittplattformen unterrichtet zu werden.

Zudem betont der Rundfunkrat die Relevanz des Community Managements, um mit den Nutzer*innen in Austausch zu treten, Raum für Diskussion zu schaffen, einen Rückkanal für Kritik zu bilden und damit die öffentliche Meinungsbildung zu unterstützen. Der Rundfunkrat empfiehlt, das Community Management weiter auszubauen, um eine moderierte Partizipationsmöglichkeit entsprechend den beauftragten Qualitätsmaßstäben zu gewährleisten. Auch in diesem Zusammenhang ist eine Unterrichtung über Konzepte, aber auch über die Auswertung der Kommentare im Rahmen einer permanenten Telemedienkontrolle wünschenswert.

Der SWR-Rundfunkrat betont die Wichtigkeit der barrierearmen Gestaltung, um dem telemedienspezifischen Auftrag gemäß § 30 Abs. 3 MStV gerecht zu werden. Er fordert daher eine Weiterentwicklung der barrierearmen Gestaltung der Angebote auf Drittplattformen. Über diese wünscht er auch mit Blick auf den kommenden zweiten Medienänderungsstaatsvertrag (Barrierefreiheitsstaatsvertrag), der die Regelungen des European Accessibility Acts (EAA) umsetzen soll, im Rahmen einer permanenten Telemedienkontrolle unterrichtet zu werden.

c) Anpassung der Verweildauern

Neben der bereits angeführten Regelung in § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 MStV finden sich spezielle Regeln für das Verweildauerkonzept in § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2-4 MStV:

„2. Sendungen ihrer Programme auf Abruf von europäischen Werken angekaufter Spielfilme und angekaufter Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind, bis zu dreißig Tage nach deren Ausstrahlung, wobei die Abrufmöglichkeit grundsätzlich auf Deutschland zu beschränken ist,

3. Sendungen ihrer Programme auf Abruf von Großereignissen gemäß § 13 Abs. 2 sowie von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga bis zu sieben Tage danach,

4. zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien.“

mehr Flexibilität, seine Strukturen selbst gestalten zu können. Ihm soll ermöglicht werden, multimediale Organisationsformen zu entwickeln. [...]“

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET beanstandet, dass es für „online only“-Inhalte keinen Fixpunkt gebe, an dem die Verweildauerfrist starte. Hier seien klare Abstandsregelungen erforderlich, die vorgäben, wann eine Wiederveröffentlichung möglich sei. Unerlässlich sei daneben ein maximal möglicher VorabEinstellungstermin für „online first“-Angebote, da ansonsten die Abgrenzung zu „online only“-Angeboten und so auch der Finanzierung aus den unterschiedlichen Etats schwierig sei. Dies führe mithin zu einer de facto dauerhaften Verfügbarkeit (VAUNET, S. 11 f.). Auch VSZV und VPRA monieren, dass der weite Handlungsspielraum bei der Übernahmeentscheidung ins Archiv dazu führe, dass „fast beliebige Themen“ dauerhaft online blieben (VSZV/VPRA, S. 16).

bb) Ausführungen des Intendanten

Im TMÄK wird erläutert, dass Nutzer*innen erwarten würden, dass Inhalte jederzeit abgerufen werden könnten. Dies gelte unabhängig von der Art der technischen Angebotsform, zum Beispiel als Podcast, On-Demand-Angebot oder als unter Creative-Commons-Lizenz veröffentlichte Datei (TMÄK SWR-Telemedien, S. 49). Gerade Archivinhalte leisteten einen wichtigen Beitrag zum Zusammenhalt der Gesellschaft. Zeit- und kulturhistorisch relevante Video- und Audioinhalte würden daher zeitlich unbegrenzt in der ARD Mediathek und zukünftig auch in der ARD Audiothek zur Verfügung gestellt (TMÄK SWR-Telemedien, S. 31).

Die im TMÄK angegebenen Befristungen würden ab dem Tag der ersten Publikation der Angebote, unabhängig vom Inhalt und seiner Angebotsform und daher ebenfalls für „online only“- und „online first“-Angebote gelten (TMÄK SWR-Telemedien, S. 53). Die vom Gesetzgeber beauftragten Befristungen und Bestimmungen seien gemäß dem telemedienspezifischen Auftrag (§ 30 Abs. 2 Nr. 2-4 MStV) in das Verweildauerkonzept aufgenommen worden (TMÄK SWR-Telemedien, S. 53).

Zur Kritik von VAUNET und VSZV/VPRA wird vorgebracht, dass diese unberechtigterweise unterstelle, dass sich „online only“- und „online first“-Angebote unmittelbar auf die Verweildauer auswirkten. Die Begriffe beschrieben lediglich die Unabhängigkeit von der linearen Auspielung bzw. die Online-Bereitstellung von Inhalten in Bezug zu deren linearer Ausstrahlung. Zudem würden die im Verweildauerkonzept präzise definierten Fristen gelten; bei allen Inhalten beginne die Verweildauer mit ihrer non-linearen Erstpublikation (Kommentierung, S. 39 f.).

Es bestünden mithin keine Abgrenzungsschwierigkeiten, da „online only“ bedeute, dass Videos und Audios ausschließlich non-linear verbreitet würden. Demgegenüber erfolge bei „online first“ in einem ersten Schritt die non-lineare und in einem zweiten Schritt die lineare Verbreitung. Ein Ineinandergreifen von Verweildauern durch eine Kombination von „online only“ und „online first“ liege daher nicht vor (Kommentierung, S. 40).

Eine Abstandsregelung zur Wiederveröffentlichung von „online only“-Angeboten wird in der Kommentierung ausdrücklich abgelehnt. Dies verhindere die Möglichkeit einer redaktionellen Entscheidung und greife demnach in den Kern der Angebotsautonomie ein. Gegen eine feste Frist für die VorabEinstellung bei „online first“-Angeboten wird angeführt, dass diese bei vielen Formaten den Mehrwert der Online-Nutzung ad absurdum führe. Als Beispiel werden in der Kommentierung Informationen zur Bundes-, Landtags- oder Europawahl angeführt, die nicht erst eine Woche vorher zur Verfügung stehen sollten (Kommentierung, S. 40).

Zum Vorwurf der Ermöglichung des dauerhaften Zurverfügungstellens von Inhalten führt er an, dass dies bereits aufgrund der gesetzlichen Begrenzung auf „zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien“ gemäß § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 MStV nicht möglich sei (Kommentierung, S. 40 f.).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der Rundfunkrat stellt fest, dass mit dem neuen Verweildauerkonzept dem Anspruch an eine zeitgemäße Gestaltung des Telemedienangebots und den Verhaltensweisen und Erwartungen der Nutzer*innen entsprochen wird. Der SWR-Rundfunkrat erkennt – wie der Intendant – den Stellenwert einer dauerhaften Zugänglichmachung von kuratierten Inhalten aus den Bereichen der politischen Bildung, der Geschichte, der Wissenschaft und der Kultur an. Es ist demnach von besonderer Wichtigkeit, die Zurverfügungstellung in Archiven nach den dafür maßgeblichen journalistisch-redaktionellen Kriterien und im Rahmen der rechtlichen Vorgaben voranzutreiben. Im Rahmen einer permanenten Telemedienkontrolle plant der SWR-Rundfunkrat, sich mit dem geltenden Archivkonzept zu befassen, und bittet daher, zukünftig über dieses informiert zu werden.

Im Zusammenhang mit der beauftragten Ermöglichung der Teilnahme an der Informationsgesellschaft hält der SWR-Rundfunkrat ein Vorantreiben der offenen Lizenzierung (bspw. in Form von Creative-Commons-Lizenzen) für signifikant. Insbesondere der Zugang zu Bildungs- und Wissensinhalten sollte im urheber- und persönlichkeitsrechtlichen Rahmen erleichtert und ausgebaut werden.

Der SWR-Rundfunkrat unterstützt den Intendanten in seiner ablehnenden Haltung gegenüber den von VAUNET geforderten starren Abstandsregelungen. Diese würden die gebotene Angebotsautonomie in zu hohem Maße einschränken. Das Gremium kann außerdem keine Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen „online first“ und „online only“ erkennen. Wie im TMÄK formuliert, gilt das Erstveröffentlichungsdatum auch bei „online only“-Inhalten als Fixpunkt für die Bemessung der Verweildauerfrist. Somit kann die Kritik der Verbände diesbezüglich ausgeräumt werden.

3. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote

Die wesentlichen Änderungen müssen den gesetzlichen Ge- und Verboten des § 30 Abs. 5 MStV inkl. Negativliste und § 30 Abs. 7 MStV (Presseähnlichkeit) entsprechen und journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet sein. Da hinsichtlich der im Folgenden nicht angesprochenen Ge- und Verbote keine Verstöße ersichtlich sind, werden nur die in den Stellungnahmen aufgegriffenen Aspekte beleuchtet.

a) Kein Verstoß gegen das Werbeverbot nach § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 MStV

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET, VSZV/VPRA und APR thematisieren in ihren Stellungnahmen die Werbefreiheit im Kontext mit der Verbreitung auf Drittplattformen. Laut VAUNET blieben die Aussagen des TMÄK zur Werbefreiheit von SWR-Angeboten auf Drittplattformen hinter denen des Medienstaatsvertrags gemäß § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr.1 MStV i.V.m. § 30 Abs. 6 Satz 2 MStV zurück, wenn sich, wie beschrieben, nicht vermeiden lasse, dass es zu Werbeeinblendungen im Umfeld ihrer Inhalte auf Drittplattformen komme (VAUNET, S. 9). VSZV und VPRA argumentieren mit der ausdrücklichen Zusicherung im Rahmen des Beihilfekompromisses, Werbung und Sponsoring im Umfeld von öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten zu verbieten. Dies stehe im Widerspruch zum Ausbau der Tätigkeit des SWR auf kommerziellen Drittplattformen. Die im TMÄK beschriebenen Maßnahmen zur Umsetzung des Verbots seien außerdem zu unkonkret (VSZV/VPRA, S. 14 f.). APR bezieht sich im Besonderen auf Anbieter wie z.B. Spotify, die um die Inhalte des SWR neue und konkurrierende Angebote bauen würden, die sie aus dem Werbemarkt und insbesondere mittels Geotargeting aus dem regionalen Werbemarkt

finanzierten, wohingegen etwa in Baden-Württemberg für das konkurrierende Privatrado Beschränkungen bei der Schaltung von Werbung gelten würden (APR, S. 3).

bb) Ausführungen des Intendanten

Im TMÄK wird ausgeführt, dass ein werbefreies Umfeld angestrebt werde und dafür die entsprechenden Möglichkeiten auf den Plattformen, wie beispielsweise bilaterale Vereinbarungen, genutzt würden. Darüber hinaus würden die Inhalte nicht als exklusiver Bestandteil kostenpflichtiger Dienste von Drittplattformen verbreitet. In diesem Zusammenhang seien auch die *Richtlinien für die Verbreitung von SWR-Telemedienangeboten über Drittplattformen* vom 27.09.2019 von Bedeutung, die ebenfalls die Einhaltung des Werbeverbots in den Blick nähmen und als Bestandteil des Telemedienkonzepts aufgenommen würden (TMÄK SWR-Telemedien, S. 46 f.).

In seiner Kommentierung hält der Intendant der Kritik entgegen, dass das Werbeverbot eingehalten werde. Das Werbeverbot sei nicht absolut, sondern gemäß § 30 Abs. 6 Satz 1 MStV als „Bemühensvorschrift“ ausgestaltet. Somit sei es ausreichend, dass etwaige Werbung im Umfeld öffentlich-rechtlicher Inhalte als Werbung der Drittplattformen erkennbar sei und nicht dem öffentlich-rechtlichen Angebot zugerechnet werde. Des Weiteren würden auch die entsprechenden Einstellungsmöglichkeiten der Plattformen genutzt, sodass Pre-, Mid- und/oder Post-Roll-Werbung sowie kommerzielle Überblendungen vermieden würden (Kommentierung, S. 32).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der SWR-Rundfunkrat kann keinen Verstoß gegen § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 6 MStV erkennen. Die vom Gesetzgeber in § 30 Abs. 6 MStV gewählte Formulierung als „Soll“-Vorschrift und als Bemühensanforderung („Sorge tragen“) verdeutlicht, dass ein striktes Werbeverbot auf Drittplattformen gerade nicht vorgeschrieben wird. Dem Gesetzgeber war durchaus bewusst, dass auf den von Dritten betriebenen kommerziellen Plattformen grundsätzlich Werbung und Sponsoring stattfindet.¹² Die im TMÄK und in der Kommentierung umschriebenen Maßnahmen, wie z.B. die Zusicherung, die auf den Plattformen gebotenen Einstellungsmöglichkeiten zu nutzen, genügen den gesetzlichen Anforderungen. Auch in diesem Zusammenhang ist die Einhaltung der *Richtlinien für die Verbreitung von SWR-Telemedienangeboten über Drittplattformen* vom 27.09.2019 zu begrüßen.

b) Kein Verstoß gegen das Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung nach § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 MStV

aa) Stellungnahmen Dritter

VSZV und VPRA thematisieren das Verbot der flächendeckenden Berichterstattung gemäß § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 MStV und führen an, dass die aktuellen Telemedienangebote des SWR eine Vielzahl an Beiträgen anböten, „deren Bedeutung eben nicht über den lokalen Maßstab hinausreichen“ (VSZV/VPRA, S. 6). Zudem führen die Verbände an, dass „die Gefahr auf der Hand liegt, dass von den linearen Programmen vollständig losgelöste „online only“-Telemedienangebote noch stärker als bisher zum Einfallstor für flächendeckende Lokalberichterstattung werden“ (VSZV/VPRA, S. 8). Hierzu führen die Verbände als Beispiele die Beiträge von SWR Aktuell an, welche in die Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz aufgliedert seien und die Steuerungsmöglichkeit auf der Webseite, über die sich die

¹² Begründung zum Zweiundzwanzigsten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, S. 10.

Nutzer*innen „Inhalte aus deren näheren Umgebung“ anzeigen lassen könnten (VSZV/VPRA, S. 7). VAUNET mahnt an, dass die sogenannten „Vor-Ort-Kanäle“ von DAsDING.de auf der Plattform Instagram mit dem Verbot kollidierten (VAUNET, S. 4).

bb) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant stellt in seiner Kommentierung fest, dass in den Telemedienangeboten des SWR keine flächendeckende lokale Berichterstattung stattfindet. Der Auftrag des SWR umfasse, den regionalen Bezug und das gesamte Sendegebiet abzubilden, was in den Staatsverträgen manifestiert werde. Aus § 3 SWR-StV werde deutlich, dass neben der „Darstellung der Regionen“ auch „landsmannschaftliche Gesichtspunkte“ und der Zuschnitt nach „gewachsenen Wirtschafts- und Erlebnisräumen“ dem Programmauftrag unterliefe, was bedeute, dass auch die lokale Berichterstattung erfasst sei, solange diese nicht flächendeckend sei (Kommentierung, S. 9).

Des Weiteren geht er detailliert auf die angeführten Beispiele der Verbände ein. Diese seien entgegen den Stellungnahmen gerade Ausdruck der regionalen Verankerung. Auf SWR.de würden insgesamt 13 Regionen für die Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zur räumlichen Verortung von Inhalten angeboten. Bei einer Anzahl von 80 Land- und Stadtkreisen sowie kreisfreien Städten bzw. insgesamt 3.400 Städten und Gemeinden als mögliche Ereignisorte für beide Bundesländer, könne daher nicht von einer flächendeckenden Berichterstattung ausgegangen werden. Die Norm müsse vielmehr dahingehend ausgelegt werden, dass lediglich eine Telemedienberichterstattung, die sich auf alle lokalen Bereiche beziehe und alle Themen von lokaler Bedeutung umfasse, unzulässig sei (Kommentierung, S. 10).

Die beschriebene Steuerungsmöglichkeit „Aus Ihrer Region“ stelle ein „internettypisches Gestaltungsmittel“ zwecks Personalisierung dar und die damit auffindbaren Inhalte enthielten überwiegend Inhalte, die zwar mit einer Ortsangabe abgebildet würden, aber dennoch von überregionaler Bedeutung seien (Kommentierung, S. 10).

Dasselbe gelte für die von VAUNET angeführten mittlerweile elf Instagram-Accounts von DAsDING.de („DAsDING VOR ORT“), welche sich auf neun große Städte und die Regionen „Pfalz/Ludwigshafen“ sowie „Mannheim/Heidelberg“ bezögen. Die örtliche Anknüpfung an die Städte diene als Anknüpfungspunkt für die dahinterliegenden Regionen, wobei thematisch ebenfalls überwiegend eine überregionale Berichterstattung aus den jeweiligen Regionalstudios des SWR gepflegt werde, die gezielt junge Zielgruppen anspreche. Zum Teil gebe es sogar dieselben Postings, wenn sich dies für eine Region anbiete. Hinzukomme, dass die Accounts nur einen untergeordneten Teil des Gesamtangebots DAsDING.de darstellten, welche den regional verankerten Zugang der Zielgruppe von DAsDING.de zum Gesamtangebot bilden sollten (Kommentierung, S. 10). Diese Annahme werde verstärkt durch das Gutachten von Goldmedia, welches die Accounts ebenfalls als „regionalspezifische Informationen“ einschätze.¹³

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der SWR-Rundfunkrat kann anhand des TMÄK und der weiteren Ausführungen des Intendanten keinen Verstoß gegen das Verbot flächendeckender lokaler Berichterstattung erkennen. Der Intendant hat in seiner Kommentierung nachvollziehbar und mit Bezug auf die von den

¹³ Siehe: Goldmedia GmbH Strategy Consulting, „Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der Telemedien-Angebote des SWR auf allen relevanten Märkten“, S. 12.

Kritiker*innen aufgegriffenen Beispiele dargestellt, dass die Angebote nur unter Wahrung der Grenze zur flächendeckenden lokalen Berichterstattung gestaltet werden.

Der SWR-Rundfunkrat betont außerdem, dass die Abbildung regionaler Vielfalt in allen wesentlichen Lebensbereichen ausdrücklich zum Auftrag gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 MStV gehört. Auch in § 3 Abs. 1 SWR-StV wird dies festgehalten und zusätzlich beauftragt, dass die Gliederung des Sendegebiets in die beiden Länder angemessen zu berücksichtigen ist. Verstärkt wird dies in der Präambel, wonach „das Herzstück des SWR [...] seine regionale Verwurzelung [ist] – in den beiden Ländern, ihren Regionen und Städten. Sie sollen in den Programmen des SWR eine herausragende Rolle einnehmen.“

c) Kein Verstoß gegen die Negativliste nach § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 i.V.m. Anlage zum MStV

aa) Stellungnahmen Dritter

VAUNET führt in seiner Stellungnahme an, dass das Vorhaben des SWR, mit eigenen Spielen oder innerhalb von Drittanbieterspielen verstärkt auf Videogameplattformen präsent zu sein, den Verbotstatbestand nach § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 i.V.m. Nr. 14 der Anlage zu § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 MStV erfülle (VAUNET, S. 8).

bb) Ausführungen des Intendanten

Das TMÄK umschreibt, dass der SWR zwecks Einsatzes internettypischer Gestaltungsmittel an geeigneten Stellen in Spielen und in deren Umfeld Hinweise auf eigene Inhalte platzieren sowie öffentlich-rechtliche Qualitätsinhalte in Form von eigenen Spielen oder innerhalb von Drittanbieter-Spielen anbieten würde. Dies erfolge unter Beachtung der Beschränkungen aus Nr. 14 der Negativliste (TMÄK SWR-Telemedien, S. 46; Kommentierung, S. 34).

Die Antwort auf eine Informationsanfrage des Rundfunkrats betreffend das Angebot von eigenen Spielen und die Nutzung von Videogameplattformen in den Verfahren ARD.de und planet-schule.de hat der Intendant genutzt, um in seinem Schreiben vom 15. März 2022 ebenfalls auf die SWR-Telemedien einzugehen. Darin erläutert der Intendant, dass die Nutzung von Spieleplattformen wichtig sei, um die dort vorhandenen Kommunikationskanäle und -wege zu nutzen, die über den spielerischen Kontext hinausgingen. Innerhalb dieser Kommunikationskanäle auf den Drittplattformen wolle der SWR z. B. Bildungs-, Informations- und Lerninhalte bewerben oder platzieren. Spieleangebote könnten zudem dafür genutzt werden, Nutzer*innen mit öffentlich-rechtlichen Angeboten in Kontakt zu bringen. Zur Veranschaulichung benennt der Intendant das vom SWR 2012 und 2013 entwickelte Spiel „Tatort+“, bei dem sich die Nutzer*innen interaktiv in die Rolle von Ermittler*innen begeben könnten, um an der Lösung von Fällen mitzuarbeiten. Das Thema „Gamification“ werde außerdem vom SWR analysiert und es werde beobachtet, wie Zielgruppen, die bisher noch nicht ausreichend erreicht würden (Kinder, Jugendliche und junge Menschen ohne akademischen Background und/oder mit geringem politischem Interesse), noch besser angesprochen werden könnten. Der Fokus liege dabei auf Spieleangeboten als Trägern gesellschaftlicher Werte. Er weist darauf hin, dass die Ausführungen im TMÄK abstrakt seien, da die konkrete Ausgestaltung der einzelnen redaktionellen Entscheidung vorbehalten sei. Dies entspreche dem erforderlichen mittleren Abstraktionsniveau.

cc) **Beschluss des SWR-Rundfunkrats**

Der SWR-Rundfunkrat weist daraufhin, dass das Verbot von „Spieleangeboten ohne Bezug zu einer Sendung“ Aktivitäten auf Videogameplattformen nicht grundsätzlich entgegensteht.

Der Rundfunkrat hat die Erläuterungen des Intendanten vom 15. März 2022 zur Kenntnis genommen und stellt fest, dass kein Verstoß gegen § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 i. V. m. Anlage MStV, insbesondere Nr. 14 (Spieleangebote ohne Sendungsbezug) erkennbar ist.

d) Kein Verstoß gegen das Verbot der Presseähnlichkeit nach § 30 Abs. 7 MStV

aa) Stellungnahmen Dritter

VSZV und VPRA greifen in ihrer Stellungnahme das Verbot der Presseähnlichkeit auf und äußern sich zunächst allgemein und ohne Bezug zu den wesentlichen Änderungen (VSZV/VPRA, S. 8-12). Danach seien die presseähnlichen Telemedienangebote ohne Sendungsbezug und der Ausbau von Textkapazitäten und entsprechenden Redaktionen beim SWR stark angestiegen. Trotz der Wichtigkeit der Einhaltung des Verbots, was durch höchstgerichtliche Rechtsprechung manifestiert werde (z. B. „Tagesschau-App“-Entscheidung des BGH), würde dieses von den Landesrundfunkanstalten nicht „mit der gebührenden Ernsthaftigkeit“ beachtet, was anhand der Beschreibungen im TMÄK deutlich werde (VSZV/VPRA, S. 9). Des Weiteren werfen sie dem SWR eine rechtsirrigte Betrachtung der Telemedienangebote des SWR und der ARD vor. Durch die Ausführung im TMÄK, dass sich die Schwerpunktsetzung auf das gesamte Telemedienangebot beziehe, werde nicht bedacht, dass bei der Prüfung der Presseähnlichkeit gemäß der BGH-Tagesschau-App-Rechtsprechung allein auf die Gesamtheit der nicht-sendungsbezogenen Texte und Bilder abzustellen sei. Des Weiteren dürften die Texte nicht aus sich heraus verständlich sein (VSZV/VPRA, S. 10 f.). Die Verbände werfen dem SWR mithin vor, Sendungsbezüge bei den Telemedienangeboten „floskelhaft“ zu setzen, um das Angebot zu legitimieren und so das Verbot zu umgehen. Oft liege auch bei Sendungsbezug ein „eklatantes Missverhältnis zwischen der Informationsvermittlung des gesendeten Programms und dem abrufbaren Textangebot“ vor, was ebenfalls nicht zur Legitimation führen könne. Audio- und Videobeiträge müssten außerdem „1:1 mit dem Text korrespondieren“ (VSZV/VPRA, S. 12).

Mithin beziehen sich die Verbände konkret auf die wesentlichen Änderungen. Demnach bestehe bei **„online only“- und „online first“-Angeboten** (zumindest bis in den Programmen berichtet würde) die Gefahr, dass diese aufgrund des „per se“ fehlenden Sendungsbezugs zu „reinen presseähnlichen Angeboten“ würden. Bei „online first“ dürfe bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Sendung existiere, keine Presseähnlichkeit vorliegen und es müsse danach konkret geprüft werden, ob die darauffolgende Sendung tatsächlich mit dem „online first“-Angebot übereinstimme. Wenn bei „online only“ und „online first“ maßgeblich auf Text abgestellt werde, führe dies zu einer Substituierung der privaten Medien, was mit dem Verbot der Presseähnlichkeit nicht vereinbar sei. Wegen der drohenden Textlastigkeit dieser Angebotsformen müsse das TMÄK die Einhaltung des Verbots „in noch strengerem Maß“ sicherstellen. Dies werde jedoch nicht sichergestellt und es fänden sich im TMÄK keine gewährleistenden Maßnahmen. Diese Ausführungen seien daher nicht genehmigungsfähig. Das TMÄK leiste vielmehr der Umgehung des Verbots weiteren Vorschub (VSZV/VPRA, S. 12 f.).

Zum **Angebot auf Drittplattformen** führen sie an, dass das Verbot der Presseähnlichkeit in diesem Kontext leerlaufe. Aufgrund der Veröffentlichung einzelner Textbeiträge vor allem auf Social Media-Plattformen könne das „Angebot“ nicht mehr als Maßstab für die Bewertung dienen, da die einzelnen Beiträge des SWR in direkter Konkurrenz zu Beiträgen der Privaten stünden (VSZV/VPRA, S. 13).

bb) Ausführungen des Intendanten

Die Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit finden sich in Kapitel 3.4 des TMÄK (TMÄK SWR-Telemedien, S. 39 f.). Demnach würden die Telemedienangebote des

SWR alle staatsvertraglichen Voraussetzungen erfüllen, indem sie im Schwerpunkt mittels Bewegtbild und Ton sowie mit internetspezifischen Mitteln gestaltet seien und der Text nicht im Vordergrund stehe. Die Schwerpunktsetzung beziehe sich dabei auf das gesamte genehmigte Telemedienangebot. Da sendungsbezogene Telemedien von dem Verbot unberührt blieben, würden bei der Beurteilung Audios und Videos mit Beiträgen ohne Sendungsbezug ins Verhältnis gesetzt, um dafür zu sorgen, dass Audios und Videos textliche Beiträge überwiegen. Auch optisch würden Audios und Videos in den Vordergrund gerückt und nach Möglichkeit würden in Beiträgen mit Sendungsbezug Videos und Audios miteinbezogen (TMÄK SWR-Telemedien, S. 40).

In seiner Kommentierung hält der Intendant zunächst allgemein fest, dass die Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit nicht Teil der wesentlichen Änderungen seien. Die Telemedienkonzepte aus dem Jahr 2010 enthielten außerdem weitere Beschreibungen, die weiterhin gültig seien, solange sie der aktuellen Rechtslage entsprächen. Des Weiteren weist er darauf hin, dass VSZV und VPRA zwar deutliche Kritik übten, dass die konkreten Belege aber ausblieben und die Vorwürfe im Wesentlichen pauschal seien. Er merkt mithin an, dass die Kontrolle nicht Gegenstand des Dreistufentests über die wesentlichen Änderungen sei. Hierfür gebe es auf Grundlage des 22. RÄndStV die Möglichkeit der Anrufung einer Schlichtungsstelle, welche in Bezug auf die SWR-Telemedien noch nicht in Anspruch genommen worden sei (Kommentierung, S. 20).

Auf die Vorhaltung, dass die Anzahl der presseähnlichen Telemedienangebote stark gestiegen sei, entgegnet der Intendant, dass dies nicht zutrefte und jeglicher Tatsachengrundlage entbehre (Kommentierung, S. 21). Des Weiteren liege auch keine rechtsirrigte Betrachtung vor, da sich die Verbände, indem sie unter anderem die Rechtsprechung des BGH zur Tageschau-App zitierten, auf eine Rechtslage vor dem 22. RÄndStV vom 01. Mai 2019 bezögen. Die im TMÄK dargestellte Auslegung entspreche dagegen der geltenden Rechtslage, also dem Wortlaut der Norm und der Gesetzesbegründung des 22. RÄndStV. Demnach beziehe sich das Verbot der Presseähnlichkeit auf die Gesamtheit des im Telemedienkonzept des SWR beschriebenen Telemedienangebots (Kommentierung, S. 22). Des Weiteren sei die Gestaltung der sendungsbezogenen Telemedien in Form von Audio oder Video gemäß der Gesetzesbegründung sehr wohl bei der Schwerpunktsetzung zu berücksichtigen. Insgesamt gehe es bei der Frage der Presseähnlichkeit um Vorgaben für Gestaltungselemente, wobei das Element Text nicht in den Vordergrund gestellt werden dürfe. Entgegen der Behauptung der Verbände werde der Sendungsbezug bei sendungsbezogenen Telemedien immer im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben hergestellt (Kommentierung, S. 23). Auch bei der Kritik des eklatanten Missverhältnisses zwischen der Informationsvermittlung des gesendeten Programms und dem Textangebot handele es sich um einen pauschalen Vorwurf ohne konkrete Beispiele. Der Gesetzgeber ermögliche sogar explizit das Unterstützen, Begleiten und Aktualisieren durch Aufbereiten von Inhalten und Hintergrundinformationen, sodass sendungsbezogene Telemedien gerade nicht nur die Berichterstattung von Hörfunk oder Fernsehen wiedergeben oder dahinter zurückbleiben müssten (Kommentierung, S. 24). Es werde außerdem ein enger Bezug zwischen Text- und Audio-/Video-Beiträgen hergestellt. Die Auslegung des Erfordernisses einer exakten Korrespondenz sei zudem weder dem Gesetzeswortlaut noch der -begründung zu entnehmen und würde dem Grundsatz der Angebotsautonomie und der Staatsferne widersprechen (Kommentierung, S. 24).

Zu der Befürchtung der Verbände, dass „**online only**“- und „**online first**“-Angebote zu reinen presseähnlichen Telemedienangeboten werden könnten, erwidert der Intendant, dass aus dem Konzept unzweifelhaft zu entnehmen sei, dass es sich bei beiden Angebotsformen um Audio- und Videoinhalte handele. Daher sei nicht ersichtlich, wie diese Inhalte mit dem Verbot der Presseähnlichkeit kollidierten (Kommentierung, S. 25).

Des Weiteren laufe das Verbot bei **Angeboten auf Drittplattformen** nicht ins Leere. Auch hier sei gemäß der aktuellen Rechtslage das genehmigte Gesamtangebot und nicht der Einzelbeitrag für die Beurteilung entscheidend. Des Weiteren stünden auf allen Drittplattformen die audiovisuellen Inhalte im Vordergrund. Der Intendant benennt als Beispiel für eine klare Tendenz zu reinen audiovisuellen Inhalten die Präsenz auf TikTok. Untergeordnete Texte oder Graphiken auf Plattformen wie Facebook oder Instagram dienen häufig zur Ankündigung von Video- oder Audioinhalten oder vertiefen die Angebote im Sinne des § 30 Abs. 7 Satz 2 MStV, um beispielsweise Interaktion zu fördern (Kommentierung, S. 36).

cc) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der SWR-Rundfunkrat hat die Bedenken der Verbände sowie die Ausführungen des Intendanten zur Kenntnis genommen.

Die in den Stellungnahmen aufgeworfene Kritik bezieht sich auf das bestehende Gesamtangebot. Allerdings hat der Intendant dem SWR-Rundfunkrat lediglich drei wesentliche Änderungen des Gesamtangebots zur Prüfung im Rahmen des Dreistufentests und zur Genehmigung vorgelegt.

Das Gremium hält fest, dass sich im TMÄK keine Hinweise finden, dass die drei wesentlichen Änderungen presseähnliche Inhalte enthalten oder solche befördern. Der Intendant hat in seiner Kommentierung nochmals plausibel dargelegt, dass weder **eigenständige Audio- und Videoinhalte** noch **Angebote auf Drittplattformen** presseähnlich gestaltet sind. Bezüglich der **Anpassung der Verweildauern** ist es schier unmöglich, einen Zusammenhang zur presseähnlichen Gestaltung herzustellen. Dennoch soll über die Maßnahmen und Leitplanken zur Einhaltung des Verbots im Rahmen einer permanenten Telemedienkontrolle weiterhin informiert werden.

4. Beratungsergebnis der ersten Stufe

Der SWR-Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass die wesentlichen Änderungen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen.

II. Zweite Stufe: In welchem Umfang tragen die wesentlichen Änderungen in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?

Die zweite Stufe betrifft den Umfang, in dem die wesentlichen Änderungen in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen. Dabei sind gemäß § 32 Abs. 4 Satz 3 MStV Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Telemedienangebote, die Auswirkungen auf alle relevanten Märkte sowie deren meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer frei zugänglicher Telemedienangebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen.

1. Auswirkungen der wesentlichen Änderungen auf alle relevanten Märkte

a) Stellungnahmen Dritter

Hinsichtlich der marktlichen Auswirkungen kritisieren vor allem die privaten Anbieter die Ausführungen des Intendanten im TMÄK und mahnen eine unzureichende Bewertung an (APR, S. 1 f.; VAUNET, S. 13 f.). Zudem wird die Fokussierung auf global agierende Unternehmen bemängelt, da mit dieser Marktbetrachtung die Situation des lokalen und regionalen Marktes ausgeblendet werde (APR, S. 2, VAUNET, S. 14; VSZV/VPRA, S. 19 f.). Es müsse ein Fokus auf private Marktteilnehmer des Online-Inhalte-Marktes im SWR-Sendegebiet gerichtet

werden (VAUNET, S. 14). Des Weiteren dürfe der Erfolg privater Medien nicht als Argument für den Ausbau der öffentlich-rechtlichen Angebote angeführt werden (VAUNET, S. 16 f.). Daneben greife die Schlussfolgerung zu kurz, dass es aufgrund des Werbeverbots keine Auswirkungen auf den Werbemarkt geben könne. Denn eine höhere Nutzung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote gehe ebenfalls zu Lasten privater Anbieter (APR, S. 2; VAUNET, S. 3, 16; VSZV/VPRA, S. 20).

Die Weiterentwicklung der SWR-Telemedien wird zudem als problematisch für die Funktionstüchtigkeit des dualen Rundfunksystems gewertet. Die Angebote würden lokale Angebote von Zeitungen und Rundfunkveranstaltern substituieren und damit deren Finanzierungsmöglichkeiten beeinträchtigen (VSZV/VPRA, S. 8, 19). Insbesondere im Nachrichtenmarkt würde die Situation verschärft werden und die Entwicklung privater Anbieter werde nachhaltig behindert. Dazu würden beispielsweise auch die mobilen Angebote des SWR mit „immer umfangreicheren Textangebote[n]“ beitragen (VSZV/VPRA, S. 17 f.).

VAUNET kritisiert, dass sich aus dem TMÄK der künftige Umfang von „**online-only**“-Angeboten nicht ableiten lasse, weshalb der Markteinfluss nicht umfassend abgeschätzt werden könne. Je nachdem in welchen Bereichen solche Inhalte erstellt würden (bspw. Sport, regionale Berichterstattung), seien die Auswirkungen stärker zu gewichten (VAUNET, S. 5). Zudem dürfe durch die „online only“-Strategie kein Ausbau unzulässiger Angebote (textlastig, presseähnlich) vorangetrieben werden, da sonst der bestehende, vielfältige Markt gestört werden würde (VSZV/VPRA, S. 16).

Problematisiert wird auch, dass die Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte auf **Drittplattformen** deren bereits bestehende Dominanz im Werbemarkt weiter unterstütze. Dies wird als problematisch angesehen und führe zu weniger Vielfalt, da private Anbieter beeinträchtigt würden (APR, S. 2 f.; VAUNET, S. 6; VSZV/VPRA, S. 14, 18). APR und VPRA erläutern dies insbesondere an Audio-Streamingdiensten (APR, S. 2 f.; VSZV/VPRA, S. 21). Daneben würden die Glaubwürdigkeit und der Production Value der Drittplattformen erhöht, was einen Eingriff in den Beschaffungsmarkt und die Bewegtbild-Vermarktung darstelle (VAUNET, S. 6). In diesem Zusammenhang müsse ebenfalls bedacht werden, dass die Marktverzerrung verstärkt werde und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegen das Gebot des diskriminierungsfreien Handelns verstoßen würden, wenn kommerzielle Anbieter Lizenzentgelte für die Nutzung von ARD-Inhalten entrichten müssten, internationale Drittplattformanbieter diese jedoch unentgeltlich zur Verfügung gestellt bekämen (VAUNET, S. 8; ähnlich VSZV/VPRA, S. 17). Zudem widerspreche eine verstärkte Präsenz auf Drittplattformen der Strategie des SWR (und der ARD), den internationalen Plattformen eine eigene Plattform entgegenzusetzen, um deren Marktmacht zu bekämpfen (VAUNET, S. 7).

Des Weiteren wird das neue **Verweildauerkonzept** durch seine möglichen Auswirkungen auf den Markt kritisiert, da die Verlängerung der Verweildauern zu einem starken Anwachsen des Angebotsvolumens führe. Herausgehoben werden die neue Kategorie „Debüt-Filme“ und die bereits bekannte Kategorie „Bildungsinhalte“ (VAUNET, S. 9-11). Außerdem sei der angestrebte Nutzungszuwachs voraussichtlich „nur zu Lasten Privater“ möglich (VAUNET, S. 11). Daneben wird von privaten Wettbewerbern die Erweiterung der Verweildauer für non-fiktionale Inhalte kritisiert. In Kombination mit anderen Kategorien wie der Wiedereinstellung aus redaktionellen Gründen und dem Archiv komme es zu einer „im Ergebnis staatsvertragswidrige[n] Behandlung von nachrichtlichen und sonstigen Beiträgen“, was „massiv“ in die Verwertung von Inhalten kommerzieller Presseverlage eingreife (VSZV/VPRA, S. 15 f., 18).

b) Gutachten

Die Gutachter*innen von Goldmedia haben die marktlichen Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der SWR-Telemedien im Auftrag des SWR-Rundfunkrats untersucht.

aa) Methodik

Methodisch erfolgte die Untersuchung anhand von vier Schritten (Schritte A-D). Unter Schritt A wurde das geänderte Telemedienangebot zunächst voranalysiert und wurden die publizistischen Wettbewerber identifiziert und voneinander abgegrenzt. Auf Grundlage der publizistischen Wettbewerbsanalyse wurde sodann der ökonomisch relevante Wettbewerb abgegrenzt. Dies erfolgte unter Berücksichtigung der Spruchpraxis von EuGH und BGH sowie eigenen empirischen Analysen. Schritt B umfasste die Nutzerforschung mittels sieben Conjoint-Analysen (realisierte Fallzahl: n = 5.250, quotierte Stichprobe; differenziert nach Nachrichten, Wissens- und Verbraucherinformation, Kinder, Video, Audio, Jugend, Gesamt) und einer Direktbefragung. Im Rahmen dieser Analyse wurden die Präferenzen der Nutzenden für die vorhandenen Online-Angebote inkl. den SWR-Telemedien ohne die Änderungen (statische Analyse) sowie mit den geplanten Änderungen (dynamische Analyse) durch Simulation bestimmt. Mithilfe dieser Marktsimulation wurden anschließend die Gesamtauswirkungen der wesentlichen Änderungen auf den ökonomischen Wettbewerb quantifiziert (Schritt C). Hierfür wurden die geänderten Präferenzmarktanteile gemäß Schritt B mit den Umsätzen der betroffenen Teilmärkte gemäß Schritt A in Beziehung gesetzt, sodass ein Marktäquivalenzwert gebildet werden konnte. Zusätzlich wurden die Stellungnahmen Dritter ausgewertet. Schritt D umfasste schließlich die Erstellung einer Zusammenfassung und das Fazit der Analyse (S. 6 f.).

bb) Darstellung der Ergebnisse

Die Gutachter*innen differenzieren zwischen verschiedenen Teilmärkten, die die unterschiedlichen im TMÄK SWR-Telemedien inkludierten Angebotsbestandteile abdecken. Dazu gehören Online-Nachrichtenangebote, Online-Wissensangebote, Online-Kinderangebote, Video-on-Demand und Audio-on-Demand.¹⁴

(1) Quantifizierung des abgegrenzten ökonomischen Wettbewerbs

Der ökonomische Wettbewerb im Bereich **Online-Nachrichtenangebote** wird von Goldmedia in rein werbefinanzierte Online-Angebote und solche Angebote mit einem Basisangebot an werbefinanzierten Nachrichten, bei denen die Premium-Inhalte über ein Abonnement zugänglich sind, aufgeteilt. Die Gutachter*innen quantifizieren den Werbeumsatz der regionalen Online-Nachrichtenangebote in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz auf einen geschätzten Umsatz von 40,7 Mio. Euro für das Jahr 2020. Die Digitalumsätze mit Paid-Content (ohne E-Paper) der regionalen Zeitungsangebote werden auf 13,1 Mio. Euro geschätzt (S. 41, 44).

Online-Wissensangebote finanzieren sich über Werbung oder über Abonnements. Für werbefinanzierte Online-Wissensangebote mit Videoinhalten schätzen die Gutachter*innen den Umsatz für das Jahr 2020 auf 27,9 Mio. Euro. Hinsichtlich abonnementfinanzierter Angebote mit Videoinhalten wird festgestellt, dass es keine explizit kostenpflichtigen Online-Portale mit Wissensangeboten gibt. Zwar gibt es Online-Präsenzen von Wissensmagazinen, diese dienen jedoch der Eigenpromotion und sind nicht kostenpflichtig (S. 53).

Im Bereich **Online-Kinderangebote** differenziert Goldmedia zwischen werbe- und abonnementfinanzierten Angeboten. Für den werbefinanzierten Markt wird festgestellt, dass dieser sich auf die Werbeeinnahmen durch die Präsentation über YouTube beschränkt. Der ökonomische Gegenwert der Nutzung von Kinderinhalten über diese Plattform wird mit rund 32,4 Mio. Euro pro Jahr bemessen (S. 61 f.). Für den S-VoD-Markt¹⁵ für Kinderinhalte wird der

¹⁴ Goldmedia hat in ihrem Gutachten ebenfalls den publizistischen Wettbewerb abgegrenzt. Auf diese Ausführungen beruft sich der SWR-Rundfunkrat in Kapitel C, II, 3, c), aa).

¹⁵ S-VoD-Markt bezeichnet den abonnementfinanzierten Markt für Videoinhalte auf Abruf (Subscription-Video on Demand).

Wert auf rund 103,6 Mio. Euro pro Jahr geschätzt. Für die Bereiche T-VoD¹⁶ und EST¹⁷ liegen keine spezifischen Nutzungszahlen für Kinderinhalte vor. Die Gutachter*innen schätzen den Anteil aber ähnlich wie im abonnementfinanzierten Bereich und geben als ökonomischen Gegenwert 31,3 Mio. Euro an (S. 61-63).

Der ökonomische Wettbewerb im Bereich **Video-on-Demand** teilt sich in die Umsätze aus der Vermarktung von In-Stream-Videowerbung (A-VoD) und kostenpflichtigen Videoangeboten (S-VoD, T-VoD/EST). Im Ergebnis beträgt der Anteil des ökonomisch relevanten Wettbewerbs über alle VoD-Märkte im Durchschnitt 31,8 %, was einem Marktvolumen von 939,6 Mio. Euro für das Jahr 2020 entspricht. Für Webvideo werden 37,1 % und 133,1 Mio. Euro, für YouTube 31,4 % und 172,8 Mio. Euro und für Paid-VoD 31 % und 633,6 Mio. Euro angegeben.

Der ökonomische Wettbewerb im Bereich **Audio-on-Demand** fokussiert sich auf den Podcast-Markt. Es wird festgestellt, dass 16 Mio. Euro (23 %) der Online-Audio-Werbeumsätze auf den Bereich Podcasts entfällt. Im Rahmen von kostenpflichtigen Streaming-Abos wird der Umsatzanteil von Podcasts auf 39 Mio. Euro (Stand Ende 2020) geschätzt (S. 106). Zudem wird das kommerzielle Marktvolumen für Hörspiele auf rund 20 Mio. Euro geschätzt (S. 110).

(2) Ergebnisse der Nutzerforschung

Die Ergebnisse der Nutzerforschung wurden in Form von Präferenzmarktanteilen dargestellt, die aufzeigen, welche Marktpotenziale die SWR-Telemedien durch die geplanten Änderungen theoretisch maximal generieren könnten und wie groß die maximalen Auswirkungen auf den Wettbewerb und die damit verbundenen Umsatzeinbußen wären. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass der Präferenzmarktanteil eine Situation abbildet, in der sich die Befragten eindeutig für ein Angebot entscheiden mussten und keine Komplementärnutzung berücksichtigt wurde (S. 118).

Bei den Conjoint-Analysen haben die Gutachter*innen festgestellt, dass vor allem die Kosten eines Angebots wichtig für die Auswahlentscheidung bei der Nutzung sind. Je nach Teilmarkt variiert die Relevanz zwischen 25,34 % und 46,35 %. Für den **Nachrichtenmarkt** sind außerdem die Inhalte und die Verfügbarkeit derselben relevant. Insgesamt zeigt sich, dass die Bereitstellung über Social Media-Plattformen für unter 10 % der Befragten entscheidungsrelevant ist. Für den **Online-Audiomarkt** spielen die Zielgruppe (19,48 %) und das Podcast-Angebot (18,36 %) eine große Rolle und im Bereich **Online-Video** ist die Verfügbarkeit von Spielfilmen und Serien aus dem Ausland besonders wichtig (24,44 %) (S. 119-123).

Gemäß dem Gutachten könnten die SWR-Telemedien je nach Teilmarkt unterschiedliche Zugewinne durch die wesentlichen Änderungen erreichen. Für den **Nachrichtenmarkt** wurde eine Erhöhung des Präferenzmarktanteils von 0,4 % festgestellt, bei den Online-**Wissensangeboten** lag der Zugewinn bei 0,18 %. Auch im Bereich der **Kinderangebote** ist der Zugewinn mit 0,11 % nur marginal. Für den **Online-Audio-Markt** differenziert Goldmedia zwischen *ding.de*, *swr3.de* und den sonstigen SWR-Telemedien. Der Präferenzmarktanteil wächst jeweils um 0,2-0,4 %. Beim **Online-Video-Markt** lassen sich die verhältnismäßig größten Auswirkungen feststellen, auch wenn diese ebenfalls sehr gering sind. Für den Anteil von SWR-Inhalten innerhalb der ARD Mediathek wird ein Zuwachs von 0,5 % angegeben (S. 119-123).

(3) Marktliche Auswirkungen auf den intramediären Markt

Für die Quantifizierung der marktlichen Auswirkungen wurden theoretische Marktäquivalenzwerte berechnet. Bei diesen handelt es sich ebenfalls um Maximalwerte, da unterstellt wird, dass die zusätzlich erzielbare Reichweite vollständig mit der entsprechenden Abwanderung aus dem Wettbewerb übereinstimmt. Der jeweilige Marktäquivalenzwert bezeichnet die

¹⁶ T-VoD bezeichnet Videoinhalte zur Einzelleihe (Transactional-Video-on-Demand).

¹⁷ EST steht für Electronic-Sell-Through und meint Inhalte, die zum Kauf angeboten werden.

Umsätze, die die kommerziellen Wettbewerber nicht mehr erzielen können, falls diese Reichweiten stattdessen durch die geänderten SWR-Telemedien generiert werden und somit nicht monetarisiert werden können (S. 130).

Die Präferenzverschiebungen variieren je nach Angebotsbestandteilen, wobei die höchsten Verschiebungen im Markt für regionale Nachrichten und im werbefinanzierten VoD-Markt gemessen wurden (0,7 % des abgegrenzten Wettbewerbs) (S. 131). Sodann legen die Gutachter*innen den Marktäquivalenzwert differenziert nach den betroffenen Teilmärkten dar. Die Auswirkungen auf den Display-Werbe-Markt und den werbefinanzierten VoD-Markt liegen bei 0,6 % (0,3 bzw. 2,3 Mio. Euro). Im Bereich Paid-VoD werden Verschiebungen um 0,3 % festgestellt, was einem Wert von 2,3 Mio. Euro entspricht. Für die Teilmärkte Podcast-Werbung und Paid-Podcast können marginale bzw. keine Auswirkungen festgestellt werden. Im Ergebnis wird ein Marktäquivalenzwert insgesamt von 0,4 % bzw. 4,9 Mio. Euro gemessen (S. 132). Diese Auswirkungen werden im Ergebnis als „gering“ eingestuft (S. 134).

(4) Marktliche Auswirkungen auf den intermediären Markt

Goldmedia identifiziert vier angrenzende Märkte, die bei der Betrachtung der marktlichen Auswirkungen durch die wesentlichen Änderungen an den SWR-Telemedien berücksichtigt werden sollen. Für das private Fernsehen wird festgestellt, dass die wesentlichen Änderungen zwar Einfluss auf die verstärkte On-Demand-Nutzung haben, die privaten TV-Sender diese Entwicklung aber zusätzlich befördern. Im Ergebnis ist der Einfluss der Änderungen auf den Reichweitenrückgang im linearen Bereich als „sehr gering“ zu qualifizieren (S. 139). Für den Fernsehproduzentenmarkt werden keine negativen Auswirkungen erwartet. Durch die zusätzlichen „online only“-Produktionen wird eher von leicht positiven Impulsen auf den Markt ausgegangen (S. 141). Für den Rechtehandel stellen die Gutachter*innen fest, dass Produzenten und Rechthändler in ihren Rechtspositionen geschützt und demnach keine negativen Auswirkungen zu erwarten sind (S. 142). Im Bereich des privaten Hörfunks werden durch die Entwicklung hin zu On-Demand-Angeboten sehr leichte Umsatzrückgänge erwartet. Dabei ist der Einfluss durch die SWR-Telemedien jedoch minimal (S. 144).

c) Ausführungen des Intendanten

aa) Aus dem Telemedienänderungskonzept

Der Intendant weist im TMÄK auf die Verschiebung von der linearen TV-Nutzung zur non-linearen Streaming-Nutzung hin. Als Marktteilnehmer benennt er beispielsweise kommerzielle Wettbewerber wie die RTL Group und Sky und globale Konkurrenten wie Netflix und Amazon (S. 63 f.). Er stellt dar, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk keinen Verdrängungseffekt im Markt habe (S. 68). Speziell für den Nachrichtenmarkt führt der Intendant aus, dass die öffentlich-rechtlichen Angebote vor allem durch ihre Glaubwürdigkeit punkten würden. Dennoch würden die SWR-Telemedienangebote auch im regionalen Markt bisher keine ökonomisch wettbewerbsrelevante Rolle einnehmen (S. 69-73).

bb) Zu den Stellungnahmen Dritter

Der Intendant weist die Kritik an der im TMÄK enthaltenen Markt Betrachtung zurück. Im TMÄK würden die marktlichen Auswirkungen aus der Perspektive des SWR und eine übergreifende Entwicklung der Märkte beschrieben. Die maßgebliche Bewertung der Auswirkungen auf den Markt werde hingegen durch das Goldmedia-Gutachten vorgenommen. Die Gutachter*innen hätten bezüglich des VoD-Marktes ebenfalls einen Fokus auf Deutschland und globale Anbieter gelegt und nur im Kontext von „Online-Nachrichtenangeboten“ regionale und lokale Anbieter näher betrachtet (Kommentierung, S. 42 f.). Bei der Beurteilung sei auch der Erfolg privater

Medien als notwendiger Analysegegenstand heranzuziehen, um zu untersuchen, ob Befürchtungen einer Dominanz der öffentlich-rechtlichen digitalen Angebote gerechtfertigt seien (Kommentierung, S. 44). Auf den Hinweis, dass eine verstärkte Nutzung von ARD-Telemedien zu Lasten der Reichweite privater Wettbewerber gehe, was die funktionierende Refinanzierbarkeit von werbefinanzierten Angeboten beeinträchtige, erklärt der Intendant, dass die ARD aufgrund des Werbeverbots nicht mit privatwirtschaftlichen Anbietern um die Vermarktung von Werbeflächen konkurriere. Stattdessen würde eine Substituierung auf regionaler Ebene primär untereinander stattfinden, da viele Inhalte von Verlegern weitestgehend kostenfrei und werbefinanziert nutzbar seien (Kommentierung, S. 44 f., 48). Auch den Vorwurf, insbesondere der Nachrichtenmarkt werde durch die wesentlichen Änderungen beeinträchtigt, weist der Intendant mit Hinweis auf das Gutachten von Goldmedia zurück – ebenso wie die Anschuldigung, es gebe einen Ausbau des Textangebots (Kommentierung, S. 47 f.).

Zu „**online only**“ wird ausgeführt, dass diese alle vom TMÄK genannten Angebote betreffe und in Ergänzung zum linearen Angebot gesehen werde. Aufgrund der dynamischen Entwicklung digitaler Medien sei eine präzise Benennung aller potenziellen Anwendungsfälle der kommenden Jahre derzeit nicht seriös durchführbar (Kommentierung, S. 45). Zu dem Vorwurf, es könne textlastige „online only“-Inhalte geben, die den Markt verzerren, wird angemerkt, dass es sich bei „online only“- und „online first“-Inhalten entsprechend der Ausführungen im TMÄK um Audio- und Videoinhalte handele (Kommentierung, S. 25).

Bezüglich der Kritik an der Präsenz auf **Drittplattformen** bemerkt der Intendant, dass der SWR nicht Auslöser für den harten Wettbewerb auf dem digitalen Werbemarkt sei. Im Ergebnis richte sich die Kritik gegen die gesetzlich gegebene Möglichkeit, Drittplattformen zu nutzen, und nicht gegen die konkrete Ausgestaltung durch die Anstalten. Zudem hänge der Erfolg von Drittplattformen nicht von Inhalten deutscher öffentlich-rechtlicher oder privater Medienanbieter ab. Ein besonderer Einfluss der Inhalte der SWR-Telemedien auf die Werbeeinnahmen privater Rundfunkangebote sei daher abwegig (Kommentierung, S. 46). Zu der Konkurrenz von Audio-Streamingdiensten ergänzt der Intendant, dass die veränderte Mediennutzung Auslöser für das Konkurrenz-Verhältnis zu klassischen Radio-Anbietern sei und verweist auf die Bewertung der Gutachter*innen, die die Auswirkungen auf den linearen Hörfunkmarkt als „äußerst gering“ bewerteten (Kommentierung, S. 31). Die Lizenzierung von Inhalten an Dritte als Form der Verwertung sei nicht Gegenstand der TMÄK (Kommentierung, S. 30). Außerdem sei es kein Widerspruch, auf Drittplattformen aktiv zu sein und sich parallel dazu um die Schaffung von Kommunikationsräumen und eigenen Plattformen zu bemühen (Kommentierung, S. 37).

Zum neuen **Verweildauerkonzept** wird ausgeführt, dass die von den Veränderungen betroffenen Inhalte nicht in das Portfolio kommerzieller Anbieter passen und demnach dort nicht angeboten würden. Außerdem sei die Prognose der Auswirkungen so genau wie möglich berechnet, wobei zu beachten sei, dass der Schwerpunkt einer Videonutzung in den ersten zwei Monaten nach seiner Veröffentlichung liege. Demnach werde lediglich die Langzeitnutzung verlängert, die einen im Verhältnis geringen Teil der Nutzung ausmache. Daher sei die Kritik, die Ausweitung gehe zu Lasten privater Mitbewerber, nicht plausibel. Zudem sei der Verweis auf die Kategorie „Bildungsinhalte“ verfehlt, da diese Kategorie nicht von einer Verlängerung betroffen sei (Kommentierung, S. 37 f.). Auch die Kategorie „Debüt-Filme“, die ein wichtiger Bestandteil der Nachwuchsförderung sei, führe nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung. Insbesondere sei zu berücksichtigen, dass die kommerzielle Auswertung im Debüt-Bereich meist nicht oder nur in einem sehr begrenzten Umfang erfolge, weshalb die längere Verweildauer nicht im Widerspruch zu Interessen anderer an der Produktion Beteiligter stehe (Kommentierung, S. 39).

cc) Zum Gutachten

Bezüglich des angewandten Analyseverfahrens von Goldmedia weist der Intendant darauf hin, dass die eingesetzte Methode keine Komplementärnutzung mehrerer Angebote abbilde, was jedoch die Lebensrealitäten vieler Nutzer*innen nicht hinreichend imitiere. Beispielsweise griffen laut dem *Digitalisierungsbericht Video 2021* der Landesmedienanstalten 72 % der Personen, die kommerzielle Broadcaster-VoD-Angebote nutzten, ebenfalls mindestens einmal pro Monat auf die Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Sender zu. Daneben sei keine weitere Justierung der Ergebnisse der Conjoint-Analyse beispielsweise durch eine Direktbefragung erfolgt. Daher sei davon auszugehen, dass der tatsächliche Markteinfluss deutlich geringer ausfalle als im Marktgutachten von Goldmedia angegeben (Kommentierung, S. 59). Im Ergebnis sehe sich der SWR in seiner bisherigen Einschätzung bestätigt, dass die wesentlichen Änderungen einen publizistischen Mehrwert erbringen würden, ohne den ökonomischen Wettbewerb nachhaltig zu verzerren (Kommentierung, S. 60).

d) **Beschluss des SWR-Rundfunkrats**

Die Gutachter*innen haben in ihren schriftlichen Ausführungen und in den beiden Präsentationen am 04. Februar 2022 in der AG Dreistufentest und am 09. Februar 2022 im Rundfunkrat die Abgrenzung des ökonomischen Marktes und die darauf zu erwartenden Auswirkungen schlüssig dargestellt. Es ist kein Grund ersichtlich, dieser Expert*inneneinschätzung nicht zu folgen. Daher ist anzuerkennen, dass es Auswirkungen auf den Markt geben kann, die trotz der Werbefreiheit des Angebots auch werbefinanzierte private Anbieter und insbesondere den regionalen Nachrichtenmarkt betreffen können. Jedoch sind diese Auswirkungen gering. Folglich stimmt der SWR-Rundfunkrat der Einschätzung der privaten Anbieter, dass die wesentlichen Änderungen aufgrund ihrer Auswirkungen auf den ökonomischen Markt nicht akzeptabel seien, nicht zu. Einzelne weitere Kritikpunkte, wie eine unzureichende Marktabgrenzung, werden durch das Gutachten ebenfalls ausgeräumt.

Zu der Bemerkung des Intendanten hinsichtlich einer vermeintlich fehlenden Direktbefragung ist zu ergänzen, dass die Gutachter*innen eine solche Befragung durchgeführt haben. Laut den Gutachter*innen ist allerdings keine Justierung der Ergebnisse nötig gewesen.¹⁸

Dem Hinweis des VAUNET, dass „**online only**“-Angebote im regionalen Bereich einen anderen Markteinfluss hätten als auf nationaler Ebene, ist zuzustimmen. Dies stellt auch das Gutachten heraus, bei dem insbesondere ein Fokus auf den regionalen Nachrichtenmarkt gelegt wurde. Dennoch hat das Gutachten ebenfalls gezeigt, dass, auch wenn die Auswirkungen in diesem Bereich im Vergleich am höchsten sind, der Effekt insgesamt gering ist.

Hinsichtlich der Ausführungen zu den **Drittplattformen** werden die in den Stellungnahmen geäußerten Bedenken teilweise geteilt. Der SWR-Rundfunkrat sieht ebenfalls das Problem der Marktmacht einzelner Drittplattformen. Er widerspricht jedoch der Schlussfolgerung, dass diese Dominanz maßgeblich durch den SWR bzw. öffentlich-rechtliche Anbieter beeinflusst werde. Der SWR soll gemäß der Präambel des SWR-Staatsvertrags Angebote für alle Bevölkerungsgruppen anbieten und alle Altersgruppen erreichen. Demnach ist die Nutzung von Drittplattformen unter den aktuellen Umständen journalistisch-redaktionell geboten, da die Relevanz von Social Media- und Videogameplattformen weiter steigt.¹⁹ Zudem erreichen die ökonomischen Auswirkungen dieses Handelns entsprechend den Erkenntnissen aus dem Gutachten keine bedenklichen Ausmaße. Des Weiteren wird dem Intendanten zugestimmt, dass die Nutzung von Drittplattformen nicht zwingend im Widerspruch zur Stärkung der eigenen

¹⁸ Kerkau, Florian, Mitteilung vom 21. Februar 2022.

¹⁹ Vgl. bspw. Goldmedia, Online-Video-Monitor 2021, S. 22-25, abrufbar unter: https://www.blm.de/files/pdf2/online-video-monitor_2021.pdf (abgerufen am 01.04.2022).

Plattform stehen muss. Der SWR arbeitet parallel daran, ebenfalls die eigenen Plattformen zu stärken (Konversion).

Die Bedenken betreffend das neue **Verweildauerkonzept** werden vom SWR-Rundfunkrat nicht geteilt. Die vom Intendanten vorgelegten Ausführungen zum berechneten Nutzungszuwachs sind plausibel. Zudem wird die Ansicht geteilt, dass die Kategorie „Debüt-Filme“ für die Nachwuchsförderung von besonderer Relevanz ist. Dies trägt zur Erfüllung des Kulturauftrags bei. In der Zusammenschau mit den Erkenntnissen aus dem Gutachten ist in keinem der betroffenen Teilmärkte von einer Marktverzerrung auszugehen.

Um die Prognose nach der Umsetzung des Konzepts zu prüfen, bittet der Rundfunkrat den Intendanten, im Rahmen einer permanenten Telemedienkontrolle Auskunft darüber zu geben, wie sich die Nutzung der SWR-Telemedien nach Umsetzung der wesentlichen Änderungen entwickelt.

2. Publizistischer Beitrag der wesentlichen Änderungen in qualitativer Hinsicht

a) Stellungnahmen Dritter

Ein Alleinstellungsmerkmal der SWR-Telemedien sei das Bemühen um ein Programm für alle (LVKM B-W & LBB B-W, S. 3). Der Deutsche Bühnenverein Landesverband B-W schätzt die Bemühungen des SWR, ausgewogene Berichterstattung in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen (DBL B-W, S. 2).

Im Gegensatz dazu bringt VAUNET vor, dass „Qualität, Vielfalt und Zugänglichkeit“ keine Alleinstellungsmerkmale der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote seien, sondern dass diese Merkmale ebenfalls auf Angebote privater Medien zutreffen würden. Zudem fehle eine tiefergehende Darstellung, inwieweit die beabsichtigten Änderungen bei den SWR-Telemedien einen publizistischen Mehrwert darstellten (VAUNET, S. 14 f.; ähnlich VSZV/VPRA, S. 17). In diesem Kontext wird darauf hingewiesen, dass allein ein „Mehr“ an Angeboten nicht zu einem „Mehr“ an Qualität und damit zu einem positiven Beitrag auf den publizistischen Wettbewerb führe (VSZV/VPRA, S. 16). Laut VAUNET bedürfe es keines weiteren Ausbaus im Bereich Vernetzung mit anderen öffentlich-rechtlichen Angeboten, insbesondere der ARD Mediathek und ARD Audiothek (S. 15). Daneben sei es nicht zulässig, als positive Qualitätskriterien die Werbefreiheit und eine fehlende weitere Bezahlschranke anzuführen. Da beides gesetzlich vorgegeben sei, könnten diese Aspekte nicht als „Ausdruck eigenständiger redaktioneller Überlegungen dargestellt“ und zur Abgrenzung von privaten Angeboten genutzt werden (VAUNET, S. 16).

Insbesondere „**online first**“-Angebote werden als zeitgemäß und sinnvoll erachtet, um den zeitunabhängigen Zugang zu Informationen zu verbessern und beispielsweise Berufstätigen den unabhängigen Abruf der Inhalte zu ermöglichen (VHS Ra, S. 1, VHS Ro, S. 1; VHS St. G, S. 1).

Es wird statuiert, dass die Verbreitung von Inhalten auf **Drittplattformen** keinen publizistischen Mehrwert bieten könne, da die Inhalte bereits über andere Portale abrufbar seien (VSZV/VPRA, S. 17). Hinsichtlich der Beachtung der Qualitätsmaßstäbe und der Einhaltung von Jugend- und Datenschutzbestimmungen auf Drittplattformen bemängelt VAUNET, dass es keine Aussagen dazu gebe, wie diese eingehalten würden (VAUNET, S. 8 f.; zu Qualitätsmaßstäben auch VSZV/VPRA, S. 15). Neben datenschutzrechtlichen Vorbehalten wird zudem auf die Problematik von Algorithmen und Personalisierung hingewiesen (APR, S. 2; VSZV/VPRA, S. 20). Es sei etwa unklar, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk Einfluss auf die Algorithmen der Drittplattformen nehmen wolle, um Echokammern vorzubeugen (VAUNET, S. 9).

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant vertritt die Ansicht, dass der publizistische Mehrwert der drei wesentlichen Änderungen im TMÄK ausreichend dargestellt werde. Es sei zu berücksichtigen, dass mit den wesentlichen Änderungen keine grundsätzliche publizistische Neuorientierung einhergehe. Die Änderungen würden sich insbesondere auf die weiter entwickelten Vorgaben des Gesetzgebers beziehen, womit auf die veränderte Mediennutzung und die sich wandelnden Kommunikationsbedürfnisse der Gesellschaft reagiert werde (Kommentierung, S. 49). Allgemein verweist der Intendant auf die Bedeutung der journalistischen Qualität und die bereits im geltenden TMK von 2009/10 statuierten Kriterien dazu. Besonders hervorgehoben wird die „Informationsvielfalt im Sinne von Informationsbreite und Informationstiefe“ (TMÄK SWR-Telemedien, S. 76 f.). Daneben werden beispielsweise Objektivität, Unabhängigkeit, Aktualität und weitere gängige journalistische Qualitätskriterien genannt. Außerdem seien telemedienspezifische Kriterien wie Multimedialität, Interaktivität und Barrierefreiheit positiv zu berücksichtigen (TMÄK SWR-Telemedien, S. 77).

Als Alleinstellungsmerkmale betont der Intendant die „Breite und Tiefe in allen Angebotssegmenten und [...] im Besonderen in den Bereichen Information, Wissen, Kultur und Zeitgeschichte“. Laut TMÄK leisteten die SWR-Telemedien „einen besonderen Beitrag zur inhaltlichen Vertiefung sowie Einordnung komplexer Sachverhalte“ (TMÄK SWR-Telemedien, S. 77). Zudem sei hinsichtlich Datenschutz und -sicherheit der Nutzer*innen zu beachten, dass beispielsweise die zur Personalisierung benötigten Daten nicht weitergegeben oder kommerziell ausgewertet würden (TMÄK SWR-Telemedien, S. 78).

Daneben sei die Werbefreiheit des Angebots hervorzuheben (TMÄK SWR-Telemedien, S. 69). Auch dieser Aspekt könne als Qualitätsmerkmal für den publizistischen Mehrwert dienen. Es sei richtig, dass die Werbe- und Sponsoringfreiheit allein nicht die erforderliche Sicherung eines qualitativen Beitrags zum publizistischen Wettbewerb biete. Dennoch sei ein werbefreies Umfeld ein Alleinstellungs- und bedeutendes Unterscheidungsmerkmal des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dabei verweist der Intendant auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die dieses Argument untermauert und beitragsfinanzierten Inhalten eine wachsende Bedeutung als vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht beimesse.²⁰ Des Weiteren bestätige das im Rahmen der Bestandsverfahren erstellte Gutachten von Prof. Dr. Christoph Neuberger die Werbefreiheit als Teilaspekt des Qualitätsmerkmals Unabhängigkeit.²¹ Gleiches gelte für das Kriterium der freien Zugänglichkeit der Angebote (Kommentierung, S. 50 f.).

„**Online only**“- und „**online first**“-Inhalte böten die Möglichkeit, entsprechend den Vorgaben des SWR-Staatsvertrags Menschen plattform-, angebots- und zielgruppenspezifisch anzusprechen. Diese Angebote generierten einen „klaren Mehrwert im Sinne eines Informationsangebots entsprechend den Nutzer:innen-Bedürfnissen“ (Kommentierung, S. 51 f.).

Auch auf **Drittplattformen** verfolge der SWR das Ziel, eine große Vielfalt an verschiedenen Genres und Themen zu bieten, die die „Diversität und regionale Vielfalt der Gesellschaft in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz“ spiegelten (TMÄK SWR-Telemedien, S. 45). Dabei bewirke auch die Verbreitung von Inhalten, die bereits auf den SWR-eigenen Plattformen abrufbar seien, einen Mehrwert, indem entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein „vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht“ zu sonstigen Inhalten auf Drittplattformen geschaffen werde (Kommentierung, S. 52). Die

²⁰ BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 - 1 BvR 1675/16, Rn. 80; BVerfG, Beschl. v. 20.7.2021 - 1 BvR 2756/20, Rn. 81.

²¹ Neuberger, Christoph, Publizistische Qualität und publizistischer Wettbewerb – Grundlagen und Anwendungen auf das Internet im Rahmen des Dreistufentests, Stand: 10.01.2011, Anhang, S. 75 ff.

Qualitätsstandards des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die bereits im TMK 2010 beschrieben worden seien, würden auf Drittplattformen uneingeschränkt weiter gelten. Zur Einhaltung der Qualitätsmaßstäbe beruhen die Präsenzen auf Drittplattformen auf journalistisch-redaktionell gestalteten Konzepten (Kommentierung, S. 35). Zudem würden die Vorgaben aus den *Richtlinien für die Verbreitung von SWR-Telemedienangeboten über Drittplattformen* umgesetzt, die Nutzungsgrundsätze statuierten und dabei ebenfalls die Einhaltung von Daten- und Jugendmedienschutz adressierten (TMÄK SWR-Telemedien, S. 46-48, Kommentierung, S. 34).

Die Antwort auf eine Informationsanfrage des Rundfunkrats zu Maßnahmen in Reaktion auf Algorithmen auf Drittplattformen in den Verfahren ARD.de und planet-schule.de hat der Intendant genutzt, um in seinem Schreiben vom 15. März 2022 ebenfalls auf die SWR-Telemedien einzugehen. Aspekte seien das Community Management und Community Building, um mit den Nutzer*innen zu interagieren und Meinungsvielfalt aktiv abzubilden. Dabei sei auch die gezielte und aktive Vernetzung der Communities wichtig, sodass redaktionelle Empfehlungen den algorithmusbasierten Empfehlungen entgegengesetzt würden. Daneben hebt er die „werbeunfreundlichen“ Themen hervor, die Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Auftrags seien. Durch die Besetzung dieser Themen könnten thematische Lücken gefüllt und so ein ausgewogenes und inhaltlich vielfältiges Gesamtangebot etabliert werden. Des Weiteren werden begleitende Angebote zur Medienkompetenz, Konversion, plattformspezifische Gestaltung und der bilaterale Austausch mit den Plattformen als Maßnahmen genannt. Das Zusammenspiel dieser Maßnahmen wirke der Bildung von Echokammern entgegen.

Zur Begründung des neuen **Verweildauerkonzepts** führt der Intendant die veränderten Nutzungsszenarien und Erwartungen an (TMÄK SWR-Telemedien, S. 49 f.). Es schade der Qualität des Angebots, wenn durch das veraltete Verweildauerkonzept die Glaubwürdigkeit des SWR im gesellschaftlichen Diskurs in Frage gestellt werde, da Inhalte gelöscht würden, die von den Nutzer*innen weiterhin nachgefragt seien (TMÄK SWR-Telemedien, S. 51). Wichtig sei dabei auch, dass die Gesamtberichterstattung zu einem Thema gestört werde, wenn einzelne Beiträge daraus aufgrund des Verweildauerkonzepts entfernt werden müssten (TMÄK SWR-Telemedien, S. 52). Es zeige sich eine fehlende Akzeptanz gegenüber der Depublikation von Inhalten, die im Rahmen der verstärkten Interaktion mit den Nutzer*innen etwa auf Drittplattformen zutage trete (TMÄK SWR-Telemedien, S. 51).

c) **Beschluss des SWR-Rundfunkrats**

Der Rundfunkrat begrüßt die positiven Stellungnahmen Dritter hinsichtlich der publizistischen Qualität der SWR-Telemedien und stimmt mit diesen überein, dass durch die große inhaltliche Vielfalt das Bemühen um ein Programm für alle erkennbar wird. Das Zusammenspiel der gebotenen Qualität mit der Vielfalt an Themen und Genres und der Zugänglichkeit der Angebote stellt ein Alleinstellungsmerkmal dar.

Zur Bewertung der Qualität der SWR-Telemedien werden Kriterien aus verschiedenen Kategorien (inhaltsbezogen, gestaltungsbezogen, herstellungsbezogen) herangezogen, die auf dem bereits angesprochenen Gutachten von Prof. Dr. Christoph Neuberger beruhen und für das aktuelle Verfahren im Kreis der GVK in mehreren Workshops aktualisiert wurden. Der Rundfunkrat hat dazu einen Fokus auf die Kriterien gelegt, die im Kontext der wesentlichen Änderungen relevant sind und den publizistischen Nutzen derselben darstellen können. Dazu gehören Zielgruppenorientierung, nutzungsadäquate Gestaltung, Crossmedialität, Vielfalt, Interaktion, Partizipation sowie Verlinkung und Vernetzung. Die Prüfung anhand dieser Qualitätskriterien soll ebenfalls Eingang in eine permanente Telemedienkontrolle finden und damit zur Qualitätssicherung des Angebots beitragen.

aa) Qualität von eigenständigen Audio- und Videoinhalten

Durch die Anpassung an die Rezeptionsbedingungen der jeweiligen Plattform kann die Nutzungswirklichkeit der angesprochenen Zielgruppen mit „online only“-Inhalten adäquat abgebildet werden. Das gilt zunächst für eigene Plattformen, auf denen multimediale Formate eingesetzt werden können. Soweit Themenschwerpunkte gesetzt werden, können auch „online only“-Inhalte zu einem schlüssigen Gesamtbild beitragen und Inhalte im linearen Programm ergänzen (Crossmedialität). Daneben müssen die Inhalte an die technischen Bedingungen von Drittplattformen angepasst werden, die jeweils ihre eigenen idealen Formatvorgaben für die einzelnen Funktionen haben. So müssen etwa Instagram-Stories im Hochkantformat produziert werden. In diesem Kontext spielt auch die Länge der Inhalte eine Rolle, da Drittplattformen regelmäßig Vorgaben zur Länge eines einzelnen Inhalts machen (bspw. „YouTube-Shorts“). Diese Anpassungen sind bei reinen „online only“-Formaten am praktikabelsten umsetzbar.

Die Unabhängigkeit von linearen Angeboten ermöglicht außerdem neue, innovative Darstellungs- und Erzählformen. So können Formate an spezielle Funktionen eines Angebots wie Instagram angepasst werden. Ein prägnantes Beispiel für die Umsetzung eines solchen „online only“-Projekts ist „#ichbinsophiescholl“. Dieses Projekt wurde in Kooperation mit dem BR erstellt und erzählt die letzten Monate der Widerstandskämpferin in Form eines Tagebuchs nach. Auf diese Art wird die Geschichte, die mit fiktionalen Inhalten ergänzt wurde, nacherzählt und so dem tendenziell jüngeren Instagram-Publikum nähergebracht. Durch die Verknüpfung mit Quellennachweisen und Hinweisen auf weitere Inhalte wie Dokumentationen zur „Weißen Rose“ wird die Geschichte in einer modernen Rezeptionsform vergegenwärtigt. Zudem sind die zusammenfassenden Wochenrückblicke in der ARD Mediathek abrufbar. Durch die Verknüpfung zur eigenen Plattform und mit anderen Inhalten werden verschiedene Ausspielwege miteinander vernetzt. Auf diese Weise können auch Informations- und Bildungsinhalte unterhaltend und zielgruppenorientiert ausgespielt werden und damit den Bildungs- und Informationsauftrag fördern.

Die Vorabberitstellung von Inhalten („online first“) unterstützt die zeitgemäße und zielgruppenorientierte Ausgestaltung der Telemedienangebote, um so den Erwartungen der Nutzer*innen, Inhalte zeitunabhängig abzurufen, zu entsprechen.

bb) Qualität bei der Nutzung von Drittplattformen

Die SWR-Telemedien sind über verschiedene Drittplattformen und Endgeräte erreichbar. Ausgewählte Formate und Angebote sind beispielsweise über Smartspeaker oder Smart-TVs nutzbar. Zudem sind Accounts und Channels auf allen wesentlichen Social Media-Plattformen, vor allem YouTube, Facebook und Instagram, auffindbar. Diese vielfältige Auffindbarkeit der Inhalte, die ebenfalls über Suchmaschinen gefördert wird, schafft neues Potential, die Angebote für alle Menschen erreichbar zu machen. Die Nutzung verschiedener Plattformen ist dabei von besonderer Bedeutung, da jeweils unterschiedliche Zielgruppen angesprochen werden. So zeigt die ARD/ZDF-Onlinestudie 2021, dass beispielsweise die Gruppe der 14- bis 29-Jährigen eher auf Instagram agiert, während Personen ab 30 und insbesondere ab 50 Jahren stärker Facebook nutzen.²² Bei der Verbreitung über verschiedene Ausspielwege ist die plattformspezifische Gestaltung besonders relevant. Die hohen journalistischen Qualitätsanforderungen, die auf das lineare Programm angewandt werden, gelten auf Drittplattformen uneingeschränkt weiter. Mithilfe der *Richtlinien für die Verbreitung von SWR-Telemedienangeboten*

²² ARD/ZDF-Onlinestudie 2021, Media Perspektiven 2021, 486 (500).

über *Drittplattformen* werden die Qualität und die Einhaltung von Jugend- und Datenschutzbestimmungen gesichert.

Zudem wird stets darauf geachtet, eine klare Absenderkennung zu verwenden, um deutlich zu machen, woher das Angebot stammt (Branding). Durch Verlinkungen werden die Nutzer*innen auf die eigenen Plattformen (swr.de etc., SWR-Kanal in der ARD Mediathek und ARD Audiothek) geleitet und auf weiterführende Inhalte innerhalb des Netzwerks der Landesrundfunkanstalten hingewiesen. Allerdings zeigt sich bei der stichprobenartigen Prüfung der Kanäle, dass Verlinkungen zu Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur nur selten vorkommen. Daher bittet der Rundfunkrat den Intendanten, darauf hinzuwirken, auf diesen Aspekt ein verstärktes Augenmerk zu legen, um den Vernetzungsauftrag noch besser zu erfüllen.

Drittplattformen bieten die Möglichkeit, mit den Nutzer*innen stärker in Kontakt zu treten, als es die eigenen Plattformen bisher können. Daher ist die Nutzung dieser Plattformen für die interaktive Kommunikation und Partizipation der Nutzer*innen von besonderer Bedeutung. Der Austausch mit dem Publikum ermöglicht eine bessere Ausrichtung auf die verschiedenen Zielgruppen und dient durch die Möglichkeit des Feedbacks zu speziellen Beiträgen und Themen der Qualitätssicherung. Des Weiteren können sich die Nutzer*innen mit Themenwünschen einbringen. Das Community Management, das auf allen Social Media-Plattformen etabliert ist, sorgt auf Grundlage der „Netiquette“ für einen möglichst respektvollen Diskurs. Bei einem professionell umgesetzten Community Management wird somit nicht nur die Diskursivität, sondern auch die Diskursqualität verbessert.

Im Kontext von Drittplattformen tritt die Werbefreiheit als Qualitätskriterium besonders in den Vordergrund. Dabei geht es nicht nur um die journalistische Unabhängigkeit allgemein, sondern insbesondere um die Möglichkeit Themen zu besetzen, die kommerzielle Anbieter nicht bereithalten. So gibt es auf YouTube Richtlinien für werbefreundliche Inhalte,²³ durch die beispielsweise Beiträge mit kontroversen Themen und sensiblen Ereignissen nicht oder nur eingeschränkt monetarisiert werden können. Die fehlende Monetarisierbarkeit führt allerdings dazu, dass regelmäßig nur Anbieter, die nicht auf Werbeeinnahmen angewiesen sind – also insbesondere die beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Anstalten – solche Themen aufgreifen können und damit zur Angebotsvielfalt und zum publizistischen Wettbewerb beitragen.

Algorithmen auf Drittplattformen können von den Landesrundfunkanstalten nicht direkt beeinflusst werden und stellen daher eine Gefahrenquelle für die Verwirklichung des öffentlich-rechtlichen Auftrags dar. Beispielsweise können Echokammern gefördert werden. Jedoch ist es möglich, die Funktionen und Algorithmen im Sinne des Auftrags zu nutzen. Daher ist es von besonderer Bedeutung, die Algorithmen zu verstehen, Muster zu erkennen und zu nutzen. Verschiedene technische Funktionen, wie die EndCards auf YouTube können helfen, die Vielfalt des Angebots zu erschließen. Der Rundfunkrat hat die Erläuterungen des Intendanten vom 15. März 2022 zur Kenntnis genommen und begrüßt die von der Anstalt ergriffenen Maßnahmen, um den Gefahren durch Algorithmen auf Drittplattformen vorzubeugen.

cc) Qualität des Verweildauerkonzepts

Mit dem angepassten Verweildauerkonzept wird auf die veränderten Erwartungen der Nutzer*innen reagiert und die Verweildauern werden auf die Bedürfnisse der Zielgruppen abgestimmt. Durch Rückmeldungen der Nutzer*innen ist bekannt, dass einige Personen die Depublikation von beitragsfinanzierten Inhalten nicht nachvollziehen können. Im Rahmen des ARD Zukunftsdialogs wurde wiederum deutlich, dass Angebote möglichst lange verfügbar

²³ YouTube, Richtlinien für werbefreundliche Inhalte, abrufbar unter: <https://support.google.com/youtube/answer/6162278?hl=de> (abgerufen am 04.04.2022).

gemacht werden sollen.²⁴ Diesem Bedürfnis tragen die verlängerten Verweildauern Rechnung. Zudem wird das Potential zur Auffindbarkeit der Inhalte gesteigert. In diesem Kontext zeigen sich Wechselwirkungen mit den anderen wesentlichen Änderungen, da die Auffindbarkeit ebenfalls durch die Vernetzung mit anderen Inhalten und die Kommunikation mit den Nutzer*innen gestärkt wird. Auch die Anpassung der Fristanknüpfung an den Erstveröffentlichungstermin – egal ob linear oder non-linear – erscheint sinnvoll und entspricht dem Gedanken der crossmedialen Ausrichtung des Angebots. Im Zusammenspiel dieser Maßnahmen zeigt sich die Anpassung an die erwartete Auswahlfreiheit der Nutzer*innen, die sich unabhängig von einem linearen Sendepfad informieren und unterhalten lassen möchten.

Das Konzept formuliert unterschiedliche Inthaltelategorien, die sich an den Nutzungsbedürfnissen des Publikums orientieren. Dadurch wird ein differenziertes Konzept etabliert, das den Sendern im Sinne ihrer Programmfreiheit Möglichkeiten eröffnet, um gezielt auf gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren und den Nutzungserwartungen auftragsgemäß und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen. Beispielhaft sei an dieser Stelle auf die Möglichkeit hingewiesen, Inhalte aus redaktionellen Gründen wieder einzustellen. So kann bereits produziertes Material ein aktuelles Ereignis in einen weiteren Kontext einordnen und ein Beitrag zum gesellschaftlichen Diskurs geleistet werden.

3. Bewertung des publizistischen Nutzens der wesentlichen Änderungen

Für die Untersuchung des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb sind neben den marktlichen Auswirkungen auch die Quantität und Qualität vorhandener frei zugänglicher Angebote sowie die meinungsbildende Funktion der Änderungen angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote relevant.

a) Stellungnahmen Dritter

Den öffentlich-rechtlichen Angeboten werde eine besondere Aufgabe zugewiesen, da diese die Chance einer umfassenden Teilhabe böten, sofern die Angebote barrierefrei ausgestaltet seien (LVKM B-W & LBB B-W, S. 1). Der Landesseniorenrat betont die Relevanz für eine Anpassung an die Bedürfnisse und Zugangskanäle verschiedener Gesellschaftsgruppen. Ein passgenauer Zugang zu sorgfältig recherchierten und differenzierenden Informationen sei wichtig (LSR B-W, S. 1, ähnlich VHS Ro, S. 1). Auch die langfristige Verfügbarkeit von Informationen wird besonders hervorgehoben (LSR B-W, S. 1).

Die privaten Anbieter kritisieren hingegen die unzureichende Betrachtung des publizistischen Wettbewerbs durch den Intendanten (APR, S. 1 f.; VAUNET, S. 13 f.; VSZV/VPRA, S. 19 f.). Es würden nur einzelne international und national agierende Unternehmen genannt, aber keine konkrete Analyse durchgeführt. Insbesondere fehle eine Auseinandersetzung mit regionalen und lokalen Radio- und TV-Anbietern im Sendegebiet des SWR (APR, S. 1-2, VAUNET, S. 14 f.). So sei etwa die Auswahl der benannten Privatrado-Anbieter willkürlich und es würden keine Lokalradios betrachtet (APR, S. 1; VSZV/VPRA, S. 19). Zudem werde sich nicht mit privaten Anbietern rundfunkähnlicher Telemedien auseinandergesetzt (VAUNET, S. 14). Als verwundernd bezeichnet VAUNET den Vergleich mit Onlineportalen nationaler Presseunternehmen wegen des Verbots der Presseähnlichkeit (VAUNET, S. 14 f.). Daneben erwecke die Hervorhebung des Nachrichtenmarktes den Eindruck, dass andere Bereiche wie Kultur oder Sport zu vernachlässigen seien, obwohl es auch in diesem Bereich zu einer Verschärfung des Wettbewerbs kommen könne (VAUNET, S. 14). Insgesamt bedürfe es keines weiteren Ausbaus des SWR-Angebots, da der Markt bereits hochwertige Inhalte bereitstelle und es privaten Anbietern unnötig erschwert werde, neue Kunden zu gewinnen bzw. konstant zu halten

²⁴ Vgl. ARD Zukunftsdialog, Bericht 2021, S. 20.

(VAUNET, S. 16). Des Weiteren werde hinsichtlich des publizistischen Wettbewerbs nicht thematisiert, inwiefern die Vernetzung mit ZDF, Deutschlandradio und externen Dritten zur publizistischen Wettbewerbsfähigkeit des Angebots beitrage (VAUNET, S. 15).

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant verteidigt seine Bewertung des publizistischen Marktes. Die Marktabgrenzung und Darstellung derselben seien wie im Kontext der ökonomischen Bewertung angemessen und werde durch das Goldmedia-Gutachten bestätigt. Wie im Gutachten ersichtlich, sei ein regionaler Fokus vor allem im Bereich der „Online-Nachrichtenangebote“ nötig (Kommentierung, S. 42 f.). Des Weiteren greife auch der Vorwurf einer unzureichenden Betrachtung lokaler und regionaler Audiomärkte nicht durch. Einerseits zeige sich durch die Einbeziehung vergleichbarer Privatradioprovider, dass etwaige Auswirkungen auf diese Anbieter berücksichtigt würden. Andererseits habe Goldmedia in ihrem Gutachten ebenfalls deutlich gemacht, dass ein regionaler oder lokaler digitaler Audiomarkt nicht sinnvoll abgegrenzt werden könne (Kommentierung, S. 43).

Zudem widerspricht der Intendant VAUNET mit Blick auf den Vergleich zu Presse-Onlineportalen. Es sei sachgerecht, die Telemedienangebote der Presseverleger in die Marktbetrachtung einzubeziehen, da Presseverleger ebenfalls Audios und Videos on-Demand anbieten und damit in Konkurrenz zu den öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten stünden (Kommentierung, S. 47). Mithin umfasse die Marktbetrachtung entgegen der Behauptung von VAUNET alle relevanten Genres. Der Nachrichtenmarkt sei deshalb gesondert beleuchtet, da dabei eine besondere Bedeutung für regionale Anbieter bestehe (Kommentierung, S. 43).

Hinsichtlich der Ausführungen zur Vernetzung legt der Intendant dar, dass der SWR gesetzlich dazu verpflichtet sei, sich mit anderen öffentlich-rechtlichen Anbietern und Dritten zu vernetzen. Damit könne den Nutzer*innen ein besseres Nutzungserlebnis geboten und Synergieeffekte genutzt werden. Es gebe keine Hinweise, dass die beauftragte Vernetzung einen Nachteil für kommerzielle Anbieter habe (Kommentierung, S. 17).

c) **Beschluss des SWR-Rundfunkrats**

aa) Bestimmung der publizistischen Wettbewerber

Zunächst sind die publizistischen Wettbewerber und somit auch die mit den SWR-Telemedien vergleichbaren Angebote zu identifizieren. Wie bereits erläutert, umfasste der Auftrag des Rundfunkrats an Goldmedia neben der ökonomischen Marktabgrenzung auch eine Analyse und Identifikation der publizistischen Wettbewerber.²⁵ Diese publizistische Marktabgrenzung muss nicht zwangsläufig mit den Ergebnissen der ökonomischen Marktabgrenzung übereinstimmen. Für alle Bereiche außer dem Nachrichtenangebot ist zu beachten, dass eine regionale Abgrenzung und Betrachtung bei digitalen Angeboten nicht zielführend und deshalb ein Vergleich auf nationaler Ebene durchzuführen ist.

Der Bereich **Online-Nachrichtenangebote** fasst Informationen zu Nachrichten und Sport aus Baden-Württemberg bzw. Rheinland-Pfalz zusammen. Das Angebot steht im weiteren Wettbewerb mit nationalen Online-Angeboten im Bereich Nachrichten und Information und im engeren Wettbewerb mit regionalen Online-Nachrichtenangeboten. Im Kontext des weiteren Wettbewerbs sind andere öffentlich-rechtliche Anstalten mit bundesweiten Angeboten wie tagesschau.de und zdf.de/nachrichten zu benennen. Daneben werden kommerzielle Angebote

²⁵ Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Gutachten der Goldmedia GmbH Strategy Consulting: „Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der Telemedien-Angebote des SWR auf allen relevanten Märkten“, 2022, S. 27-38, 44-50, 53-60, 63-75, 88-98.

mit Informations- und Nachrichtenschwerpunkt von TV- und Radiosendern, Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen und Portalen von Internet/E-Mail-Service-Providern angeboten. Im Vergleich lässt sich feststellen, dass Zeitungs- und Zeitschriftenverlage ihre Texte regelmäßig mit vorproduzierten Videoclips von Nachrichtenagenturen ergänzen (ausgenommen Anbieter mit eigenen TV-Sendern bzw. -Produktionsfirmen). Insgesamt lassen sich 318 werbefinanzierte Online-Angebote mit dem Fokus auf nationaler Nachrichtenberichterstattung identifizieren. Der engere Wettbewerb wird vor allem von regionalen Medienhäusern und privatem Regional- und Lokalrundfunk gebildet. Insgesamt sind 41 werbefinanzierte Angebote mit regionaler Berichterstattung in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zu nennen. Dazu gehören Angebote wie die Stuttgarter Zeitung online, südkurier.de, bigFM oder VRM Online. Vereinzelt gibt es von regionalen Verlagen und Medienhäusern auch Video- und Audio-Beiträge. Hervorzuheben ist, dass im Bereich Nachrichten und Information alle Anbieter ihre Inhalte auch auf Drittplattformen präsentieren. Regelmäßig ist dabei die Intention, Nutzer*innen über bildgestützte Schlagzeilen auf das eigene Angebot zu leiten (Ausnahme: YouTube).

Der Teilmarkt **Online-Wissensangebote** teilt sich in einen weiteren Wettbewerb mit Angeboten ohne Videoinhalte und einen engeren Wettbewerb mit Angeboten mit Videoinhalten auf. Für den weiteren Wettbewerb sind Tageszeitungen und Wochenzeitschriften mit Wissens-Rubriken sowie werbefinanzierte Online-Wissensportale zu nennen. Dazu gehören Angebote von DER SPIEGEL, stern.de, aber auch Spektrum Wissenschaft, Galileo TV oder Wissenschaft.de. Die SWR-Wissensangebote stehen vor allem mit bundesweit bekannten öffentlich-rechtlichen Angeboten im engeren Wettbewerb, bspw. Terra X und ZDFinfo. Im Bereich der privaten Online-Wissensangebote sind primär private TV-Sender wie ProSiebenSat1 (Galileo-TV) oder n-tv zu nennen, daneben Natur- und Wissenschaftsmagazine (Geo, National Geographic) oder Spiegel TV Wissen. Wie bei den Online-Nachrichtenangeboten präsentieren die Anbieter ihre Wissensangebote in großem Umfang auf Drittplattformen.

Für die **Online-Kinderangebote** ist zwischen Angeboten ohne und mit Videoinhalten zu unterscheiden, wobei solche mit Videoinhalten zum engeren Wettbewerb gehören. Für Kinder gibt es viele private Angebote im weiteren Wettbewerb, die Hör- und Textformate, Spiele und Apps bieten (bspw. Radio Teddy). Daneben gibt es einige werbefinanzierte Spielewebseiten für Kinder. Im engeren Wettbewerb ist zwischen Angeboten mit eigener Webpräsenz und zusätzlichen Inhalten und denen, die die Inhalte auf Streaming-Plattformen ohne Zusatzangebote bereitstellen, zu unterscheiden. Eigene Webpräsenzen haben beispielsweise die öffentlich-rechtlichen Anstalten, aber auch nichtkommerzielle Anbieter wie Vereine, Behörden oder gemeinnützige Organisationen (bspw. Hanisauland.de, kinderfilmwelt.de). Außerdem gibt es viele private, werbefinanzierte TV-Sender, die neben Serien auch Spiele und andere Angebote zur Verfügung stellen. Zu nennen sind hier etwa Cartoon Network, Boomerang TV, Nickelodeon oder Super RTL. Außerdem sind S-VoD-Plattformen wie Netflix und Disney+, aber auch speziell auf Kinder ausgerichtete Angebote (Kixi.de, kividoo.de) zu beachten. Im Kontext der Drittplattformen wird vor allem YouTube zur Verbreitung und Vermarktung genutzt, wobei auch die separate Plattform „YouTube Kids“ zu nennen ist, die eine kinder- und familienfreundliche Inhaltenutzung ermöglichen soll.

Im Bereich **Video-on-Demand** stehen die SWR-Telemedien mit anderen öffentlich-rechtlichen Angeboten sowie allen kommerziellen A-VoD und S-VoD-Anbietern im Wettbewerb. Der publizistische Wettbewerb fokussiert sich auf Streaming-Plattformen mit ganzen Folgen, Sendungen und Filmen, nicht auf Online-Angebote mit Video-Clips, die in den anderen Teilmarktanalysen berücksichtigt wurden. Hervorzuheben sind zunächst die privaten TV-Sendergruppen RTL und ProSiebenSat1. RTL+ und JOYN bieten vor allem eigenproduzierte Show-Formate, während bei Tele 5 ein Schwerpunkt auf Spielfilmen und Serien liegt. Zusätzlich müssen A-VoD-Anbieter, die sich auf werbefinanzierte Spielfilmangebote fokussieren, wie Spotfilm Network („Netzkino“, „Fabella“, u.a.) und Rakuten TV beachtet werden. Auf dem S-VoD-Markt gibt

es konkurrierende Angebote vor allem von großen, international agierenden Unternehmen (bspw. Amazon, Netflix). Zusätzlich sind weitere kleinere Anbieter zu berücksichtigen (bspw. Starzplay). Ein weiterer zu beachtender Markt sind solche Plattformen, die Inhalte zur Einzelleihe (T-VoD) oder zum Kauf (EST) anbieten. Hinsichtlich der Aktivitäten auf Drittplattformen ist vor allem YouTube zu betrachten, wo eine große Genrevielfalt zu finden ist. Dabei zeigt sich, dass die privaten Sender die Plattform primär zur Bewerbung eigenproduzierter Inhalte verwenden, während die Kanäle von Spotfilm Network Inhalte in voller Länge umfassen. Für abonnementfinanzierte S-VoD-Plattformen ist YouTube als Werbepattform mit Trailern relevant. Andere Social Media-Plattformen werden in unterschiedlichem Maße genutzt, wobei diese Kanäle primär zur Werbung dienen und auf eigene Plattformen oder YouTube verlinken.

Der Teilmarkt **Audio-on-Demand** umfasst Livestreams, Webradio, Podcast, Hörspiele und -bücher und Musik-Streaming. Ein besonderes Augenmerk ist auf den Podcast-Markt zu legen: Der SWR bietet eine große thematische Bandbreite an Podcasts und steht damit im Wettbewerb zum gesamten Podcast-Markt in Deutschland. Podcast-Produzierende sind Rundfunkanstalten, Printmedien, Musikstreaming-Dienste, Hörspiel- bzw. Hörbuch-Dienste und unabhängige Podcast-Produzierende. Im Bereich der Rundfunkmedien können als Wettbewerber neben regionalen bzw. lokalen Radiosendern wie RPR1 oder Donau 3 FM beispielsweise KlassikRadio, RockAntenne, RTL („Audio Alliance“), ProSiebenSat.1 („FYEO“), Sky, Tele 4 oder Welt der Wunder TV genannt werden. Bei den Printmedien ist auf überregionale Tages- und Wochenzeitungen (FAZ, Die Zeit, u.a.) und Nachrichtenmagazine (DER SPIEGEL, Focus, u.a.) zu verweisen. Hinzu kommen regionale Anbieter, die vermehrt als Audio-Produzenten im Informationsbereich auftreten, wie die Stuttgarter Zeitung oder Die Rheinpfalz. Auch unter den Musikstreaming-Plattformen finden sich Podcast-Anbieter. Beispielhaft sind hier Spotify, Deezer und Soundcloud zu nennen. Audible, BesserFM und Blinkist repräsentieren auf diesem Markt die Hörbuch- und Hörspiel-Plattformen.

bb) Publizistischer Nutzen

Für alle Änderungen gilt, dass diese dazu beitragen, entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Gegengewicht zu der verstärkten Verbreitung von Desinformation zu schaffen. Der erste Senat des BVerfG hat in seinem Beschluss vom 20. Juli 2021 noch einmal betont, dass

„die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgaben [wächst], durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.“²⁶

In besonderer Weise betrifft dieser Auftrag die Nutzung von Drittplattformen. Gerade Social Media-Plattformen bieten Desinformation einen großen Raum. Folglich ist ein vielfältiges öffentlich-rechtliches Angebot zur Orientierung wichtig. Aber auch „online only“-Inhalte tragen durch innovative Formate und die plattformorientierte Konfektionierung zur Vielfaltssicherung bei. Gleiches gilt für die erweiterten Verweildauern, durch die Inhalte längerfristig Orientierung bieten und zur Diskussion anregen können. Um diese Aufgaben fokussiert auch auf regionaler Ebene zu erfüllen, sind die SWR-Telemedien für den Südwesten besonders relevant. Denn entsprechend der Präambel des SWR-Staatsvertrags ist das „Herzstück des SWR“ die regionale Verwurzelung, die im Angebot eine hervorgehobene Rolle einnimmt.

²⁶ BVerfG, Beschl. v. 20.7.2021 - 1 BvR 2756/20, Rn. 81; ebenso BVerfG, Urt. v. 18.7.2018 - 1 BvR 1675/16, Rn. 80.

Die Etablierung von „**online only**“-**Inhalten** trägt zur meinungsbildenden Funktion des Angebots bei, da die Inhalte plattformorientiert und unabhängig vom linearen Programm erstellt werden können. Insbesondere Projekte wie #ichbinsophiescholl, die beispielsweise primär für eine Plattform wie Instagram skaliert werden, können durch teilweise beschränkte Monetarisierungsmöglichkeiten nur eingeschränkt von kommerziellen Anbietern produziert werden. Im Bereich Audio tritt der SWR zusammen mit anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten insbesondere durch Hörspiele für Erwachsene hervor, die von kommerziellen Anbietern nicht angeboten werden. Zudem tragen „online only“-Angebote auf dem Podcast-Markt zu einer größeren Vielfalt bei.

Wichtig für die meinungsbildende Funktion des Angebots ist, dass die große Vielfalt der SWR-Inhalte ebenfalls über **Drittplattformen** verbreitet oder zumindest beworben und über Verlinkung zugänglich gemacht wird. Damit werden im Einklang mit der Präambel des SWR-Staatsvertrags verschiedene Zielgruppen erschlossen. Zudem ermöglicht die Unabhängigkeit von Werbeeinnahmen Beiträge zu kontroversen Themen, die wegen ihrer „Werbeunfreundlichkeit“ von kommerziellen Anbietern nicht in dieser Form verbreitet werden. Außerdem werden moderierte Diskussionsräume eröffnet, in denen sich die Nutzer*innen austauschen können, sodass ein Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung geleistet werden kann. Der Rundfunkrat erkennt dabei auch die möglichen Risiken im Zusammenhang mit Datenschutz, Jugendmedienschutz und Werbung, hält sie aber in Anbetracht der entgegengesetzten Maßnahmen in Form der Richtlinien und der eingesetzten Jugend- bzw. Datenschutzbeauftragten sowie des erzielbaren publizistischen Nutzens für hinnehmbar.

Mithilfe des neuen **Verweildauerkonzepts** schließen die SWR-Telemedien einerseits an die etablierten Bedingungen der Verfügbarkeit auf konkurrierenden Plattformen an. Beispielhaft ist dafür die Möglichkeit der Wiedereinstellung alter Staffeln einer Serie im Vorfeld zur Veröffentlichung einer neuen Staffel. Andererseits betreffen die verlängerten Verweildauern aber auch Bereiche, die von anderen Wettbewerbern nicht in dieser Form angeboten werden. Dies betrifft insbesondere Debüt-Filme, die durch die eingeschränkten Möglichkeiten der Monetarisierung für kommerzielle Anbieter weniger attraktiv sind. Mit der Erweiterung der Verweildauer nicht-fiktionaler Inhalte wird vor allem der Bereich Nachrichten und Informationen adressiert. Zu Beginn der Corona-Pandemie hat insbesondere das Informationssegment einen extremen Nutzungszuwachs verzeichnet, der bei den öffentlich-rechtlichen Angeboten überdurchschnittlich hoch war.²⁷ Darin zeigt sich, dass öffentlich-rechtliche Inhalte in diesem Bereich von den Nutzer*innen vorzugsweise behandelt werden und dementsprechend ein Angebot bieten, das andere Wettbewerber nicht abdecken.

4. Beratungsergebnis der zweiten Stufe

Aufgrund des positiven Beitrags der wesentlichen Änderungen zu den SWR-Telemedien und zum publizistischen Wettbewerb insgesamt stellt der SWR-Rundfunkrat in Abwägung mit den geringen Marktauswirkungen fest, dass ein publizistischer Mehrwert und ein Beitrag zur meinungsbildenden Funktion des Angebots gegeben ist.

III. Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für die wesentlichen Änderungen erforderlich?

Auf der dritten Stufe ist der finanzielle Aufwand zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, dass an dieser Stelle keine Kosten-Nutzen-Abwägung durchgeführt wird. Stattdessen wird die Kostenangabe lediglich auf Plausibilität und Nachvollziehbarkeit geprüft.

²⁷ Hinweis Goldmedia bei der Präsentation der marktökonomischen Gutachten.

1. Zu allen Änderungen

a) Stellungnahmen Dritter

VAUNET stellt allgemein fest, dass die Kosten insgesamt zu niedrig angesetzt sein könnten (VAUNET, S. 17). Mithin mahnt der Verband fehlende Informationen an, aus welchen konkreten Etats finanziert werde, da bei der KEF bis 2024 kein gesondertes Projekt angemeldet worden sei (VAUNET, S. 19). Der Ausbau der Telemedien dürfe außerdem nicht auch noch mit zusätzlichen Beitragsmitteln erfolgen, sondern allenfalls mit Einsparungen einhergehen, welche jedoch nicht in den Bereichen des „Kernauftrags“ Kultur, Bildung und Information vollzogen werden sollten (VAUNET, S. 18). Zusätzlich führt VAUNET an, dass es eine Evaluierungsklausel geben solle. Darin könne festgeschrieben werden, dass „bei wesentlichen Abweichungen von den kalkulierten Kosten zwingend eine Neubefassung durch die Gremien der Rundfunkanstalten erfolgen soll“ (VAUNET, S. 19).

b) Ausführungen des Intendanten

Das TMÄK beschreibt den finanziellen Aufwand für die drei wesentlichen Änderungen in Kapitel 5.3 (TMÄK SWR-Telemedien, S. 78 ff.). Die Kosten würden demnach nach Annahmen bezüglich des Umfangs und der Entwicklung der zusätzlichen Aktivitäten, die sich an den heute antizipierbaren Rahmenbedingungen orientierten, geschätzt. Zudem seien Erfahrungswerte hinsichtlich der Kostenintensität und Nutzer*innen-Akzeptanz ähnlicher Aktivitäten mit eingeflossen.

Bei der KEF sei für den Beitragszeitraum 2021 bis 2024 kein gesondertes Projekt für die vorgenannten Änderungen des Telemedienangebots angemeldet worden. Entsprechende Programmaufwände würden in der laufenden Beitragsperiode aus dem bestehenden Etat finanziert. Zudem würden die Rundfunkräte über die Entwicklung der Kosten fortlaufend informiert (TMÄK SWR-Telemedien, S. 80).

Der Intendant legt neben seiner Kommentierung eine vertrauliche Information zur Erläuterung der finanziellen Aufwände der wesentlichen Änderungen vor. Entsprechend dem KEF-Leitfaden differenziert der Intendant darin nach Sachaufwendungen, Personalaufwendungen und Verbreitungskosten.

Tabelle: Erwartete Zusatzkosten für die wesentlichen Änderungen

Aufwand / Jahr 2022 ff.:	In Mio. € per anno
Eigenständige Audio- und Videoinhalte („online only“)	2,1
Angebote auf Drittplattformen	2,0
Anpassung der Verweildauern	0,2

Zu der von VAUNET geäußerten Befürchtung, der Ausbau der Telemedien könne aus zusätzlichen Beitragsmitteln erfolgen, erläutert der Intendant, dass, wie bereits im TMÄK umschrieben, keine zusätzlichen Mittel für die Änderungen bei der KEF angemeldet worden seien. Diese würden durch Umschichtungen im Rahmen der Gesamtetats des SWR finanziert. Bezüglich der Forderung VAUNET's, die damit einhergehenden Einsparungen sollten nicht aus den Bereichen des „Kernauftrags“ stammen, gestattet sich der Intendant den Hinweis, dass weder die Rundfunkfreiheit und ihre Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht noch deren Ausgestaltung im Medienstaatsvertrag einen „Kernauftrag“ kennen würden (Kommentierung, S. 57).

Bezüglich der von VAUNET geforderten Evaluierungsklausel weist der Intendant auf die Vorschrift in der Richtlinie *Genehmigungsverfahren des Südwestrundfunks für neue*

Telemedienangebote, für wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote sowie für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme hin, welche vorsehe, dass eine wesentliche Steigerung des Aufwands für die Erstellung eines Angebots, die im Zusammenhang mit einer inhaltlichen Änderung des Gesamtangebotes stehe, einen Dreistufentest auslösen könne. Darüber hinaus verweist er auf das aktuell gültige TMK, in dem eine Evaluierungsklausel enthalten sei (Kommentierung, S. 57).

c) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der SWR-Rundfunkrat nimmt die Ausführungen des Intendanten zu den Kosten in der detaillierten Fassung zur Kenntnis. Des Weiteren stellt er fest, dass die Ermittlung des Finanzbedarfs grundsätzlich in die Kompetenz der KEF fällt und eine Kosten-Nutzen-Abwägung kein Bestandteil des Dreistufentests ist.

Zu der Frage nach einer Evaluierungsklausel führt er aus, dass das weiterhin gültige TMK bereits eine Evaluierungsklausel beinhaltet, die bestimmt, dass der Rundfunkrat informiert werden muss, wenn die angegebenen Telemedienkosten um preisbereinigt 10% steigen.²⁸ Diese Evaluierungsklausel wurde während der Bestandsverfahren 2010 etabliert, mit dem GVK Beschluss vom 20. Juni 2013 bestätigt und bleibt bestehen. Dementsprechend ist die Einfügung einer weiteren Evaluierungsklausel nicht nötig. Sollte es wesentliche Abweichungen bei den Kosten geben, findet außerdem eine Vorprüfung statt, ob ein Dreistufentest-Verfahren eingeleitet werden muss. Dennoch erwartet der SWR-Rundfunkrat im Rahmen einer permanenten Telemedienkontrolle, detailliert über die Verteilung des finanziellen Aufwands unterrichtet zu werden.

2. Eigenständige Audio- und Videoinhalte

a) Stellungnahmen Dritter

VAUNET moniert, dass offenbliebe, für welche Themen- und Angebotsbereiche „online only“-Angebote und in welcher Höhe daraus folgende Kosten entstehen sollen. Dies sei jedoch wichtig, um die Marktauswirkungen beurteilen zu können, da die Auswirkungen bei Angeboten aus dem Bereich Unterhaltung oder regionaler Berichterstattung gravierender seien als z.B. aus dem Bereich des Wirtschaftsjournalismus. Auch zu den Verbreitungskosten der zusätzlichen „online only“-Angebote treffe das TMÄK keine Aussage. Es sei außerdem unklar, ob die Kosten nur für „online only“-Angebote auf Drittplattformen oder auch für diese Angebote auf swr.de anfielen (VAUNET, S. 17).

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant weist für eigenständige Audio- und Videoinhalte im TMÄK Kosten in Höhe von 2,1 Mio. Euro aus. Für die entsprechende Ausweitung der Herstellung von „online only“-Angeboten sowie die Herstellung internetspezifischer Darstellungsformen (z.B. Bildergalerien, Memes) seien entsprechende redaktionelle und produktionskapazitäten sowie zusätzliche Rechtenkosten erforderlich. In der Regel werde weiterhin angestrebt, Online-Formate auch für das lineare Programm ausspielbar zu machen. Für „online first“-Angebote würden keine zusätzlichen Kosten erwartet. Da Online-Rechte für Livestreams großer Sportereignisse oder sonstiger Ereignisse oft in Rechtepaketen enthalten seien, fielen diesbezüglich nur zusätzliche Produktions- und Redaktionskosten an (TMÄK SWR-Telemedien, S. 79).

²⁸ Siehe als Beispiel: Telemedienkonzept swr.de in Telemedienkonzepte des SWR, Juni 2010, S. 73.

In seiner Kommentierung entgegnet der Intendant der Kritik von VAUNET, dass gemäß gesetzlicher Beauftragung eine Veröffentlichung von „online only“-Inhalten sowohl auf den eigenen Plattformen (§ 30 Abs. 4 Satz 1 MStV) als auch auf Drittplattformen (§ 30 Abs. 4 Satz 2 MStV) möglich sei. Bei der Wahl der Ausspielwege handele es sich um redaktionelle Entscheidungen, welche Zielgruppen mit welchen thematischen Inhalten adressiert werden sollten. Diese Entscheidungen seien jedoch nicht abstrakt strategisch definierbar und auch nicht im Detail budgetierbar, seien aber dennoch bei der Schätzung berücksichtigt worden und in der gebotenen Detailtiefe dargelegt (Kommentierung, S. 54).

c) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der SWR-Rundfunkrat nimmt die konkretisierenden Ausführungen des Intendanten zur Kenntnis. Er erkennt die Wichtigkeit von innovativen, plattformspezifischen Formaten, um die Zielgruppen entsprechend den Bedürfnissen zu erreichen. Um dieses Ziel zu realisieren, ist die Ausstattung mit genügend Ressourcen nachvollziehbar. Mithin begrüßt er das Bestreben, Online-Formate durch entsprechende Nachbereitung auch linear ausspielbar zu machen.

Der SWR-Rundfunkrat stellt daher fest, dass der finanzielle Aufwand für eigenständige Audio- und Videoinhalte plausibel und nachvollziehbar dargelegt und somit erforderlich ist.

3. Angebote auf Drittplattformen

a) Stellungnahmen Dritter

VAUNET kritisiert auch zu der Kostenaufstellung bezüglich der Angebote auf Drittplattformen, dass unklar sei, wie viele Mittel zur Bereitstellung welcher Drittplattform-Inhalte tatsächlich anfielen (VAUNET, S. 17). Außerdem seien die Kosten vor dem Hintergrund des kritisch zu beobachtenden Trends, Angebote auf globalen Drittplattformen zu publizieren, ohnehin sehr hoch, insbesondere da bereits „funk“ als Angebot für jüngere Zielgruppen vorhanden sei. Sollte noch eine andere Zielgruppe als die „funk“-Zielgruppe angesprochen werden, dann sei dies nicht aus dem TMÄK ersichtlich (VAUNET, S. 18). Es fehlten zudem Aussagen, in welchem Umfang Vergütungs- und Lizenzkosten für die Ausspielung anfielen und ob diese bereits von den Kosten abgedeckt würden. Auch wenn non-lineare Nutzungsrechte in anderen Rechtspaketen miterworben seien, sei dies den SWR-Telemedien zuzurechnen und entsprechend auszuweisen. In diesem Zusammenhang wirft VAUNET auf, nicht nachvollziehen zu können, warum eine nach allen Kostenarten differenzierte Zuordnung der Kosten im Rahmen des Dreistufentest-Verfahrens nicht möglich sei (VAUNET, S. 18).

b) Ausführungen des Intendanten

Das TMÄK führt für das Angebot auf Drittplattformen einen Aufwand in Höhe von 2 Mio. Euro an. Dieser entstehe aufgrund der Intensivierung des Community Managements, der eigens für die Präsenz auf Drittplattformen erstellten plattformspezifischen Inhalte sowie neuer Formate und neuer Präsenzen auf Drittplattformen. Für diese verstärkte Inanspruchnahme der Drittplattformen falle ein zusätzlicher Personal-, Honorar- und Sachaufwand in dieser Höhe an (TMÄK SWR-Telemedien, S. 80).

Der Intendant weist in seiner Kommentierung nochmals daraufhin, dass die SWR-Telemedien unabhängig neben dem „funk“-Angebot stünden und dies dem Willen des Gesetzgebers entspreche. Auch die Zielgruppen seien hinreichend genau sowohl im TMK 2010 als auch in Kapitel 2 des TMÄK 2021 beschrieben. Eine weitere Spezifizierung erfolge über die redaktionelle Entscheidung im Einzelfall (Kommentierung, S. 55). Des Weiteren führt er an, dass ein separater Ausweis von Vergütungs- und Lizenzkosten nicht angemessen sei, da diese in den

Gesamtlizenzkosten für die lineare Ausstrahlung meist inkludiert seien. Teilweise gehe der Erwerb von Online-Rechten sogar als Verpflichtung mit dem Erwerb von Lizenzpaketen einher. Auch gemäß dem KEF-Leitfaden seien Rechtekosten nur auszuweisen, wenn diese explizit im Lizenzübertrag ausgewiesen seien. Bei Inhalten, die vom SWR selbst produziert seien, fielen aufgrund von Rahmenvereinbarungen keine online- oder drittplattformspezifischen Vergütungs- oder Lizenzkosten an, sondern nur die Kosten für Redaktion und Produktion. Es sei zwar korrekt, dass in einigen Fällen bei der Erstellung von Inhalten für Drittplattformen in geringem Umfang Lizenzkosten enthalten seien, diese seien jedoch in den Kosten für „online only“-Inhalte berücksichtigt. Insgesamt handele es sich um Programmkosten, unabhängig ob für lineare oder digitale Angebote und deren Auspielung auf eigenen oder Drittplattformen (Kommentierung, S. 55).

c) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der SWR-Rundfunkrat begrüßt die zusätzlichen Konkretisierungen der Kostenaufstellung vor allem bezüglich der Lizenzkosten in der Kommentierung des Intendanten. Der Rundfunkrat betont abermals, dass die nachgelieferte Kostenaufstellung dem KEF-Leitfaden entspricht und damit den Anforderungen genügt. Das Gremium weist in diesem Kontext nochmals auf die wachsende Bedeutung des Ausbaus des Community Managements hin, welcher entsprechende finanzielle Mittel erfordert. Zu beachten ist zudem der Zusammenhang mit dem Verweildauerkonzept. Verweilt ein Inhalt länger auf einer Drittplattform, so ist auch eine entsprechend verlängerte Moderation der Nutzer*innenkommunikation nötig. Die hiermit einhergehende Erhöhung des Aufwandes muss ebenfalls berücksichtigt werden, um ein Community Management zu ermöglichen, das die erwarteten Qualitätsstandards des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfüllt.

Der SWR-Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass der finanzielle Aufwand für das Angebot auf Drittplattformen plausibel und nachvollziehbar dargelegt und somit erforderlich ist.

4. Anpassung der Verweildauern

a) Stellungnahmen Dritter

Zu den Kosten für die Anpassung der Verweildauern wird sich in den Stellungnahmen nicht geäußert.

b) Ausführungen des Intendanten

Durch die Liberalisierung der Befristung und Ausweitung der Verweildauern werde eine Steigerung der Abrufzahlen erwartet. Es sei Ziel, die SWR-Beiträge in der ARD Mediathek und der ARD Audiothek und die journalistischen Onlineangebote des SWR zu stärken. Aufgrund von Erfahrungswerten würden dafür finanzielle Aufwendungen für Verbreitungs- und Rechtekosten in Höhe von 0,2 Mio. Euro angenommen (TMÄK SWR-Telemedien, S. 80).

c) Beschluss des SWR-Rundfunkrats

Der SWR-Rundfunkrat begrüßt das Ziel der Stärkung der SWR-Beiträge auf den eigenen Plattformen. Mithin ist es einleuchtend, dass ein direkter Zusammenhang zwischen steigender Reichweite und dem Aufwand für die Verbreitung besteht.

Der SWR-Rundfunkrat kommt daher zu dem Ergebnis, dass der finanzielle Aufwand für die geänderten Verweildauern plausibel und nachvollziehbar dargelegt und somit erforderlich ist.

5. Beratungsergebnis der dritten Stufe

Der SWR-Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass der finanzielle Aufwand für die wesentlichen Änderungen erforderlich ist.

D. Weitere Kritikpunkte und Anregungen zu sonstigen Inhalten des TMÄK

Die Stellungnahmen Dritter kommentieren nicht ausschließlich die wesentlichen Änderungen, die konkret Gegenstand des aktuellen Verfahrens sind, sondern gehen teilweise darüber hinaus. Gleichwohl plant der SWR-Rundfunkrat, diese Anregungen und Hinweise in eine permanente Telemedienkontrolle einzubeziehen.

Dies betrifft insbesondere folgende Themen:

- Barrierefreie Gestaltung der SWR-Telemedien (LVKM B-W & LBB B-W, S. 2 f.; LSR B-W, S. 1),
- Bereitstellung von Inhalten unter freien Lizenzen (VAUNET, S. 13),
- Gestaltung von Algorithmen auf eigenen Plattformen (demokratische Algorithmen) und Einwirkung auf fremde Algorithmen von Drittplattformen (VAUNET, S. 9),
- Kostenkontrolle unter Berücksichtigung der Kosten für Barrierefreiheit und Vernetzung (LVKM B-W & LBB B-W, S. 3, VAUNET, S. 18),
- Umsetzung des Kulturauftrags in den SWR-Telemedien (DBB, S. 1; DBL B-W, S. 2).