



Top 5 Drei-Stufen-Test
 Fortschreibung des Telemedienkonzepts von
 PHOENIX
 FR 9/10
 hier: Beschlussempfehlung

Ich bitte den Fernsehrat zu beschließen:

Der Fernsehrat stellt gemäß § 11f Abs. 6 Rundfunkstaatsvertrag i. V. m. Art. 7 Abs. 1 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages fest, dass die Telemedienangebote phoenix.de und PHOENIX-Text gemäß dem fortgeschriebenen Telemedienkonzept vom 18. Mai 2010 den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag entsprechen und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind.

Inhalt

A.	SACHVERHALT	3
I.	Prüfungsgegenstand.....	3
1.	phoenix.de	3
2.	PHOENIX-Text	5
II.	Gang des Verfahrens.....	6
1.	Stellungnahmen Dritter.....	6
2.	Europaweites Vergabeverfahren zum marktlichen Gutachten.....	7
3.	Projektgruppe Telemedien	8
4.	Erwartungen des Fernsehrates an den Intendanten.....	8
5.	Qualitätskriterien.....	9
6.	Expertenkonsultation	9
B.	GENEHMIGUNGSFÄHIGKEIT	10
I.	Verfahrensfragen	10
1.	Fristen.....	10
2.	Position Dritter im Verfahren	10
II.	Angebotsbeschreibung	11
1.	Angebotsbegriff	11
2.	Bestimmtheit.....	13
3.	Sendungsbezug.....	15
III.	Gesetzliche Anforderungen: Gebote und Verbote	16
1.	Gebot der journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung	16
2.	Rechtliche Vorgaben zu den Verweildauern	18
3.	Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote	19
4.	Gesetzliche Verbote der Negativliste	24
C.	GENEHMIGUNGSVORAUSSETZUNGEN.....	26
I.	Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft (kommunikatives Bedürfnis) ..	27
1.	Kommunikatives Bedürfnis.....	27
2.	Begründung des Verweildauerkonzepts.....	31
II.	Qualitativer Beitrag zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung der marktlichen Auswirkungen	34
1.	Allgemeine Fragen	34
2.	Marktliche Auswirkungen	36
3.	Erläuterungen des Fernsehrates zum Begriff der Qualität.....	40
4.	Qualitativer Beitrag der PHOENIX-Telemedien zum publizistischen Wettbewerb.....	42
III.	Finanzieller Aufwand für die PHOENIX-Telemedienangebote	50
D.	ERGEBNIS	55

Begründung

A. SACHVERHALT

I. Prüfungsgegenstand

Gegenstand der vorliegenden Prüfung des Fernsehrates gemäß den Vorgaben des § 11f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag (im Folgenden: RStV) i. V. m. Art 7 Abs. 1 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (im Folgenden: RfÄStV) sind die bestehenden Telemedienangebote von PHOENIX, die zunächst im Telemedienkonzept vom 29. Mai 2009 beschrieben wurden. Grundlage des vorliegenden Beschlusses ist das fortgeschriebene Telemedienkonzept für die PHOENIX-Telemedien, das dem Fernsehrat am 18. Mai 2010 vom Intendanten übermittelt worden ist. Das fortgeschriebene Konzept berücksichtigt Anregungen und Erwartungen, die der Fernsehrat während des Drei-Stufen-Tests zum Bestand der PHOENIX-Telemedien gegenüber dem Intendanten ausgesprochen hat. Im Einzelnen wurden die Telemedienangebote phoenix.de und PHOENIX-Text dem Drei-Stufen-Test unterzogen.

1. phoenix.de

Unter phoenix.de werden zum einen Informationen zum PHOENIX-Fernsehprogramm und zum anderen zusätzliche Hintergrundinformationen angeboten, die über die Sendungsinhalte hinausgehen. Außerdem sind Videos und Podcasts von Sendungen aus dem Programm abrufbar. Alle durch PHOENIX selbst produzierten Sendungen und Beiträge werden – wenn keine Rechteinschränkungen gegeben sind – live gestreamt und stehen für einen begrenzten Zeitraum im Anschluss zum Abruf bereit. Ausgewählte Beiträge werden zu Themenschwerpunkten zusammengestellt und begleiten eine Sendungsreihe durchgängig.

Das Angebot bietet Informationen über aktuelle Entwicklungen des Weltgeschehens ebenso wie Informationen über Ereignisse in Deutschland. Elemente des Angebots sind unter anderem Videos politischer Gesprächssendungen oder aktueller Ereignisse, Bildergalerien, dokumentarische Bildbeiträge, politische Analysen und erklärende Hintergrundelemente wie Flash-Module und -Filme. Auch werden Interaktionsmöglichkeiten (themenbezogene Chats, Foren und Blogs, Quiz) angeboten (z. B. <http://blog.phoenix.de>).

Unter dem Navigationspunkt „heute & tagesschau“ finden sich ausgewählte kurze Ausschnitte aus Meldungen, die mit den Onlineauftritten von heute.de und tagesschau.de verlinkt sind.

Verweildauern

Das durch das fortgeschriebene Telemedienkonzept an die Empfehlungen des Fernsehrates zu Reihen und Serien ohne feststehendes Ende angepasste Verweildauerkonzept¹ gilt für phoenix.de.

¹ Die aus den Empfehlungen des Fernsehrates resultierenden Änderungen des Verweildauerkonzeptes sind durch Unterstreichung gekennzeichnet.

Das Konzept besteht für **Sendungen, Sendungsteile und Videos**, die über die Dauer von sieben Tagen hinaus zur Verfügung gestellt werden, aus folgenden Kategorien:

- Bis zu 3 Monaten: Sendungen, die nicht in die folgenden Kategorien fallen, einschließlich Folgen von Reihen und Serien ohne feststehendes Ende
- Bis zu 6 Monaten nach Ausstrahlung der letzten Folge: Reihen, serielle Angebote und Mehrteiler mit feststehendem Ende
- Bis zu 12 Monaten: Nachrichten, Magazine, Dokumentationen, Reportagen und politisches Kabarett sowie einzelne Beiträge aus diesen Sendungsformen; Sendungen zu Programmschwerpunkten; sendungsbezogene oder programmbegleitende Videos können bis zwölf Monate nach Ausstrahlung der Sendung bzw. im Fall von Reihen, seriellen Angeboten und Mehrteilern bis zwölf Monate nach Ausstrahlung des letzten Teils oder der letzten Folge zum Abruf bereitgehalten werden
- Bis zu 5 Jahren: Sendungen, Sendungsteile und Videos aus dem Bereich Bildung, die Wissenschaft, Technik, Theologie oder Ethik zum Gegenstand haben

Neben Sendungen, Sendungsteilen und Videos enthält phoenix.de **andere Inhalte**, etwa Bild-/Textelemente, multimediale Inhalte oder selbstständige Animationen. Für diese Inhalte gelten folgende Verweildauerregelungen:

- Bis zu 6 Monaten: alle nachfolgend nicht genannten Beiträge
- Bis zu 12 Monaten: auf Sendungen bezogene oder programmbegleitende Elemente (einschließlich Foren und Chats); Inhalte zu Programmschwerpunkten
- Bis zu 12 Monaten nach Ausstrahlung der letzten Folge: Inhalte zu Reihen, seriellen Produktionen und Mehrteilern (einschließlich Foren und Chats)
- Bis zu 5 Jahren: Inhalte aus dem Bereich Bildung, die Wissenschaft, Technik, Theologie oder Ethik zum Gegenstand haben

Zudem gelten folgende **weitere Verweildauerregelungen** für phoenix.de:

- Sendungen, Sendungsteile, Videos und andere Inhalte zu wiederkehrenden Ereignissen, insbesondere zu Wahlen und kulturellen Veranstaltungen, können bis zur Wiederkehr des jeweiligen Ereignisses vorgehalten werden.
- Vorhandene Inhalte können wieder eingestellt werden bzw. eingestellt bleiben, wenn es in Verbindung mit einem Ereignis oder einer Berichterstattung dafür einen redaktionellen Bedarf gibt oder eine Produktion im PHOENIX-Fernsehprogramm wiederholt wird.
- Inhalte, die sich auf konstante Elemente oder regelmäßig wiederkehrende Themen von Fernsehsendungen beziehen oder diese abbilden, können so lange im Netz bereitgehalten werden, wie sie auch in PHOENIX-Sendungen relevant sind.
- Informationen über ARD und ZDF, ihre Programme und Dienste, etwa zu Moderatoren und den Studios, Hinweise auf Veranstaltungen von ARD und ZDF oder PHOENIX und

Basisinformationen zu Sendungen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seinen Rechtsgrundlagen, zur Technik und zur Empfangbarkeit der Angebote können ohne zeitliche Begrenzung vorgehalten werden.

Sendungen, Sendungsteile, Videos und andere Inhalte der PHOENIX-Telemedien werden gemäß § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 4 RStV dauerhaft angeboten, wenn sie für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags im Bereich der Zeit- und Kulturgeschichte besonders bedeutsam sind. In das **Archiv** eingestellt werden folgende Inhalte:

- Sendungen, Sendungsteile, Videos und andere Inhalte, die unmittelbar zeit- und kulturgeschichtliche Themen zum Gegenstand haben, sowie solche, die erst mit einigem zeitlichem Abstand als zeitgeschichtlich eingeordnet werden können
- Sendungen, Sendungsteile, Videos und andere Inhalte, die durch ihre Auswahl und Zusammenstellung zeit- und kulturgeschichtliche Relevanz erhalten
- Inhalte zu langfristigen Entwicklungen und Hintergründe von zeit- oder kulturgeschichtlicher Bedeutung, Basisinformationen (auch für Schulen und Bildungseinrichtungen)

Barrierearmut

Laut Telemedienkonzept sind die Telemedienangebote von PHOENIX weitgehend barrierearm. Grundlage bildeten die Empfehlungen des W3C,² die im Rahmen der Web Content Accessibility Guidelines 1.0 aufgeführt sind. Der Erwartung der Projektgruppe Telemedien entsprechend hat der Intendant im fortgeschriebenen Telemedienkonzept die Angaben zur Umsetzung der Barrierearmut in den PHOENIX-Telemedien präzisiert. Dabei wird unter anderem darauf hingewiesen, dass neben der Untertitelung von vorproduzierten Sendungen auch ausgewählte Nachrichtensendungen live durch Texteinblendungen für Gehörlose Untertitelt werden. Zur Wahrung der besonderen Semantik dieser Zuschauergruppen wird diese Arbeit grundsätzlich von besonders geschulten Redakteuren geleistet.

2. PHOENIX-Text

Das Telemedienkonzept zu PHOENIX umfasst auch PHOENIX-Text. PHOENIX-Text übernimmt die Nachrichten und Börsendaten komplett aus den Fernsehtextangeboten des ZDF oder der ARD. Speziell für PHOENIX-Text hergestellte Inhalte sind nur die Programmübersichten über das PHOENIX-Fernsehprogramm sowie die Informationen über einzelne Sendungen und das Programm insgesamt.

Aufgrund der technisch begrenzten Seitenzahl des Fernsehtextangebotes werden nur wenige Inhalte wie beispielsweise Informationen über ARD und ZDF und das PHOENIX-Programm,

² Das W3C ist das Gremium zur Standardisierung der das World Wide Web betreffenden Techniken. Es wurde am 1. Oktober 1994 am MIT Laboratory for Computer Science in Cambridge (Massachusetts) gegründet. Die Web Content Accessibility Guidelines sind eine Empfehlung der W3C zur barrierefreien Gestaltung von Internetangeboten. Webseiten, die diesen Richtlinien entsprechen, sind auch für Menschen mit sensorischen und motorischen Einschränkungen zugänglich, d. h., sie können die angebotenen Informationen erfassen und notwendige Eingaben tätigen. In Deutschland wird die praktische Umsetzung dieser Richtlinien seit 2002 durch die gesetzliche Verankerung in der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV) gefördert.

Basisinformationen zu Sendungen, zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk selbst, zu seinen Rechtsgrundlagen oder zur Technik und zu der Empfangbarkeit der Angebote längere Zeit vorgehalten. Alle übrigen Inhalte werden, bedingt durch den technischen Rahmen des Fernsehtextes, fortlaufend ausgetauscht oder aktualisiert.

II. Gang des Verfahrens

Der Fernsehrat hat in seiner 5. Sitzung der XIII. Amtsperiode am 26. Juni 2009 das ihm vom Intendanten vorgelegte PHOENIX-Telemedienkonzept entgegengenommen und hierzu die Genehmigungsverfahren gem. § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 4 in Verbindung mit § 11f RStV und der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten eingeleitet. Gemäß Artikel 7 Abs. 1 des 12. RfÄStV gelten die Anforderungen des § 11d RStV auch für alle bestehenden Angebote, die über den 31. Mai 2009 hinaus fortgeführt werden. Dritten wurde innerhalb einer achtwöchigen Frist bis zum 24. August 2009 die Möglichkeit zur Stellungnahme gewährt. Das PHOENIX-Telemedienkonzept wurde allerdings schon am 2. Juni 2009 im Internet veröffentlicht, sodass der faktische Zeitraum zur Kommentierung durch Dritte fast drei Monate betrug.

1. Stellungnahmen Dritter

Insgesamt sind beim Fernsehrat 22 Stellungnahmen Dritter zu den PHOENIX-Telemedien eingegangen, davon drei Stellungnahmen von Einzelpersonen. Alle Stellungnahmen wurden innerhalb der vorgegebenen Frist eingereicht:

Stellungnahmen Dritter zu den PHOENIX-Telemedien

1. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. (BDZV)	10. Deutscher Schützenbund (DSB)
2. Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheks- und Informationsverbände e. V. (BID)	11. Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
3. Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)	12. Deutscher Journalistenverband (DJV)
4. CARTA (Blog, herausgegeben von Dr. Robin Meyer-Lucht)	13. Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)
5. Deutsche Bischofskonferenz (DBK)	14. Bundesverband der Entwickler von Computerspielen e. V. (G.A.M.E.)
6. Deutscher Familienverband (Familienverband)	15. Gruner+Jahr AG & Co KG (G+J)
7. Deutscher Kulturrat (Kulturrat)	16. Mediengruppe RTL (RTL)
8. Deutscher Musikrat (Musikrat)	17. Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V. (VDZ)
9. Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB)	18. ver.di
	19. Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT)
	20. Stellungnahmen von Einzelpersonen (3)

Die Stellungnahmen Dritter wurden den Mitgliedern des Fernsehrates zugänglich gemacht. Der Fernsehrat hat die eingegangenen Stellungnahmen Dritter nach Ablauf der Frist am 25. August 2009 gemäß Abschnitt I. Ziffer 10 S. 3 der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten dem Intendanten zugeleitet. Der Fernsehrat forderte den Intendanten in seiner Sitzung am 23. Oktober 2010 auf, die Stellungnahmen zu kommentieren. Die Antwort des Intendanten

zu den Stellungnahmen Dritter wurde dem Fernsehrat am 1. Dezember 2009 vorgelegt (FR 15/09).

2. Europaweites Vergabeverfahren zum marktlichen Gutachten

Des Weiteren hat der Fernsehratsvorsitzende auf Beschluss des Fernsehrates vom 26. Juni 2009 am 15. Juli 2009 ein europaweites Vergabeverfahren für eine gutachterliche Bewertung der marktlichen Auswirkungen der Telemedienangebote von ZDF, 3sat und PHOENIX eingeleitet. Die Einholung einer gutachterlichen Bewertung zu den marktlichen Auswirkungen von neuen oder geänderten Vorhaben sowie des Telemedienbestandes der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist rundfunkstaatsvertraglich gem. § 11f Abs. 5 S. 4 RStV vorgeschrieben. Die Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung erfolgte im Amtsblatt der Europäischen Union.³ Das Vergabeverfahren wurde im Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben als Verhandlungsverfahren mit einem vorausgehenden Teilnahmewettbewerb ausgestaltet. Insgesamt gingen beim Fernsehrat acht Teilnahmeanträge ein.

Im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs wurden die eingereichten Interessenbekundungen nach der fachlichen Eignung der Bewerber geprüft. Im Einzelnen wurden

- die Qualifikation und die Erfahrungen der für das Projekt vorgesehenen Mitarbeiter,
- die Qualität der zur Verfügung stehenden technischen Ausrüstung und der Untersuchungs- und Forschungsmöglichkeiten,
- das Qualitätsmanagement,
- die vorgelegten Referenzen sowie
- die durch Letztere abgedeckten Leistungsbereiche

anhand eines Punktesystems bewertet. Die drei Bewerber mit der höchsten Punktzahl wurden zur Abgabe von sogenannten indikativen Angeboten eingeladen. Im Anschluss wurden Verhandlungsgespräche mit den drei im Auswahlverfahren verbliebenen Bietern geführt, die schließlich zur Abgabe von verbindlichen Angeboten führten.

Die verbindlichen Angebote wurden vom Fernsehrat anhand transparenter Leistungskriterien sowie unter Berücksichtigung der jeweiligen Kosten bewertet. Als Leistungskriterien wurden

- die Eignung des konzeptionellen Rahmens,
- die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Methoden im Angebot sowie die Belastbarkeit der gewählten methodischen Ansätze,
- die Validität und Reliabilität der vorgesehenen empirischen Untersuchungen,
- die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Konzeption und der möglichen Aufbereitung der Untersuchungsergebnisse sowie
- der Projektplan zur Allokation der Ressourcen

zugrunde gelegt.

³ Im Internet einzusehen unter <http://ted.europa.eu>.

Im Ergebnis seiner Beratungen zum europaweiten Vergabeverfahren hat der Fernsehrat in seiner Sitzung am 23. Oktober 2009 auf der Basis der genannten Leistungs- und Preiskriterien die Bietergemeinschaft Goldmedia GmbH, Salans LLP und Goldmedia Custom Research GmbH mit der Erstellung der Gutachten über die marktlichen Auswirkungen der Telemedienangebote von ZDF, 3sat und PHOENIX beauftragt. Die Gutachten wurden dem Fernsehrat am 23. Februar 2010 vorgelegt.

3. Projektgruppe Telemedien

In der Sitzung vom 23. Oktober 2009 hat der Fernsehrat eigens für die Durchführung der Drei-Stufen-Tests die Einrichtung einer Projektgruppe Telemedien aus Mitgliedern des Fernsehrates beschlossen, die ihn bei seinen Aufgaben im Rahmen der Prüfverfahren unterstützt hat. Mit Beschluss vom 11. Dezember 2009 hat der Fernsehrat der Projektgruppe Telemedien die Stellungnahmen Dritter sowie die Antwort des Intendanten zur Detailberatung überwiesen. Die Projektgruppe hat sich in vier Sitzungen mit den Stellungnahmen Dritter und der Antwort des Intendanten befasst und dabei zentrale inhaltliche und rechtliche Fragen des Drei-Stufen-Tests erörtert. In einem Statusbericht hat die Projektgruppe am 11. März 2010 ihre Erörterungen und daraus resultierende Erwartungen an die Fortschreibung der Telemedienkonzepte durch den Intendanten festgehalten.

4. Erwartungen des Fernsehrates an den Intendanten

Der Fernsehrat hat sich den Statusbericht der Projektgruppe in seiner Sitzung vom 11. März 2010 für seine weitere Arbeit zu eigen gemacht. Das Plenum übergab den Bericht dem Intendanten mit der Maßgabe, die Erwartungen und Anregungen in seiner Fortschreibung des Telemedienkonzeptes zu berücksichtigen.

Zudem erwartete der Fernsehrat bei der Fortschreibung der Telemedienkonzepte durch den Intendanten eine Berücksichtigung der Ergebnisse des Marktgutachtens, das dem Intendanten gemäß Abschnitt I. Ziffer 10 der Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten zugeleitet wurde.

Neben der Projektgruppe Telemedien haben sich auch die folgenden Ausschüsse des Fernsehrates mit den Telemedienkonzepten bzw. deren Fortschreibungen befasst:

- Ausschuss für Finanzen, Investitionen und Technik (5. November 2009, 25. Februar 2010, 2. Juni 2010)
- Programmausschuss Partnerprogramme (27. November 2009, 5. Februar 2010, 7. Juni 2010)

Die Ergebnisse der genannten Ausschussberatungen sind durch den Fernsehrat bei der Abfassung des Beschlusses berücksichtigt worden.

Am 15. Februar 2010 hat der Intendant außerdem schriftliche Antworten zu Fragen des Fernsehrates vorgelegt und diese in der Sitzung der Projektgruppe Telemedien am 18. Februar 2010 erläutert.

5. Qualitätskriterien

In die Arbeit des Fernsehrates ebenfalls eingeflossen sind die Ergebnisse seines Workshops „Qualität im Netz“, der am 10. Dezember 2009 durchgeführt wurde. Im Ergebnis der Diskussion mit den Referenten Prof. Uwe Hasebrink (Thema: Publizistischer Wert und Qualitäten der Telemedien des ZDF), Vinzenz Wyss (Thema: Qualitätssicherungssysteme – Methoden zur Überprüfung von Qualitätskriterien) und Susanne Kayser (Thema: Qualitative Bewertung von Onlinemedien – Instrumente der Medienforschung) hat der Fernsehrat nach Rubriken differenzierte und auf einzelne Werte bezogene Qualitätskriterien erarbeitet. Die Ergebnisse dieser Arbeit bildeten die Grundlage der Beratungen des Fernsehrates zum qualitativen Beitrag der PHOENIX-Telemedien zum publizistischen Wettbewerb. Sie wurden dem Intendanten übermittelt mit der Aufforderung zu belegen, inwieweit die PHOENIX-Telemedien diesen Kriterien entsprechen.

6. Expertenkonsultation

Schließlich hat der Fernsehrat am 19. April 2010 eine Expertenkonsultation durchgeführt. In dieser gesetzlich nicht vorgeschriebenen Konsultation mit Verbänden, Institutionen und weiteren Experten erörterte der Fernsehrat im direkten Dialog mit den stellungnehmenden Dritten ihre Einschätzungen zu den ZDF-Telemedienangeboten. Den Dritten bot sich die Möglichkeit, ihre Stellungnahmen vertieft zu erläutern. Die Ergebnisse der Konsultation sind in die weiteren Beratungen von Projektgruppe und Fernsehrat eingeflossen und wurden bei der vorliegenden Entscheidung ebenfalls berücksichtigt.

Der Intendant hat dem Fernsehrat am 18. Mai 2010 das fortgeschriebene Konzept der PHOENIX-Telemedien übermittelt.

Im Rahmen ihrer Prüfung haben die Projektgruppe Telemedien, der Programmausschuss Partnerprogramme und das Plenum des Fernsehrates die Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, berücksichtigt. Bei der Prüfung haben die beteiligten Gremien und insbesondere die Projektgruppe Telemedien die einzelnen PHOENIX-Telemedien und Angebote ihrer Wettbewerber in Augenschein genommen. Dabei konnte auf eine im Auftrag der Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD (GVK) von Goldmedia erstellte und fortlaufend aktualisierte Datenbank, in der alle publizistisch konkurrierenden Telemedienangebote aus Deutschland katalogisiert sind, sowie auf eine Auswertung durch Goldmedia als Bestandteil des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen zurückgegriffen werden. Ferner wurde die Beschlussempfehlung der GVK zu den PHOENIX-Telemedienangeboten gemäß Abschnitt II. Ziffer

1. der Richtlinie des Fernsehates für die Genehmigung von Telemedienangeboten vom 26. Juni 2009 in die Entscheidung mit einbezogen.

B. GENEHMIGUNGSFÄHIGKEIT

Das Telemedienkonzept ist genehmigungsfähig. Insbesondere wurden die Verfahrensvorschriften eingehalten, das Konzept entspricht den gesetzlichen Vorgaben und beachtet die gesetzlich normierten Ge- und Verbote.

I. Verfahrensfragen

1. Fristen

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen Dritter wird kritisiert, dass die Frist zur Stellungnahme weder den Vorgaben des RStV noch europarechtlichen Anforderungen entsprach. Angesichts der parallelen Durchführung der Drei-Stufen-Tests für den kompletten Onlinebestand von ARD und ZDF sowie der Terminierung in den Sommermonaten sei die Frist zu kurz bemessen gewesen.⁴

b) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat hält die Kritik Dritter an einer zu kurz bemessenen Frist zur Abgabe einer Stellungnahme für unbegründet. Statt der in § 11f Abs. 5 RStV festgelegten gesetzlichen Mindestfrist von sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens wurden Dritten acht Wochen nach der offiziellen Einleitung des Verfahrens zur Abgabe ihrer Stellungnahmen gewährt. De facto betrug der zur Kommentierung verfügbare Zeitraum aufgrund der frühen Veröffentlichung des Telemedienkonzepts sogar fast drei Monate.

Die Parallelität verschiedener Testverfahren ist den Vorgaben des Gesetzgebers geschuldet. Die vom Fernsehrat gewährte Frist zur Stellungnahme ist daher nicht zu beanstanden. Zudem wurde Branchenvertretern sowie gesellschaftlich relevanten Gruppen durch die vom Fernsehrat durchgeführte Expertenkonsultation eine weitere Möglichkeit eingeräumt, sich mit ihren Positionen in das Verfahren einzubringen.

2. Position Dritter im Verfahren

a) Stellungnahmen Dritter

Einige private Wettbewerber kritisieren eine mangelnde Transparenz des Verfahrens sowie eine Ungleichbehandlung der Beteiligten.⁵ Dritte hätten keine Möglichkeit, zu eventuellen Ergänzungen des Telemedienkonzeptes erneut Stellung zu nehmen bzw. die Ergebnisse des Marktgutachtens in ihre Stellungnahmen einzubeziehen, da die Abgabefrist für die Stellungnahmen vor der des Gutachtens liege. Die Kritiker fordern eine unverzügliche Veröffentlichung des Gutach-

⁴ G+J, Kulturrat, VDZ, VPRT

⁵ BDZV, G+J, VDZ, VPRT

tens nach seiner Fertigstellung sowie die Möglichkeit, es ebenso wie der Intendant kommentieren zu dürfen. Dritte müssten zu allen entscheidungsrelevanten Informationen Stellung nehmen können.

b) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat weist den Vorwurf mangelnder Verfahrenstransparenz und unzureichender Möglichkeiten zur Stellungnahme Dritter als nicht zutreffend zurück. Die Ausgestaltung des Drei-Stufen-Tests zum Bestand der PHOENIX-Telemedien entspricht den gesetzlichen Vorgaben. Mit der Expertenkonsultation wurde ausgewählten Dritten sogar eine weitere Möglichkeit der Beteiligung am Verfahren eingeräumt. Dem Fernsehrat lagen am Ende alle erforderlichen Informationen für seine Entscheidungsfindung vor, sodass es einer weiteren Ausdifferenzierung des Verfahrens nicht bedurfte.

Die Forderungen nach einer Veröffentlichung des Marktgutachtens vor Beendigung des Verfahrens sowie nach Einräumung einer Kommentierungsmöglichkeit durch Dritte werden durch den Staatsvertrag (§ 11f Abs. 6 S. 4) nicht gestützt. Auch die EU-Kommission hat eine derartige Anforderung im Beihilfekompromiss nicht formuliert. Der Fernsehrat weist zudem darauf hin, dass die Gutachter bei ihrer Untersuchung über die abgegebenen Stellungnahmen hinaus Informationen von Dritten eingeholt haben. Die Ermittlung der marktlichen Auswirkungen erfolgte damit auf umfassender Faktenbasis. Bei den Stellungnahmen Dritter, der Expertenkonsultation, dem Gutachten und den Ausführungen des Intendanten handelt es sich um jeweils eigenständige Erkenntnisquellen, die alle in der Entscheidung zu berücksichtigen sind.

Die Fortschreibung des Telemedienkonzepts erfolgte unter Berücksichtigung der Stellungnahmen Dritter. Auch insoweit war eine erneute Konsultation Dritter nicht erforderlich.

II. Angebotsbeschreibung

1. Angebotsbegriff

a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT geht davon aus, dass es sich beim YouTube-Kanal (<http://de.youtube.com/phoenix>) um ein eigenständiges Angebot handele, das im Rahmen eines gesonderten Drei-Stufen-Tests zu prüfen sei. Auch Inhalte unter Subdomains müssten aus Sicht des VPRT separat beschrieben werden.

b) Ausführungen des Intendanten

Nach Auffassung des Intendanten ist allein YouTube als Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes anzusehen. Mit Subdomains würden die Angebote in Rubriken unterteilt. Sie hätten vor allem eine Orientierungsfunktion und sollten die Nutzerinnen und Nutzer beim Auffinden der Inhalte unterstützen.

c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat hat sich davon überzeugt, dass die Einteilung der Angebote den staatsvertraglichen Anforderungen entspricht. Der Begriff des Angebotes wird im Rundfunkstaatsvertrag an mehreren Stellen verwendet. § 11a RStV bezeichnet Rundfunkprogramme und Telemedien als Angebote. In § 11d RStV wird der Begriff des Telemedienangebots verwendet. Insbesondere weil § 11f Abs. 3 RStV von der inhaltlichen „Gesamtausrichtung“ des Angebots spricht, ist der Begriff „Angebot“ als einzelne Inhalte übergreifende Kategorie zu verstehen.

Die Regelungen des RStV zeigen, dass der Gesetzgeber unter dem Begriff des Angebotes größere, eigenständige Einheiten versteht. Beim YouTube-Kanal ist der Fernsehrat nach intensiver Diskussion zu der Einschätzung gelangt, dass er nicht als Drei-Stufen-Test-pflichtiges Angebot anzusehen ist, solange er nur einen kleinen Ausschnitt aus PHOENIX-Inhalten bereithält und keinen eigenständigen publizistischen Charakter aufweist. Der Fernsehrat greift die Empfehlung der GVK auf und wird auch in Zukunft darauf achten, dass beim Auftritt von PHOENIX auf Drittplattformen nur solche Inhalte abrufbar sind, die Bestandteil des eigenen Onlineangebotes sind.

Die Einrichtung von Subdomains führt nach Überzeugung des Fernsehrates nicht per se dazu, die darunter angebotenen Inhalte als eigene Angebote anzusehen. Bei phoenix.de sind keine Subdomains zu finden, die nicht inhaltlich in das Angebot phoenix.de eingebunden oder die auf eine eigene Zielgruppe ausgerichtet sind.

Auf Nachfrage der Projektgruppe Telemedien des Fernsehrates hat der Intendant zum YouTube-Kanal erläutert, dass hier nur ein kleinerer Teil der Beiträge aus dem PHOENIX-Programm eingestellt würden. Die Verweildauern des Telemedienkonzeptes würden auch für die Inhalte auf YouTube angewendet. Finanziell sei allenfalls ein kalkulatorischer Aufwand für das Einstellen der Beiträge in den YouTube-Kanal zu verzeichnen. Ungeachtet dessen, ob PHOENIX als Anbieter des YouTube-Kanals anzusehen ist, wertet der Fernsehrat den Kanal nicht als eigenständiges Angebot, da er keinen eigenständigen publizistischen Charakter aufweist.

Auch die Europäische Kommission hat in der Beihilfeentscheidung akzeptiert, dass bei der Frage, ob ein neues oder verändertes Angebot vorliegt, welches einem Drei-Stufen-Test zu unterziehen ist, auf die Bedeutung des Vorhabens für den publizistischen Wettbewerb und seine finanzielle Relevanz abzustellen ist.⁶ Dies spricht – da die Beihilfeentscheidung Grundlage des Rundfunkstaatsvertrages bildet – dagegen, kleine Einheiten zum Gegenstand des Tests zu machen. Bei der Frage, was als Angebot anzusehen ist, ist zu beachten, dass die Frage für die Bestandsprüfung weniger entscheidend ist. Nach Art. 7 des 12. RfÄStV muss der gesamte Bestand das Prüfverfahren durchlaufen.⁷ Die amtliche Begründung zu § 11f RStV stellt zudem

⁶ KOM (2007) 1761 endg, Rz. 329.

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

klar, dass die Telemedienkonzepte ein einziges oder eine Vielzahl von Angeboten umfassen können.⁸

Gegen einen zu kleinteiligen Angebotsbegriff spricht aus Sicht des Fernsehrates ebenfalls, dass nach § 11f Abs. 1 RStV in den Telemedienkonzepten „Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer der geplanten Angebote“ näher zu beschreiben sind. Bei zu kleinen Einheiten könnten derartige auf die Strategie bezogene Merkmale nicht sinnvoll angegeben werden. Auch ist zu beachten, dass den Rundfunkanstalten redaktionelle Freiräume verbleiben müssen. Die hier zugrunde gelegte Annahme, dass der Angebotsbegriff im Staatsvertrag für größere Einheiten verwendet wird, wird auch von § 11a RStV gestützt, der Rundfunkprogramme und Telemedien als Angebote bezeichnet. Das Pendant für ein Telemedienangebot wäre demzufolge auf der Ebene des Rundfunks das Programm.

Demgegenüber scheinen die Elemente der Negativliste, die in § 11d Abs. 5 S. 4 RStV als „Angebotsformen“ bezeichnet werden, zum Teil kleinteiliger zu sein (Foren, Chats, Kleinanzeigen), zum Teil aber auch über den Begriff in § 11a RStV hinausgehende Einheiten (Ratgeberportale ohne Sendungsbezug) zu umfassen. Da jedenfalls § 11a und § 11d Abs. 5 S. 4 RStV nicht derselbe Angebotsbegriff zugrunde liegt, wird der Begriff des Angebotes im Staatsvertrag nicht einheitlich verwendet. Dies spricht dafür, ihn mit Blick auf Sinn und Zweck der jeweiligen Norm auszulegen.

Im Kontext des Drei-Stufen-Tests ist bei der Wahl der Größe des Angebotes als wesentlicher Aspekt zu berücksichtigen, dass marktliche Auswirkungen und publizistischer Wettbewerb sinnvoll bestimmt werden können. Auch bei der Bestandsprüfung ist in den Blick zu nehmen, unter welchen Umständen von einem neuen oder veränderten Angebot auszugehen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei einem kleinteiligen Angebotsbegriff die Schwelle einer relevanten Veränderung des Angebotes, die einen neuen Drei-Stufen-Test auslöst, schnell überschritten sein wird. Es ist aber nicht Sinn und Zweck eines zeit- und ressourcenaufwendigen Prüfverfahrens wie dem des Drei-Stufen-Tests, dass jede kleinere Veränderung eines Angebotes dem Testverfahren unterliegt.⁹ Nach § 11f Abs. 3 RStV liegt ein verändertes Angebot insbesondere vor, wenn die inhaltliche Gesamtausrichtung des Angebotes oder die angestrebte Zielgruppe verändert wird. Dies legt es nahe, schon bei der Frage, was als Angebot anzusehen ist, darauf abzustellen, ob das jeweilige Element inhaltlich in eine größere Einheit eingebunden ist, und auch zu berücksichtigen, ob das jeweilige Element auf eine eigene Zielgruppe ausgerichtet ist oder ob diese der Zielgruppe der übergeordneten Einheit entspricht.

2. Bestimmtheit

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen Dritter wird die Kritik geäußert, die Beschreibung der Angebote in den vorgelegten Konzepten sei zu unbestimmt. Bestandteile von Portalen müssten einzeln auf-

⁸ So heißt es wörtlich in der amtlichen Begründung zu § 11f Abs. 1 RStV: „Die Konzepte müssen genauer als die gesetzliche Ermächtigung sein und können ein einziges oder eine Vielzahl von Angeboten umfassen.“

⁹ Vgl. Kops/Sokoll/Bensinger: Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Köln/Berlin, 2009, S. 120.

geführt, Formate konkret benannt werden.¹⁰ CARTA fordert eine Auflistung aller vorhandenen und geplanten Blogs.

Gerügt wird auch, dass die Weiterentwicklung des Angebots nicht hinreichend vorhersehbar sei.¹¹

Zum Teil wird kritisiert, dass Ausführungen zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots im Konzept fehlten.¹²

b) Ausführungen des Intendanten

Nach der Antwort des Intendanten zu den Stellungnahmen erfolgt die Beschreibung der Angebote in den Konzepten auf angemessenem Abstraktionsniveau. Zudem seien die zugrunde liegenden Onlineangebote für jeden uneingeschränkt einsehbar. Die Möglichkeiten zur journalistischen, formalen und technischen Weiterentwicklung des Angebots entsprächen den Möglichkeiten, die auch bei allen anderen gesetzlich bestimmten Programmen und Diensten gegeben seien. Die Erörterung der marktlichen Auswirkungen könne sinnvollerweise erst dann erfolgen, wenn das hierzu vom Fernsehrat beauftragte Gutachten vorliege.

c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat hält das ZDF-Telemedienkonzept bereits in der Fassung vom 29. Mai 2009 für ausreichend bestimmt im Sinne des RStV. Einzelne von Stellungnehmenden aufgeworfene Fragen sowie vom Fernsehrat selbst eingebrachte Wünsche wurden zudem vom Intendanten angemessen im fortgeschriebenen Telemedienkonzept berücksichtigt, das in diesen Punkten in der erbetenen Weise ergänzt und konkretisiert wurde. Mit Blick auf die Kritik an den vermeintlich unzureichend beschriebenen Weiterentwicklungen der Angebote hält der Fernsehrat eine redaktionelle Weiterentwicklung ohne Veränderung vor allem der inhaltlichen Ausrichtung und Zielgruppe des Angebotes für möglich. Eine wesentlich differenziertere Angebotsbeschreibung wäre, wie auch von Dritten in der Expertenkonsultation vorgetragen, aufgrund des damit verbundenen Aufwandes nicht im Interesse des Gebührenzahlers.

Wie schon im Abschnitt zum Angebotsbegriff ausgeführt, fordert der Gesetzgeber in § 11f Abs. 1 RStV nicht, eine detaillierte Beschreibung einzelner Seiten der Angebote vorzulegen; das Angebot ist vielmehr in seinen Grundstrukturen und Formen zu erläutern (Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung, Verweildauer). Dies ist im PHOENIX-Telemedienkonzept und seiner Fortschreibung in angemessener Weise geschehen. Außerdem ist kein neues, unbekanntes Angebot Gegenstand des vorliegenden Testverfahrens, sondern der Telemedienbestand von PHOENIX. Es handelt sich also um Angebote, die ohne Einschränkungen für jeden im Netz einsehbar sind. Dennoch hat der Fernsehrat, wie oben ausgeführt, zu einzelnen Elementen eine Konkretisierung erbeten, um sich über die Sichtung der Angebote hinaus ein umfassendes Bild zu machen.

¹⁰ BDZV, G+J, VDZ, VPRT

¹¹ BDZV, G+J, RTL, VDZ, VPRT

¹² G+J, VDZ, VPRT

Die Frage, ob die PHOENIX-Teledien in den Angebotsbeschreibungen inhaltlich hinreichend bestimmt beschrieben sind, wurde ebenfalls in der Expertenkonsultation ausführlich diskutiert. Dabei hat sich der Fernsehrat vor allem mit der vom VPRT vorgetragenen Befürchtung auseinandergesetzt, die mangelnde Bestimmtheit des Teledienkonzepts ermögliche eine so umfangreiche Weiterentwicklung der Angebote, dass in Zukunft keine weiteren Drei-Stufen-Tests zu erwarten seien.

Der Fernsehrat teilt diese Einschätzung nicht: Nach dem RStV gibt es für Angebote, die den Test durchlaufen haben, einen Entwicklungskorridor. Ein neuer Drei-Stufen-Test ist erforderlich, wenn von einem veränderten bzw. neuen Angebot nach § 11f Abs. 3 RStV in Verbindung mit der Richtlinie für die Genehmigung von Teledienangeboten auszugehen ist. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine grundlegende Änderung der inhaltlichen Ausrichtung des Angebotes, seiner intendierten Zielgruppe, seiner Angebotsmischung bzw. seiner Angebotsbestandteile oder der Kosten der Angebotserstellung erfolgt. In diesen Fällen ist ein neuer Drei-Stufen-Test zwingend.

Um das Eintreten solcher grundlegenden Änderungen beurteilen zu können, reicht der Detaillierungsgrad des Teledienkonzeptes als Beschreibung der Ausgangssituation aus. Eine etwa aus redaktionellen Gründen geplante Weiterentwicklung des Angebotes ohne Veränderung der oben beschriebenen grundlegenden Parameter muss nicht in jedem Detail beschrieben werden. Sie würde entsprechend den aufgeführten Regelungen keinen neuen Test auslösen.

Schließlich ist es aus Sicht des Fernsehrates mit den Vorgaben des Staatsvertrags vereinbar, dass der Intendant nach Vorlage des Gutachtens Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen macht.

3. Sendungsbezug

a) Stellungnahmen Dritter

Zum Teil wird in den Stellungnahmen Dritter kritisiert, dass im Teledienkonzept für phoenix.de keine Differenzierung zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Teledieninhalten vorgenommen werde.¹³ Daher entspreche das Konzept nicht den gesetzlichen Anforderungen und sei vom Fernsehrat an den Intendanten mit der Bitte um Überarbeitung zurückzuverweisen.

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Teledienkonzept ist phoenix.de ein Angebot, das sich aus Sendungen auf Abruf, aus auf eine Sendung bezogenen Elementen, aus nicht sendungsbezogenen Bestandteilen sowie aus Archiven zusammensetzt. ARD und ZDF beschrieben deshalb phoenix.de in einem Teledienkonzept und führten das für bestehende Teledien gesetzlich vorgesehene Verfahren durch. In der Antwort des Intendanten auf die Stellungnahmen Dritter wird betont, dass eine Unterscheidung nach sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Teledien daher nicht notwendig sei.

¹³ BDZV, VDZ, VPRT

c) Ergebnis der Beratungen

Nach Ansicht des Fernsehrates verlangt der RStV nicht, grundsätzlich zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Inhalten zu unterscheiden. Beide Arten von Inhalten sind nach dem Staatsvertrag möglich; mit dem einzigen Unterschied, dass die eine schon gesetzlich beauftragt ist, während die andere erst nach Maßgabe eines Drei-Stufen-Tests zulässig ist.

Der Begriff des Sendungsbezuges ist folglich immer dann relevant, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk Telemedien nach § 11d Abs. 2 RStV ohne Drei-Stufen-Test anbieten will.¹⁴ Inhaltlich auf eine konkrete Sendung bezogene Telemedien sind – mit Ausnahme von Sendungen auf Abruf von bestimmten Sportereignissen – in einem zeitlichen Korridor von sieben Tagen nach Ausstrahlung der Sendung vom Gesetzgeber unmittelbar beauftragt. Für nicht sendungsbezogene Telemedien ist hingegen ein Drei-Stufen-Test durchzuführen, um ihre Zulässigkeit nach dem Staatsvertrag festzustellen. Ein Rangverhältnis zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Telemedien ist dem Staatsvertrag nicht zu entnehmen, beide können daher gleichberechtigt – nur eben unter unterschiedlichen Voraussetzungen – von PHOENIX angeboten werden.

Da phoenix.de in seiner Gesamtheit als nicht sendungsbezogenes Angebot dem Drei-Stufen-Test unterzogen wird, ist eine differenzierte Darlegung von sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Inhalten nicht erforderlich. Der Fernsehrat hat sich mit anders lautenden Argumenten Dritter auch im Rahmen der Expertenkonsultation auseinandergesetzt, ist aber zu dem Ergebnis gelangt, dass das PHOENIX-Telemedienkonzept aus den dargelegten Gründen in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden ist.

Der Fernsehrat schließt sich demgegenüber der ebenfalls in der Expertenkonsultation vorgetragenen Meinung an, nach der Ausführungen zum Sendungsbezug lediglich dann erforderlich sind, wenn es sich um Angebotselemente handelt, die ohne einen konkreten Bezug zu einer Sendung nach dem RStV unzulässig wären (wie z. B. presseähnliche Angebote, Ratgeberportale oder Spiele). In diesen Fällen kommt es darauf an, den Sendungsbezug an den entsprechenden Stellen im Angebot auszuweisen, und nicht darauf, ihn im Telemedienkonzept darzulegen.

III. Gesetzliche Anforderungen: Gebote und Verbote

1. Gebot der journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung

a) Stellungnahmen Dritter

Nicht speziell auf phoenix.de, sondern auf die ZDF-Angebote insgesamt bezogen findet sich in der VPRT-Stellungnahme die Ansicht, Teile der Angebote (etwa Chats, Messergebnisse, Foto-

¹⁴ Vgl. Hain, Karl-E.: Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, Baden-Baden, 2009, S. 94.

galerien) seien nicht journalistisch-redaktionell gestaltet. Diese Kritik bezieht sich unter anderem auf Blogs mit Kommentaren von Nutzern, wie sie auch auf phoenix.de angeboten werden.¹⁵

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Konzept wird User-Generated Content (z. B. in Foren und Chats) erst nach Maßgabe einer journalistischen Prüfung und Einordnung abrufbar gemacht. Eine ungeprüfte Einstellung sei auf phoenix.de nicht möglich. In seiner Antwort auf die Stellungnahmen Dritter betont der Intendant, dass Charts und Tabellen stets in ein journalistisch-redaktionell veranlassetes und gestaltetes thematisches Umfeld eingebunden seien. Zu Blogs wird ausgeführt, dass sie redaktionelle Inhalte mit einer Art Forumsfunktion verbänden, die es den Nutzern ermögliche, mit dem Autor des Blogs in Dialog zu treten. Für diese Kommentarfunktion sei eine Moderation sichergestellt.

c) Ergebnis der Beratungen

Im Ergebnis stellt der Fernsehrat nach ausführlicher Beratung sowie daraus resultierenden Rückfragen an den Intendanten fest, dass bei den PHOENIX-Telediensten das staatsvertragliche Gebot der journalistisch-redaktionellen Gestaltung eingehalten wird. Diese Einschätzung beruht auf den nachfolgenden Überlegungen.

Gemäß § 11d Abs. 1 RStV müssen Teledienste journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sein. Der Begriff des Teledienstes wird in § 11a RStV auf einer Ebene mit dem des Rundfunkprogramms verwendet, sodass davon auszugehen ist, dass der Staatsvertragsgeber die Auffassung vertritt, dass sich Teledienste ebenso wie Rundfunkprogramme aus verschiedenen Inhalten zusammensetzen. Unter dieser Maßgabe hält es der Fernsehrat bei Telediensten für nicht erforderlich, dass jeder einzelne Inhalt selbst journalistisch-redaktionell gestaltet ist. Daraus folgt, dass beispielsweise von Dritten hergestellte grafische Aufbereitungen von Informationen in das öffentlich-rechtliche Angebot integriert werden dürfen. Die geforderte journalistisch-redaktionelle Gestaltung bezieht sich auf die Gesamtheit der Beiträge eines Angebotes.¹⁶

Wenn die Inhalte also journalistisch-redaktionell ausgewählt und zusammengestellt werden, wird den Anforderungen des § 11d Abs. 1 RStV entsprochen. Für Inhalte, die von Nutzern stammen, bedarf es einer journalistisch-redaktionellen Veranlassung. Außerdem besteht die Pflicht zur redaktionellen Begleitung. Eine solche wird nach dem Teledienstkonzept geleistet und ist ebenfalls in den Richtlinien für Sendungen des ZDF festgelegt. Dort heißt es: „Chats sind während ihres gesamten Verlaufs durch einen Moderator redaktionell zu begleiten (...).“¹⁷ Dazu gehört nicht zuletzt, dass Chats mit klaren Teilnahmeregeln und Teilnehmerbegrenzungen versehen werden müssen, soweit dies zur Gewährleistung der redaktionellen Begleitung

¹⁵ In diese Richtung zielt vor allem auch die Stellungnahme von CARTA.

¹⁶ Auch die amtliche Begründung zu § 11d Abs. 1 RStV macht deutlich, dass es auf die eigenständige Zusammenstellung der Inhalte ankommt: „Als journalistisch-redaktionelle Tätigkeitsschwerpunkte kommen insbesondere die recherchierende Sammlung, die auswählende und gewichtende Bewertung recherchierter Quellen sowie die systematisierende und strukturierende sprachliche oder sonstige Aufbereitung in Betracht. Eine Veranlassung ist z. B. dann gegeben, wenn der journalistisch-redaktionell bearbeitete Gegenstand öffentliche Relevanz aufweist. Journalistisch-redaktionelle Gestaltung ist gegeben, wenn das für das in Bearbeitung befindliche Angebot ausgewählte Material in eigenständiger Weise in Text, Bild oder Ton geformt wird.“

¹⁷ Richtlinien für die Sendungen des „ZWEITEN DEUTSCHEN FERNSEHENS“ vom 11. Juli 1963 in der Fassung vom 11. Dezember 2009, Ziffer VIII, Abs. 5.

geboten ist. Diese sollten, wie auch von der GVK angeregt, für den Nutzer leicht einsehbar im Angebot aufgenommen werden. Eine redaktionelle Begleitung ist jedenfalls dann gegeben, wenn von Nutzern erstellte Inhalte lediglich nach vorheriger Prüfung und Auswahl Eingang in das Telemedienangebot finden.

Soweit dies wegen des Umfangs vorab nicht möglich ist, bedarf es einer regelmäßigen nachträglichen Kontrolle der eingestellten Inhalte. Die Frage des angemessenen zeitlichen Abstandes der Kontrolle lässt sich nicht abstrakt beantworten. Sie hängt unter anderem von der Brisanz der behandelten Themen ab. Der Fernsehrat hat daher vom Intendanten eine konkrete Darstellung der Sicherungen der gebotenen journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung aller Angebotsbereiche gefordert. In seiner Antwort hat der Intendant erläutert, dass Chats und Foren ausschließlich in Zusammenhang mit Sendungen und aktuellen Schwerpunktthemen angeboten würden. Die Redaktion prüfe innerhalb von 48 Stunden alle Forenbeiträge auf Beleidigungen, Verleumdungen, die Einhaltung von rechtlichen Vorgaben und der grundsätzlichen Regeln der „Netiquette“. Chats würden immer redaktionell moderiert.

Nach Einschätzung des Fernsehrates enthält der RStV kein generelles Verbot von User-Generated Content. Erforderlich ist jedoch die journalistisch-redaktionelle Begleitung von entsprechenden Inhalten; eine freie Einstellung von User-Generated Content im Sinne einer Web-2.0-Plattform wäre nicht zulässig.¹⁸

Der Fernsehrat hat vor dem geschilderten Hintergrund im PHOENIX-Telemedienkonzept keine Hinweise auf Verstöße gegen das staatsvertragliche Gebot der journalistisch-redaktionellen Gestaltung der Telemedien festgestellt. Die konkreten Inhalte im Zuge der Umsetzung des Konzeptes unterliegen der laufenden Kontrolle der Angebote durch den Fernsehrat.

2. Rechtliche Vorgaben zu den Verweildauern

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen wird die Ansicht vertreten, die 7-Tage-Verweildauer nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 RStV stelle den gesetzlichen Regelfall dar, von dem nur ausnahmsweise und in Einzelfällen abgewichen werden dürfe.¹⁹

In einer Vielzahl anderer Stellungnahmen Dritter werden hingegen ausdrücklich längere Verweildauern gewünscht. Dies gilt nicht zuletzt für die Stellungnahmen von einzelnen Bürgern, die ausnahmslos für eine möglichst lange Verweildauer plädieren und eine 7-Tage-Frist als unangemessen kurz kritisieren.²⁰

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant entgegnet, dass die 7-Tage-Frist für Sendungen und sendungsbezogene Telemedien kein gesetzlich vorgeschriebener Regelfall sei. Vielmehr handele es sich dabei um eine

¹⁸ S. auch die Ausführungen zur Negativliste.

¹⁹ BDZV, G+J, RTL, VDZ, VPRT

²⁰ BBE, BID, DBK, DGB, DJV, DLRG, DOSB, DSB, Familienverband, Kulturrat, Musikrat, ver.di, Privatpersonen

gesetzliche Privilegierung, da sendungsbezogene Inhalte für sieben Tage ohne vorherigen Drei-Stufen-Test bereitgehalten werden könnten.

c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass weder der Systematik des Gesetzes noch seiner Begründung eine Grundregel oder ein Leitbild für eine Verweildauer von sieben Tagen zu entnehmen ist. Die 7-Tage-Frist ist nur als diejenige Verweildauer anzusehen, die ohne Durchführung eines Drei-Stufen-Tests zulässig ist. Daneben besteht gleichrangig die Option, im Wege eines Drei-Stufen-Tests weitere Verweildauern zu etablieren. Das im PHOENIX-Telemedienkonzept niedergelegte Verweildauerkonzept ist insoweit aus Sicht des Fernsehrates nicht zu beanstanden.²¹

3. Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote

a) Stellungnahmen Dritter

BDZV und VDZ kritisieren in ihren Stellungnahmen, dass Teile des derzeitigen Angebotes als nicht sendungsbezogene presseähnliche Angebote zu qualifizieren seien. Die Beschreibung des Angebotes schließe zumindest nicht zweifelsfrei aus, dass auch sendungsunabhängige Angebote aus Text und Standbild vorgehalten würden. Auch einzelne Artikel, Beiträge und Berichte müssten sich nach Auffassung der Verlegerverbände der Schranke der Presseähnlichkeit unterwerfen. Wäre dies nicht der Fall, liefe das Verbot regelmäßig leer und auch eigenständige Artikel bzw. ganze Elemente wären stets zulässig, denn das Gesamtangebot könne immer durch Zulieferung nur kleiner audiovisueller Teile umgestaltet werden. CARTA weist auf Beiträge hin, bei denen es sich um allein aus Text und Bild bestehende Autorenbeiträge handele, die dem staatsvertraglichen Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Inhalte widersprächen.

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant führt aus, dass es bei der Beurteilung der Presseähnlichkeit eines Telemedienangebotes nicht auf einzelne Beiträge oder Elemente ankomme. Die staatsvertragliche Bezugnahme auf Zeitungen und Zeitschriften mache vielmehr deutlich, dass bei der entsprechenden Betrachtung auf das Gesamtangebot abzustellen sei. Die ausgeprägte Multimedialität von phoenix.de unter Verwendung von Videos und Animationen belege, dass das Angebot in seiner Gestaltung nicht der gedruckten Presse entspreche. Eine Presseähnlichkeit der PHOENIX-Telemedien liege demnach nicht vor.

c) Ergebnis der Beratungen

Nach ausführlicher Diskussion zur Frage der Bestimmung der Presseähnlichkeit – die kritische Position der Verlage wurde in der Projektgruppe und im Plenum des Fernsehrates vorgebracht und diskutiert – sowie nach Einholung von zusätzlichen Informationen und Daten beim Intendanten kommt der Fernsehrat zu dem Ergebnis, dass die PHOENIX-Telemedien in der nach dem Konzept vorgesehenen Gestaltung keine Presseähnlichkeit im Sinne des RStV aufweisen.

²¹ Zur Frage, ob die Verweildauern nachvollziehbar gewählt und hinreichend begründet wurden, siehe den Abschnitt zum kommunikativen Bedürfnis.

Der Fernsehrat stützt seine vorstehenden Einschätzungen auf folgende Erwägungen und Erkenntnisse:

§ 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV normiert, dass auch nicht sendungsbezogene Telemedien nach Maßgabe des in § 11f RStV dargestellten Drei-Stufen-Testverfahrens vom Auftrag nach Abs. 1 umfasst sind; der RStV macht allerdings eine Ausnahme für eine bestimmte Form und normiert: „Nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote sind nicht zulässig.“ Damit wird eine gesetzliche Begrenzung des öffentlich-rechtlichen Auftrages für Telemedien gesetzt. Der Fernsehrat hatte daher bei seiner Prüfung der in den genannten Stellungnahmen aufgeworfenen Kritik zu diesem Punkt zwei Fragen nachzugehen: Zum einen galt es zu klären, was als „Angebot“ im Sinne dieser Vorschrift zu verstehen ist, und zum anderen war die Bedeutung des Begriffs der Presseähnlichkeit zu beleuchten.²²

Hinsichtlich des Angebotsbegriffs geht der Fernsehrat – wie bereits dargelegt – davon aus, dass darunter im Sinne des RStV größere, eigenständige Einheiten zu verstehen sind. Daher ist bei der Überprüfung der Presseähnlichkeit auf die Gesamtanmutung des jeweiligen Angebotes abzustellen. Nach Sinn und Zweck der Norm sind als Angebote Teile eines öffentlich-rechtlichen Telemedienkonzeptes anzusehen, die eigenständig in publizistische Konkurrenz zu anderen Angeboten – etwa von Verlagen – treten können.²³ Nicht ausreichend zur Feststellung der Presseähnlichkeit ist es, dass vereinzelte Teile eines Gesamtauftrittes oder gar einzelne Artikel durch Gestaltungsmerkmale der Zeitung oder der Zeitschrift geprägt sind.²⁴ Letzteres ergibt allein deswegen wenig Sinn, weil mit den Vergleichsgrößen Zeitungen und Zeitschriften selbst größere, abgeschlossene Einheiten beschrieben werden.

Zur Klärung des Begriffs der Presseähnlichkeit gibt die amtliche Begründung des RStV den Hinweis, dass eine Kombination verschiedener Elemente, die Text, Ton und Bild verbinden, zulässig ist. Allein die Verwendung von Textelementen macht daher ein öffentlich-rechtliches Telemedienangebot noch nicht unzulässig. Eine Presseähnlichkeit liegt erst dann vor, wenn Inhalt und Gestaltung eines Angebotes Zeitungen und Zeitschriften entsprechen (§ 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV). Die Definition im RStV stellt insoweit eindeutig auf Zeitungen und Zeitschriften ab, also auf gedruckte Presseerzeugnisse. Dass die Internetangebote der Verlage zunehmend multimediale Elemente enthalten, ist für die Beurteilung der Presseähnlichkeit nicht entscheidend, da diese laut RStV nicht als Vergleichsmaßstab angesehen werden können.²⁵

²² Der Gesetzgeber hat in § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV eine Legaldefinition des Begriffes vorgenommen und ein presseähnliches Angebot wie folgt definiert: „Nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen.“

²³ In diesem Sinne wäre beispielsweise heute.de ein Angebot (ähnlich Hain, a.a.O., 2009, S. 109).

²⁴ So auch Schmidt/ Eicher, epd 2009, Nr. 45/46.

²⁵ Der Blick auf die Entstehungsgeschichte des RStV zeigt, dass die Landesregierungen zunächst die entsprechenden Forderungen der Verlagsbranche aufgenommen und im Entwurf vom 19.05.2008 dem Begriff der „elektronischen Presse“ den Vorzug gegeben hatten. Dieser wurde aber schließlich in der Endfassung durch den Begriff der „presseähnlichen Angebote“ ersetzt (vgl. Müller-Terpitz, AfP 2008, S. 335). Der Vorschlag des VPRT, neben einer gestalterischen und inhaltlichen auch die funktionale Entsprechung zur Presse ausreichen zu lassen, wurde letztendlich vom Gesetzgeber ebenso wenig aufgegriffen wie der, auf die Textbasierung abzustellen. Der Gesetzgeber bezog sich am Ende des Prozesses auch nicht – wie zum Teil gefordert – auf die Onlineangebote der Presse, sondern auf Inhalt und Gestaltung der Printausgaben.

Die Frage nach den Bezugsgrößen für die staatsvertraglich untersagte Presseähnlichkeit von nicht sendungsbezogenen Angeboten wurde in der Projektgruppe Telemedien und im Fernseherrat intensiv diskutiert. Trotz der ausführlichen Erörterung dieses Themas konnte am Ende kein Einvernehmen darüber erzielt werden, wie der Staatsvertrag in diesem Punkt auszulegen sei. Einige Gremienmitglieder vertreten entgegen den vorstehenden Ausführungen die Auffassung, dass auch einzelne nicht sendungsbezogene Artikel keine presseähnliche Gestaltung aufweisen dürften und dass als Bezugsgröße die Onlineangebote der Printmedien heranzuziehen seien. Zumindest dürften die PHOENIX-Telemedien keinen funktionalen Ersatz für Presseangebote im Netz darstellen. Anderenfalls würden die staatsvertraglichen Regelungen zur Presseähnlichkeit ins Leere laufen. Eine entsprechende Diskussion wurde auch in der Expertenkonsultation geführt. Der Fernseherrat schloss sich aber wie dargelegt dieser Interpretation nicht mehrheitlich an.

Dessen ungeachtet steht für den Fernseherrat außer Frage, dass der Gesetzgeber bei der hier diskutierten Beschränkung anerkannt hat, dass die Angebote der Verlage einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung leisten. Dieser sollte mit der Entwicklungsgarantie öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Ausgleich gebracht werden. Ein solches Verständnis scheint dem Fernseherrat der Entstehungsgeschichte des RStV angemessen, auch wenn die Formulierung im Staatsvertrag letztlich nicht auf Angebote bestimmter Branchen, sondern abstrakt auf Inhalte und Gestaltungsmerkmale abstellt.

Dementsprechend führt die Begründung zu § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV zum Verbot presseähnlicher Angebote aus:

„Bei nichtsendungsbezogenen Telemedien sind presseähnliche Angebote unzulässig. Mit dieser Vorschrift trägt der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass für die Nutzung im Internet gestaltete Angebote regelmäßig aus einer von den Nutzern erwarteten Kombination verschiedener Elemente bestehen, die Text, Ton und Bild verbinden. Vor diesem Hintergrund soll der Tendenz begegnet werden, dass von Rundfunkanstalten angebotene nichtsendungsbezogene Telemedien den inhaltlichen und gestalterischen Schwerpunkt in Texten setzen. Im Umkehrschluss kann ein solcher Schwerpunkt vermieden werden, wenn öffentlich-rechtliche nichtsendungsbezogene Telemedienangebote ihren Schwerpunkt in einer hörfunk- und/oder fernsehähnlichen Gestaltung haben. Dies bedeutet, dass nichtsendungsbezogene Telemedienangebote der Rundfunkanstalten Texte aufweisen dürfen, denn das Verfassen und Lesen von Texten ist eine Kulturtechnik. Texte werden beispielsweise bereits benötigt, um dem Nutzer überhaupt den zielgerichteten Zugriff auf ein Telemedium zu ermöglichen. (...)“

Aus Sicht des Fernseherrates ist die Frage der Textorientierung mithin ein wichtiger Aspekt zur Klärung der Presseähnlichkeit eines Angebotes. Allerdings darf sie nicht zum alleinigen bzw. zentralen Merkmal des Pressebegriffs erklärt werden.²⁶ Zwar liegt ein Grund für die besondere Regulierungsbedürftigkeit des Rundfunks verfassungsrechtlich in seiner durch die audiovisuel-

²⁶ So grundsätzlich Gersdorf, Hubertus: Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2009, S. 103 ff.

len Charakteristika geprägten Suggestivkraft,²⁷ während es sich bei textorientierten Angeboten um eher diskursive Medien handelt. Damit ist aber in rechtlicher Hinsicht der hybride Charakter der Onlinekommunikation nicht zu erfassen, die ihre Besonderheit gerade aus der Kombination ganz unterschiedlicher, vormals getrennter Darstellungsweisen gewinnt. Unter Berücksichtigung eines funktionalen und dynamischen Verständnisses des Rundfunks im Sinne des Bundesverfassungsgerichts²⁸ kann die Textbasierung aus Verfassungsgründen keine Grenze öffentlich-rechtlicher Onlineaktivitäten sein – jedenfalls dann nicht, wenn das Internet als textorientiertes Metamedium Funktionen des Rundfunks übernimmt. Auch ist aus Sicht des Fernsehrates darauf hinzuweisen, dass das Merkmal der Textorientierung nicht explizit im Gesetzestext aufgegriffen wird, obwohl im Gesetzgebungsprozess entsprechende Vorschläge gemacht worden waren.²⁹

Der Fernsehrat erkennt die tatsächlichen Risiken, die sich für die Presse durch textorientierte Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben können. Im Wesentlichen zwei Faktoren führen dazu, dass Textangeboten im Onlinebereich eine besondere Bedeutung zukommt und somit öffentlich-rechtliche Konkurrenz hier folgenreich ist. Zum einen sind die populären Suchmaschinen, die derzeit noch eine hohe Relevanz beim Auffinden von Inhalten haben, überwiegend textorientiert, d. h. sie werfen bei Eingabe eines bestimmten Suchwortes Texte aus, in denen dieses Suchwort enthalten ist, sind derzeit aber noch nicht in der Lage, diesen Begriff auch in audiovisuellen Beiträgen einer Mediathek aufzufinden. Zum anderen erfolgt Onlinenutzung zu privaten Zwecken vielfach am Arbeitsplatz, und hier sind Angebote mit Ton aus naheliegenden Gründen weniger attraktiv.

Auch wegen der Risiken von Textangeboten für die Presse teilt der Fernsehrat die verschiedentlich vorgetragene Auffassung mehrheitlich nicht, nach der nur die unveränderte Wiedergabe von gedruckten Zeitschriften und Zeitungen im Internet vom Begriff der Presseähnlichkeit erfasst sei.³⁰ Eine solche Auslegung ist zu eng. Ausschlaggebend für die Beurteilung der Presseähnlichkeit sind demgegenüber in einem weiteren Sinne Gestaltungsmerkmale, die für den Nutzer nahelegen, dass er sich dem Angebot wie einer Zeitung oder einer Zeitschrift zuwendet. Dazu gehört als ein wichtiger Aspekt, ob das Angebot so gestaltet ist, dass die Texte den Rezeptionsmodus prägen. Insoweit spielt eine Textorientierung im Sinne einer Textdominanz eine Rolle.³¹ Allerdings ist der Einsatz von Texten bei unterschiedlichen Angeboten aus Sicht des Fernsehrates differenziert zu beurteilen.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen und der darauf bezogenen Diskussionen stuft der Fernsehrat den Bestand der PHOENIX-Telemedienangebote nach umfänglicher Inaugenscheinnahme als nicht presseähnlich ein. Aufgrund der Kombination von Standbildern, Tex-

²⁷ V. a. BVerfGE 90, 60 [87].

²⁸ Zuletzt BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007, Absatz-Nr. 123.

²⁹ An diesem Umstand ändert auch nichts, dass die Begründung darauf abstellt. Zudem haben sich genuine online-spezifische Textformen entwickelt, die das eben dargestellte Risiko des Aufmerksamkeitswettbewerbes für andere textbasierte Anbieter hervorrufen, aber eindeutig keine Presseähnlichkeit aufweisen.

³⁰ In diese Richtung Dörr, ZRP 2008, S. 133, allerdings eher als rechtspolitischer Vorschlag.

³¹ Die für Onlineangebote typische Multimedialität sowie gestaffelte Angebotstiefen, Links und interaktive Elemente sprechen daher eher gegen eine Presseähnlichkeit (so auch Peters; Öffentlich-rechtliche Onlineangebote, 2010, S. 125).

ten, Audios, Videos, Verlinkungen, Blogs und anderen interaktiven Elementen unterscheiden sie sich in ihrer Gestaltung von der Gesamtdarbietung von Zeitungen und Zeitschriften.

Zu betonen ist die Fokussierung von phoenix.de auf eine bildhafte Sprache. Ausweislich einer Untersuchung aus dem Jahre 2009 bestehen 69 Prozent der PHOENIX-Startseite aus einem bildlichen Zugang zu Informationen. Dies ist in dieser Hinsicht ein Spitzenwert in der Startseitenanalyse 2009.³²

Die PHOENIX-Telemedienangebote sind zudem multimediale Angebote. Die Darstellung von Videotextangeboten wie PHOENIX-Text unterscheidet sich ebenfalls von Zeitungen und Zeitschriften.

Schließlich verweist der Fernsehrat darauf, dass PHOENIX bei seinen Telemedienangeboten durch die Integration von Textelementen den Vorgaben der Verordnung zur Schaffung einer barrierefreien Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz und den Vorgaben nach § 3 Abs. 2 RStV folgt, indem auch schwerhörigen und gehörlosen Menschen die Teilhabe an den Angeboten ermöglicht wird.

Ungeachtet des Ergebnisses der vorliegenden Prüfung ist der Fernsehrat grundsätzlich der Auffassung, dass ein Telemedienangebot einer umso umfangreicheren Begründung bedarf, je ausgeprägter seine Textorientierung ausfällt. Aus diesem Grund hat der Fernsehrat den Intendanten aufgefordert, diesen Punkt im Falle von Weiterentwicklungen der bestehenden PHOENIX-Telemedienangebote oder bei neuen bzw. wesentlich veränderten Angeboten mit einer umfangreichen Textbasierung zu berücksichtigen und den Fernsehrat entsprechend zu informieren. Die Einhaltung des Verbots nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote bei der zukünftigen Umsetzung der Telemedienkonzepte ist Gegenstand der laufenden Kontrolle der Angebote.

Auch PHOENIX-Text verstößt nicht gegen das Verbot nicht sendungsbezogener presseähnlicher Angebote. Das Angebot beschränkt sich auf die Verbreitung von Kurzinformationen, die sich in Darstellungstiefe und -breite deutlich von Zeitungen und Zeitschriften unterscheiden.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass nach der amtlichen Begründung zu § 11b (Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) die Verbreitung von Fernsehtext vom Auftrag für die in § 11b genannten Programme umfasst ist. Da aber Fernsehtextangebote naturgemäß ausschließlich aus Text und Bildern bestehen und nicht erkennbar ist, dass der Gesetzgeber nicht sendungsbezogene Inhalte im Videotext der Rundfunkanstalten (etwa aktuelle Nachrichtenmeldungen) ausschließen wollte, sind die Besonderheiten des Mediums Teletext bei der Auslegung des Verbots in § 11 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV zu berücksichtigen.

³² Vgl. IFEM: Inhaltsanalyse Startseiten.

4. Gesetzliche Verbote der Negativliste

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen wird die Auffassung vertreten, Elemente der PHOENIX-Angebote verstießen gegen die Negativliste³³ bzw. ein solcher Verstoß sei aufgrund der unzureichenden Angaben im Konzept nicht auszuschließen.³⁴ Aufgeführt werden Bildergalerien, Audiofiles, Spiele sowie Chats und Foren. Außerdem wird die Befürchtung geäußert, es könne eine Web-2.0-Plattform entstehen; eine solche sei dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht erlaubt.

Der DJV kritisiert hingegen die Regelungen zum Sendungsbezug, die auch die Negativliste betreffen, soweit dort bestimmte Angebotsformen (etwa Ratgeberportale und Spieleangebote) ohne Sendungsbezug verboten werden. Ein wesentliches Kriterium journalistischer Arbeit, das der Aktualität, werde durch die Definition des Sendungsbezugs im Staatsvertrag außer Acht gelassen. Nach Ansicht des Bundesverbands der Entwickler von Computerspielen (G.A.M.E.) sollte der Begriff des Sendungsbezugs bei Spielen weit ausgelegt werden.

b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept wird ausgeführt, dass spielerische Elemente ausschließlich dann eingesetzt würden, wenn es gelte, komplizierte Sachzusammenhänge auf einfache, trotzdem anschauliche Art und Weise zu verdeutlichen; sie würden nur kombiniert mit einer realen Wissensvermittlung verwendet.

In seiner Stellungnahme geht der Intendant davon aus, dass kein Verstoß gegen die Negativliste besteht. Bildergalerien seien nicht untersagt, Chats und Foren entsprächen den Vorgaben der Negativliste. Bei Spielen sei der erforderliche Sendungsbezug gegeben, Quiz seien keine Spiele im Sinne der Negativliste. Web-2.0-Anwendungen seien nicht grundsätzlich verboten.

c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat stellt im Rahmen seiner Prüfung fest, dass Angebotskonzepte und nicht einzelne Inhalte Gegenstand der Drei-Stufen-Tests sind. Letztere unterliegen der laufenden Kontrollfunktion der Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Für den Drei-Stufen-Test ist daher nur relevant, ob Elemente des Angebotskonzeptes gegen die Negativliste verstoßen. Dies ist beim Telemedienkonzept von PHOENIX nicht der Fall.

Sinn und Zweck der Negativliste ist es, kommerziell relevante, für die Meinungsbildung weniger bedeutsame Inhalte der privaten Säule des dualen Systems vorzubehalten. Allerdings würde es nach Überzeugung des Fernsehrates dem Auftrag der Rundfunkanstalten, gemäß § 11a RStV Telemedien zu veranstalten, widersprechen, wenn alle Angebote ausgeschlossen würden, die auch werbe- oder entgeltfinanziert angeboten werden können. Während ansonsten die Bewertung der marktlichen Auswirkungen und des publizistischen Beitrags den Gremien obliegt, zieht die Negativliste Grenzen für Angebote, bei denen es nach Auffassung des Gesetzgebers offensichtlich ist, dass es zum einen zu erheblichen marktlichen Auswirkungen kommt und zum anderen kein relevanter publizistischer Beitrag zu erwarten ist.

³³ S. Anlage des RStV zu § 11d Abs. 5 S. 4.

³⁴ RTL, VPRT

Im Einzelnen hat sich der Fernsehrat vor diesem Hintergrund mit folgenden Aspekten der Negativliste auseinandergesetzt:

Musikdownload von kommerziellen Fremdproduktionen

Es besteht aus Sicht des Fernsehrates kein Anhaltspunkt dafür, dass mit den im Konzept genannten Audiofiles kommerzielle Fremdproduktionen zum Abruf bereitgehalten werden (Nr. 13 der Negativliste).

Spieleangebote ohne Sendungsbezug

Nach Nr. 14 der Negativliste darf PHOENIX keine Spieleangebote ohne Sendungsbezug in seinen Telemedien anbieten. Nach ausführlicher Prüfung kommt der Fernsehrat auf Grundlage der nachfolgend geschilderten Erörterung zu dem Ergebnis, dass die PHOENIX-Telemedien derartige Angebote nicht umfassen.

Werden spielerische Elemente von der Redaktion zur Informations- oder Wissensvermittlung eingesetzt (etwa in Form eines Quiz) und tritt dabei die spieltypische Unterhaltung in den Hintergrund, ist aus Sicht des Fernsehrates nicht von einem Spiel auszugehen.³⁵

Bei Spielen im Sinne der Negativliste ist der Bezug zu konkreten Sendungen herzustellen und im Angebot zu kennzeichnen. Das Angebot muss thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten. Außerdem darf nur auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen werden. Die Programmierleistung und der damit verbundene Einsatz von Software sind aber nicht als Materialien im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 18 RStV anzusehen.

Sofern Protagonisten aus einer Serie auftauchen, besteht die Besonderheit, dass ein Protagonist in der gesamten Serie vorkommen kann. Streng genommen weist damit der Protagonist auch einen Bezug zu jeder Folge auf. Um aber sicherzustellen, dass nicht nur an die Serie als solche angeknüpft wird, bedarf es eines über die Figur hinausgehenden Bezugs. Dieser kann dadurch hergestellt werden, dass über den Einsatz der Figur hinaus ein Thema der Sendung aufgegriffen wird. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass ein Thema gewählt wird, das über mehrere Folgen hinweg Relevanz hat. Der Bezug zu Themen, die die Serie als solche prägen, genügt nach Überzeugung des Fernsehrates jedoch nicht.

Nach § 11d Abs. 3 S. 2 RStV muss im jeweiligen Angebot eine Kennzeichnung des Sendungsbezugs erfolgen, wobei laut Begründung der Bezug „zu einer bestimmten Sendung“ auszuweisen ist. Sofern der Bezug zu einer einzelnen Folge besteht, genügt die Angabe dieser Folge. Besteht der Bezug hingegen über mehrere Folgen hinweg fort, muss die Kennzeichnung des Sendungsbezugs kontinuierlich aktualisiert werden.

³⁵ So auch Peters, a. a. O., S. 89.

Der Fernsehrat bittet den Intendanten, diesen Erwägungen und auch den mit ihnen verbundenen Restriktionen bei der Ausgestaltung künftiger Spieleangebote im PHOENIX-Telemedienangebot Rechnung zu tragen.

Bildergalerien

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

Chats und Foren

Mit Blick auf die in den PHOENIX-Telemedien bereitgestellten Chats und Foren hat der Intendant auf Nachfrage des Fernsehrates dargelegt, dass diese nur streng sendungsbezogen bzw. unter Programm- und Sendermarken sowie unter enger redaktioneller Betreuung angeboten werden. Die Redaktion prüfe innerhalb von 48 Stunden alle Forenbeiträge; Chats würden stets redaktionell moderiert. Unter diesen Voraussetzungen stehen die Chats und Foren der PHOENIX-Telemedien aus Sicht des Fernsehrates im Einklang mit den Vorgaben des RStV (Nr. 17 der Negativliste).

Web-2.0-Anwendungen/Interaktive Elemente

Der Fernsehrat stellt fest, dass dem RStV ist kein generelles Verbot von Web-2.0-Anwendungen zu entnehmen ist. Insbesondere ein allgemeines Verbot nicht sendungsbezogener interaktiver Elemente ist nach Meinung des Fernsehrates von Nr. 17 der Negativliste nicht umfasst. Der RStV sieht Beschränkungen in Nr. 17 ausdrücklich nur für Chats und Foren vor. Die Einbeziehung von User-Generated Content in die PHOENIX-Telemedienangebote ist nach Maßgabe einer professionellen journalistisch-redaktionellen Begleitung aus Sicht des Fernsehrates unproblematisch.

C. GENEHMIGUNGSVORAUSSETZUNGEN

Der Fernsehrat stellt fest, dass die Telemedienangebote phoenix.de und PHOENIX-Text gemäß dem fortgeschriebenen Telemedienkonzept vom 18. Mai 2010 den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen und in qualitativer Hinsicht einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten. Der erforderliche finanzielle Aufwand für die Angebote ist hinreichend dargelegt.

Die GVK kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass die Telemedienangebote von PHOENIX gerade angesichts des Schwerpunktes auf parlamentarischer Berichterstattung und politischer Hintergrundvermittlung den gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechen und einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten.

I. Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft (kommunikatives Bedürfnis)

1. Kommunikatives Bedürfnis

a) Stellungnahmen Dritter

Insbesondere der DJV weist darauf hin, dass sich der in § 11 Abs. 1 RStV formulierte Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch auf Telemedien beziehe. In einigen Stellungnahmen wird hervorgehoben, dass die Telemedien der Rundfunkanstalten vielfältige Inhalte bereithielten und wichtige Zusatz- und Hintergrundinformationen lieferten.³⁶ Es gelte, auch jene Nutzer mit öffentlich-rechtlichen Angeboten zu erreichen, die sich verstärkt über das Internet informierten.³⁷ Auch wird hervorgehoben, dass die öffentlich-rechtlichen Anbieter für einen objektiven und unabhängigen Journalismus, für Sorgfalt und Kompetenz der Recherchen sowie Seriosität stünden.³⁸ Die öffentlich-rechtlichen Telemedien seien unter anderem wegen ihrer Kostenfreiheit, Unabhängigkeit und journalistisch kompetenten Gestaltung in besonderer Weise geeignet, allen Bevölkerungsgruppen den Weg in die Wissens- und Informationsgesellschaft zu ebnet.³⁹

Speziell zu phoenix.de führt der DJV aus, dass mit diesem Angebot eine Kernaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfüllt werde. Das Angebot diene durch seine Ausrichtung auf die Berichterstattung zum Weltgeschehen, auf Dokumentationen und die Einordnung in (gesamt-)politische Zusammenhänge in besonderer Weise den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft, wenn auch in einem medialen Nischenmarkt.

In anderen Stellungnahmen Dritter wird hingegen bezweifelt, dass die PHOENIX-Angebote vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst seien. Zum Teil wird kritisiert, dass im Telemedienkonzept das gesellschaftliche Bedürfnis nicht hinreichend beschrieben sei.⁴⁰

b) Ausführungen des Intendanten

Laut Telemedienkonzept spiegele phoenix.de die Vielfalt der PHOENIX-Programmsäulen Diskussion und Dokumentation aktueller Ereignisse sowie ihre planerische Schwerpunktbildung wider und unterstütze so die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags. Das Angebot biete Rubriken zu aktuellen Ereignissen, zeitnahen Dokumentationen und hintergründigen Informationen. phoenix.de liefere einen umfassenden Überblick über das internationale, nationale und regionale gesellschaftspolitische und parlamentarische Geschehen in der Bundesrepublik sowie über die für Deutschland relevanten politischen Interessengebiete.

Zu PHOENIX-Text heißt es, dass das Angebot aktuelle Nachrichten in einer kurzen und übersichtlichen Form biete und so einen schnellen Überblick über die aktuelle weltpolitische Lage ermögliche. Auch werden die Informationen zum Programm von PHOENIX hervorgehoben.

³⁶ Musikrat, BBE, DBK, BID

³⁷ Zum Beispiel Kulturrat, Familienverband, DBK, DGB, ver.di

³⁸ DSB

³⁹ Familienverband, DBK, DJV, DLRG, BBE

⁴⁰ VDZ und VPRT

c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die PHOENIX-Telemedienangebote den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen. Für diese Einschätzung waren die nachfolgenden Erwägungen ausschlaggebend.

Mit dem 12. RfÄStV ist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein originärer Auftrag im Bereich der Telemedien erteilt worden. Die allgemein gehaltene Kritik in einigen Stellungnahmen daran, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Internet vertreten ist, richtet sich somit gegen die gesetzgeberische Entscheidung. Der Fernsehrat hat im Drei-Stufen-Test hingegen auf der Basis des geltenden Rechts zu entscheiden und somit auch nicht die Grundentscheidung des Gesetzgebers infrage zu stellen.

Die originäre Beauftragung mit Telemedien entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes. Das Gericht betont, dass das Programm öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben müsse, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden sei. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk dürfe nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.⁴¹ Auch der Beihilfekompromiss⁴² erkennt an, dass der Auftrag der Rundfunkanstalten den Onlinebereich umfasst.

§ 11 RStV definiert den Auftrag für alle Angebote der Rundfunkanstalten. Zu diesen zählen danach neben Rundfunkprogrammen (Hörfunk- und Fernsehprogrammen) auch Telemedien. Der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten lautet, 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.

Nach Auffassung des Fernsehrates ist die Bedeutung des Internets für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung unbestritten.⁴³ Vor allem für jüngere Nutzer ist das Internet ein zentraler Bestandteil der Mediennutzung. Wie van Eimeren/Frees darlegen, ist bei den 14- bis 29-

⁴¹ BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11.9.2007; vgl. auch BVerfGE 74, 297, 350 f.; 83, 238, 298 f.

⁴² Entscheidung der EU-Kommission vom 24.04.2007 – KOM (2007) 1762 endg.

⁴³ Zur zunehmenden Bedeutung des Internets für die Mediennutzung ist der ARD/ZDF-Onlinestudie 2009 zu entnehmen: „Der Anteil der Internetnutzer in Deutschland ist auf 67,1 Prozent (2008: 65,8 Prozent) angestiegen. 43,5 Mio. der bundesdeutschen Erwachsenen sind online – 0,8 Mio. mehr als im Vorjahr. Die größten Wachstumspotenziale werden auch weiterhin von der älteren Generation ausgehen: 96,1 Prozent der 14- bis 29-Jährigen nutzen regelmäßig das Internet, unter den 30- bis 49-Jährigen sind es 84,2 Prozent und bei den Über-50-Jährigen liegt der Anteil der Internetnutzer mittlerweile bei 40,7 Prozent.“

Jährigen eine Internetnutzung von nahezu 100 Prozent festzustellen.⁴⁴ Rund drei Viertel dieser Altersgruppe gehen täglich ins Netz. Besonders intensiv rufen Jugendliche demnach multimediale Inhalte ab. Sie verbringen inzwischen mehr Zeit mit dem Internet als mit Fernsehen oder Hörfunk. Aber auch die ältere Generation nutzt das Internet in zunehmendem Maße.

Der in einigen Stellungnahmen vorgetragene Kritik an der Befriedigung individueller Bedürfnisse kann seitens des Fernsehrates nicht zugestimmt werden. Die PHOENIX-Teledienste sind an die Allgemeinheit gerichtet. Dass Inhalte zum individuellen Abruf bereitgehalten werden, ist den Besonderheiten des Internets geschuldet. Es ist gerade ein Vorteil des Internets, dass es eine zeitsouveräne Nutzung ermöglicht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nicht auf lineare Angebote beschränkt, wie § 11a Abs. 1 RStV zeigt. PHOENIX muss Veränderungen der individuellen Nutzung berücksichtigen, um die gesellschaftlichen Bedürfnisse weiter erfüllen zu können.

§ 11d Abs. 3 S. 1 RStV stellt besondere Anforderungen an die Teledienste des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Durch die Teledienstangebote soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden. Der Fernsehrat hat die Empfehlung der GVK aufgegriffen und den Beitrag der PHOENIX-Teledienstangebote zur Förderung der Medienkompetenz im Folgenden bei seinen Erörterungen des Teledienstkonzeptes in besonderer Weise gewürdigt.

Nach ausführlicher Diskussion über die kommunikativen Bedürfnisse der Gesellschaft und die besonderen Anforderungen des § 11d Abs. 3 S. 1 RStV in Bezug auf die einzelnen PHOENIX-Teledienstangebote kommt der Fernsehrat zu folgenden Ergebnissen:

phoenix.de

Aus Sicht des Fernsehrates besteht ein gesellschaftliches Bedürfnis nach dem Angebot phoenix.de. Dies gilt zum einen für die Sendungen und Beiträge des Fernsehprogramms, die über das Onlineangebot verfügbar gemacht werden. Der Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX zeichnet sich durch Liveübertragungen, Diskussionssendungen sowie Dokumentationen und Reportagen aus und schafft damit ein umfassendes Bild über politische und gesellschaftlich bedeutsame Entwicklungen, das insbesondere zur Vermittlung von Wissen über Demokratie und das parlamentarische System beiträgt. phoenix.de macht diese Inhalte mittels eines Livestream und Abrufmöglichkeiten einzelner Sendungen und Beiträge auch über das Internet verfügbar.

Zum anderen existiert ein gesellschaftliches Bedürfnis danach, dass die behandelten Themen dem Internet entsprechend multimedial aufbereitet werden. Insbesondere der Einsatz interaktiver grafischer Elemente auf phoenix.de dient dem besseren Verständnis der behandelten politischen und gesellschaftlichen Themen. Außerdem gibt es ein Bedürfnis danach, dass über die Fernsehsendungen hinaus Hintergrundinformationen – etwa in Themenschwerpunkten – vermittelt werden.

⁴⁴ Vgl. Eimeren/Frees, in: Media Perspektiven 7/2009.

Auch besteht ein Bedürfnis nach Interaktionsmöglichkeiten. Sie werden von Nutzern als ein selbstverständlicher Bestandteil von Onlineangeboten angesehen. phoenix.de würde hinter den allgemeinen Standard zurückfallen, wenn auf Blogs und Foren verzichtet würde. Die Möglichkeiten der Interaktion dienen dem Austausch über Themen von gesellschaftlichem Interesse und dabei speziell der Auseinandersetzung mit den Inhalten auf phoenix.de. Außerdem können Nutzerrückmeldungen von der Redaktion als unmittelbare Medienkritik genutzt werden.

Damit alle Bevölkerungsschichten, insbesondere jüngere Nutzer, erreicht werden können, ist auch eine Präsenz auf Drittplattformen wie YouTube und Twitter sinnvoll.

phoenix.de bietet durch sein vielfältiges Informationsangebot in zentralen Fragen Orientierungshilfe. Durch die weitgehende Barrierearmut wird die Teilhabe insbesondere für sehbehinderte Menschen verbessert.

Damit die Nutzer auch künftig mit anspruchsvollen gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Themen in Berührung kommen, bedarf es eines Angebotes, das die multimedialen Möglichkeiten ausschöpft und zeitunabhängig zur Verfügung steht. Darin sieht der Fernsehrat ein elementares gesellschaftliches Bedürfnis.

PHOENIX-Text

PHOENIX-Text erfüllt das Bedürfnis nach einem schnellen Überblick über aktuelle Nachrichten und nach Informationen zum Fernsehprogramm von PHOENIX. Die Programmhinweise und ergänzenden Informationen verbessern die Nutzbarkeit des PHOENIX-Fernsehprogramms.

Auch besteht ein Bedürfnis an einer Untertitelung von Fernsehprogrammen für gehörlose und schwerhörige Menschen. Das ZDF nimmt hierbei eine führende Rolle ein, die auch künftig wahrgenommen werden soll. Untertitel werden zudem von älteren Menschen genutzt. Nicht zuletzt nutzen Menschen mit Migrationshintergrund die Untertitel zum Erlernen der deutschen Sprache. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Form der schnellen und prägnanten Unterrichtung durch PHOENIX-Text von den Nutzern künftig nicht mehr oder wesentlich weniger nachgefragt wird.

Der Teletext wird – obschon oft als eher altmodisch wahrgenommen – vor allem von jüngeren Nutzern in Anspruch genommen. Über 30 Prozent der 14- bis 49-Jährigen greifen sogar täglich auf den Teletext zurück. Der wichtigste Impuls zur Nutzung der Teletextangebote geht von den dort enthaltenen Programminformationen aus, aber auch für Sport-, Nachrichten- und Wetterinformationen im Teletext gibt es einen relativ großen Bedarf.⁴⁵

PHOENIX-Text bietet durch sein vielfältiges Informationsangebot in zentralen Fragen Orientierungshilfe. Vor allem durch die Untertitelung von Fernsehprogrammen wird die Teilhabe insbesondere für hörbehinderte Menschen verbessert.

⁴⁵ S. hierzu Geese, Stefan: Teletext 2008 – Befunde zu einem wenig beachteten Medium, in: Media Perspektiven 11/2008, S. 568–576.

2. Begründung des Verweildauerkonzepts

a) Stellungnahmen Dritter

Es wird kritisiert, dass das Verweildauerkonzept nicht hinreichend begründet sei.⁴⁶ Außerdem sei die Verweildauer nicht hinreichend differenziert, Inhalte würden nur beispielhaft aufgezählt.⁴⁷ Kritik wird außerdem an der Möglichkeit der Wiedereinstellung bei redaktionellem Bedarf geübt.⁴⁸ Das Archivkonzept wird ebenfalls als unzureichend bezeichnet. Gefordert wird unter anderem vom VPRT eine klare Bestimmung des Merkmals der „zeit- und kulturgeschichtlichen Relevanz“.

Demgegenüber spricht sich eine Vielzahl von Stellungnehmenden dafür aus, die Inhalte öffentlich-rechtlicher Angebote für eine möglichst lange Dauer im Internet bereitzuhalten.⁴⁹ Der DJV hält die Begründung der Verweildauern in den Konzepten für gut nachvollziehbar. Angebote müssten so lange im Netz bleiben, wie dies aus journalistischer Sicht erforderlich sei.

b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept wird ausgeführt, dass sich die Verweildauer von Inhalten der PHOENIX-Telemedien an deren publizistischer Relevanz orientiere und auf Grundlage journalistisch-redaktioneller Kriterien bestimmt werde. Das Gesetz verpflichte das ZDF, unabhängig von den journalistisch-redaktionellen Erfordernissen eine maximale Verweildauer für seine Telemedien zu bestimmen. Wegen der Vielzahl der Einzelinhalte und ihrer unterschiedlichen Funktion und Relevanz im Gesamtangebot bedürfe es einer nach publizistischen Kriterien differenzierenden, gleichwohl typisierenden Regelung. Dies führe für Sendungen, Teile von Sendungen und Videos einerseits sowie für die übrigen Inhalte der Angebote andererseits zu unterschiedlichen Regelungen.

Der Intendant betont, dass der RStV keine detaillierte Begründung der im Verweildauerkonzept festgesetzten Zeiträume verlange, die über die Erläuterungen im Telemedienkonzept hinausgingen. Der Gesetzgeber erwarte ein Konzept, aber keine konkrete Benennung einzelner Sendungen. Daher kategorisiere das Telemedienkonzept nach Sendungs- und Inhaltsarten, die objektiv bestimmbar seien und im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben für jede Sendung eine Bestimmung der Höchstverweildauer bereits im Vorhinein ermögliche.

Der Kritik am Archivkonzept entgegnet der Intendant, indem er auf die Darlegungen im Telemedienkonzept verweist. Dort sei erläutert worden, wann Inhalte von zeitgeschichtlicher Relevanz unbegrenzt im Netz eingestellt würden. Die diesbezüglichen Ausführungen entsprächen den Anforderungen des RStV.

c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat hält die Ausführungen im Telemedienkonzept zur publizistischen Begründung des Verweildauerkonzepts für ausreichend und für hinreichend differenziert. Im Ergebnis gelangt der Fernsehrat zu dem Ergebnis, dass die Inhalte der PHOENIX-Telemedien aufgrund der

⁴⁶ BDZV, G+J, RTL, VDZ, VPRT

⁴⁷ BDZV, G+J, VDZ, VPRT

⁴⁸ BDZV, RTL, VPRT

⁴⁹ BBE, BID, DBK, DGB, DJV, DLRG, DOSB, DSB, Familienverband, Kulturrat, Musikrat, ver.di, Privatpersonen

Nutzerbedürfnisse unterschiedlicher Verweildauern bedürfen. Es muss möglich sein, Inhalte von bestimmter Relevanz nach einer entsprechenden redaktionellen Prüfung mit einer ihrer publizistischen und gesellschaftlichen Bedeutung angemessenen Verweildauer zu versehen. Für alle Onlineangebote ist daher ein Verweildauerkonzept zu erstellen, das sich maßgeblich an den jeweiligen Inhalten und den Nutzerinteressen zu orientieren hat.

Auf die Kritik, die Verweildauern seien nicht eng genug eingegrenzt, ist zu erwidern, dass es den gesetzlichen Vorgaben entspricht, wenn für die jeweiligen inhaltlichen Kategorien Obergrenzen angegeben werden. Der RStV verlangt lediglich eine „Befristung für die Verweildauer“ (§ 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV), also die Festlegung von Maximaldauern. Dieser Vorgabe wird im PHOENIX-Telemedienkonzept in der geforderten Weise entsprochen.

Hinzu kommt, dass die PHOENIX-Telemedien nach den Vorgaben des RStV journalistisch-redaktionell gestaltet sein müssen. Daraus folgt für den Fernsehrat, dass entsprechend ausgebildete Redakteure für die Inhalte und Gestaltung der Telemedien eingesetzt werden müssen. Die Auswahl der Inhalte und ihre Gewichtung liegen bei den PHOENIX-Telemedien letztlich in der Hand der professionellen Journalisten in den verschiedenen Redaktionen. Es ist daher folgerichtig, ihnen auch die Bestimmung der Verweildauern einzelner Inhalte innerhalb grundsätzlicher, die Höchstverweildauer nach verschiedenen Kategorien begrenzender Vorgaben zu überlassen. Zur Festlegung von Verweildauern im Telemedienkonzept ist aus Sicht des Fernsehrates auf eine Abwägung der Interessen der Nutzer, der journalistisch-redaktionellen Kriterien und der Rechtesituation abzustellen. Einer entsprechenden Empfehlung des Fernsehrates folgend hat der Intendant die vorgenannten Punkte in das fortgeschriebene Telemedienkonzept einfließen lassen.

Zu den einzelnen Kategorien des Verweildauerkonzeptes für die PHOENIX-Telemedien stehen folgende Einschätzungen des Fernsehrates am Ende seines Meinungsbildungsprozesses:

Die Regelung einer Verweildauer von zwölf Monaten für Sendungen aus den Bereichen Nachrichten, Magazine, Dokumentationen, Reportagen und politisches Kabarett erscheint dem Fernsehrat aus publizistischer Sicht angemessen, da es hier in besonderer Weise um die Teilhabemöglichkeit der Nutzer an politisch, wirtschaftlich, sozial und kulturell relevanten Informationen geht. Die Frist ermöglicht es Nutzern, die Entwicklung gesellschaftlich relevanter Themen nachzuvollziehen und hierzu auf ältere Sendungen zuzugreifen. Gerade hinsichtlich hochkomplexer Vorgänge wie etwa der Wirtschafts- und Eurokrise ist es für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung von hohem Wert, wenn Nutzer abhängig von ihrem jeweiligen Informationsinteresse in den audiovisuellen Beiträgen recherchieren und dabei auch aktuelle und ältere Äußerungen der beteiligten Akteure vergleichen können.

Das fortgeschriebene Telemedienkonzept mit den vom Fernsehrat angeregten Änderungen hinsichtlich der Verweildauerregelungen zu Reihen und Serien ohne feststehendes Ende unterliegt keinen Bedenken.

Gleiches gilt für die Maximalfrist von fünf Jahren für Bildungsinhalte, die sich mit Themen aus Wissenschaft, Technik, Theologie oder Ethik befassen. Für den Fernsehrat ist in publizistischer Hinsicht naheliegend, dass sie über einen längeren Zeitraum hinweg gesellschaftliche Relevanz aufweisen können; einige können sogar zeitlos bedeutsam sein. Da die zeitliche Relevanz bei den einzelnen Inhalten stark variieren kann, ist es aus Sicht des Fernsehrates angemessen, eine relativ lange Maximaldauer zu wählen.

Ein weiteres wichtiges Element des Konzeptes ist für den Fernsehrat die maximale Verweildauer von zwölf Monaten für andere Inhalte als Sendungen, Sendungsteile und Videos, also z. B. Bild-/Textelemente, multimediale Inhalte oder selbstständige Animationen, zu Programmschwerpunkten. Diese Fristsetzung hält der Fernsehrat in publizistischer Hinsicht für angemessen. Journalistisch-redaktionelles Arbeiten im Internet zeichnet sich im Unterschied zu den klassischen Medien dadurch aus, dass Themen unter Einbeziehung des bisher Eingestellten fortgeschrieben werden und damit wachsen können. Dabei ist es für die Redaktionen nach Einschätzung des Fernsehrates von besonderer Bedeutung, für Inhalte eines gebündelten Angebots Verweildauern zu wählen, die die Einbeziehung auch älterer Beiträge ermöglichen, solange diese für die laufende Berichterstattung relevant sind. Für den Fernsehrat gibt es keine Anhaltspunkte, dass dies auch durch eine kürzere Frist gewährleistet werden könnte.

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

Die maximale Verweildauer von sechs Monaten für alle anderen Beiträge unterliegt aus Sicht des Fernsehrates keinen Bedenken.

Auch die im Telemedienkonzept vorgesehene Wiedereinstellung von Inhalten aus redaktionellen Gründen ist aus publizistischer und aus Nutzersicht plausibel. Die damit verbundene Flexibilität erscheint dem Fernsehrat notwendig, um auf die Bedarfe der Nutzer in angemessener Weise einzugehen und bereits verwendetes redaktionelles Material beispielsweise in Form von Themenschwerpunkten erneut einsetzen zu können. Damit kann dem Publikum insbesondere bei komplexen Sachverhalten ein notwendiges Orientierungswissen vermittelt werden. Aus Sicht des Fernsehrates würden redaktionelle Spielräume unverhältnismäßig eingeengt, wenn keine Wiedereinstellung eines Inhalts möglich wäre, obwohl es hierfür einen redaktionellen Bedarf gibt. Auch muss es im Einzelfall möglich sein, Hintergrundberichte länger als zwölf Monate bereitzuhalten, wenn sie für die Berichterstattung weiterhin relevant sind. Wichtig erscheint dem Fernsehrat in diesen Fällen, dass es einen klaren Bezug dieser Inhalte zur aktuellen Berichterstattung gibt.

Hinsichtlich des Archivkonzepts für die PHOENIX-Telemedien teilt der Fernsehrat nicht die in einigen wenigen Stellungnahmen vertretene Ansicht, nach der es einer konkreten Negativabgrenzung einzelner Inhalte bedarf. Im Telemedienkonzept wird in angemessener Weise verdeutlicht, dass es in dieser Kategorie um zeitgeschichtlich relevante Inhalte geht. Die beispielhaften Ausführungen des Intendanten zur Illustration zeit- und kulturgeschichtlicher Sendungen sowie von entsprechenden Sendungsteilen und Videos sind aus Sicht des Fernsehrates ausreichend.

Der Fernsehrat stützt seine vorstehenden Einschätzungen nicht zuletzt auf die zahlreichen Stellungnahmen von Verbänden, Institutionen und Einzelpersonen, in denen ein umfassendes kommunikatives Bedürfnis der Gesellschaft nach einer möglichst langen Verweildauer der PHOENIX-Telemedien zum Ausdruck kommt. Die insoweit positiven Stellungnahmen spiegeln ein großes gesellschaftliches Spektrum; in ihnen kommen beispielsweise die Interessen von Gewerkschaften, Familien, Journalisten, Kirchen sowie Kultur- und Sportverbänden zum Ausdruck. Dass es einen großen Bedarf in der Gesellschaft an einer möglichst langfristigen Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Telemedieninhalte im Netz gibt, belegen zudem die Stellungnahmen von Einzelpersonen, in denen eben dieser Wunsch im Mittelpunkt steht.

II. Qualitativer Beitrag zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung der marktlichen Auswirkungen

1. Allgemeine Fragen

a) Stellungnahmen Dritter

In den meisten Fällen bringen die Stellungnehmenden ihre zentralen Kritikpunkte am qualitativen Beitrag generell zu beiden PHOENIX-Telemedien zum Ausdruck. Auch mit Blick auf potenzielle marktliche Auswirkungen wird keine Differenzierung nach einzelnen Angeboten vorgenommen. Die vergleichsweise allgemein gehaltenen Ausführungen zu möglichen marktlichen Auswirkungen lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Publizistischer Mehrwert

In der Stellungnahme des VPRT wird ein umfassender publizistischer Mehrwert der öffentlich-rechtlichen Telemedien gefordert, damit diese überhaupt als zulässig gelten könnten.

Werbefreiheit

In einigen Stellungnahmen wird die Ansicht vertreten, dass die Werbefreiheit der PHOENIX-Telemedienangebote nicht als substanzieller Beitrag zum publizistischen Wettbewerb beschrieben werden darf, da sie gesetzlich vorgegeben sei.⁵⁰ Werbefreiheit sei allein noch kein publizistisches Qualitätsmerkmal. Der DJV sieht hingegen in der Werbe- und Sponsoringfreiheit einen besonderen publizistischen Mehrwert. Auch ver.di betont die publizistischen Vorteile der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von kommerziellen Interessen.

Frei zugänglich

⁵⁰ BDZV, RTL, VDZ, VPRT

Zudem betonen einige Stellungnehmende, dass es bei der Bestimmung des publizistischen „Mehrwerts“ auf die vorhandenen frei zugänglichen Angebote ankomme. Der letztgenannte Begriff sei nach seinem Sinn und Zweck weit auszulegen und umfasse werbefinanzierte und kostenpflichtige Angebote von Wettbewerbern der PHOENIX-Telemedien.⁵¹

b) Ausführungen des Intendanten

Publizistischer Mehrwert

Der Intendant betont, dass der RStV zwar eine Prüfung des qualitativen Beitrags der PHOENIX-Telemedien, aber keine Prüfung eines publizistischen Mehrwerts verlange. Eine solche Forderung einiger Wettbewerber führe in die Irre, da viele Themen und Inhalte von allgemeinem nachrichtlichem Wert seien und keinesfalls exklusiv von einzelnen Wettbewerbern beansprucht werden könnten.

Werbefreiheit

Dass die Werbefreiheit den öffentlich-rechtlichen Telemedien gesetzlich vorgegeben ist, dürfe nach Ansicht des Intendanten nicht dazu führen, dass sie als Qualitätsmerkmal negiert wird. Die Werbefreiheit garantiere Unabhängigkeit und publizistische Vielfalt der PHOENIX-Telemedien auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Bei privaten Angeboten bestehe hingegen die Gefahr, dass angesichts wirtschaftlichen Drucks die Auswahl und Positionierung von Themen vor allem unter Vermarktungsgesichtspunkten erfolge, was zu Dramatisierung, Boulevardisierung und Kommerzialisierung führe.

Frei zugänglich

Hinsichtlich der Frage der Auslegung des Begriffs der frei zugänglichen Angebote widerspricht der Intendant der Auffassung, darunter seien auch kostenpflichtige Inhalte zu verstehen, und betont, dass letztere nach Auffassung der Europäischen Kommission bei der publizistischen Wettbewerbsanalyse nicht zu berücksichtigen seien.

c) Ergebnis der Beratungen

Mit Blick auf die allgemeinen Diskussionspunkte ist der Fernsehrat zu folgenden Ergebnissen gekommen.

Publizistischer Mehrwert

Der Fernsehrat ist der Ansicht, dass der von einigen kommerziellen Wettbewerbern verwendete Begriff des „Mehrwerts“ vom Gesetzgeber bewusst nicht in den Rundfunkstaatsvertrag aufgenommen wurde, da er einen engeren Sachverhalt beschreibt als das gesetzlich festgelegte Beurteilungskriterium eines „qualitativen Beitrags zum publizistischen Wettbewerb“.

Werbefreiheit

Der Fernsehrat hält die Werbefreiheit der PHOENIX-Telemedien nicht per se für ein Qualitätsmerkmal. Insoweit die mit ihr verbundene Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen und darauf bezogenen Erwartungen allerdings dazu führt, dass beispielsweise Auswahl und Positionierung von Themen ausschließlich nach journalistisch-redaktionellen Gesichtspunkten erfol-

⁵¹ BDZV, RTL, VDZ, VPRT

gen und auch kommunikative Bedürfnisse abseits des Mainstreams bedient werden, kann sich die Werbefreiheit mittelbar durchaus positiv auf die Qualität der Onlineangebote auswirken. Selbstverständlich erkennt der Fernsehrat an, dass auch werbefinanzierte Telemedien Angebote in hoher Qualität bereitstellen.

Frei zugängliche Angebote

Der Fernsehrat vertritt die Auffassung, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des Merkmals „frei zugänglich“ eine Eingrenzung des publizistischen Wettbewerbs auf kostenfreie Angebote vornehmen wollte. Entgeltpflichtige Angebote im Netz, für deren Nutzung eine vorherige Anmeldung mit Namen, Adresse und Bankverbindung notwendig ist, sind aus Sicht des Fernsehrates nicht als „frei zugänglich“ im Sinne des Gesetzes zu bezeichnen. Auch die Europäische Kommission hat in ihrer Entscheidung vom 24. April 2007 zur Einstellung des beihilferechtlichen Verfahrens ausdrücklich erklärt, dass „bei der näheren Bestimmung des Begriffs des publizistischen Wettbewerbs der Umfang und die Qualität der bereits bestehenden kostenlosen Angebote (...)“⁵² berücksichtigt werden müssen.

Gestützt wird die Auffassung einer Gleichsetzung der Begriffe „frei zugänglich“ und „kostenlos“ im Übrigen durch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste bzw. ihre Vorgängerin, die Fernsehrichtlinie, und ihre Umsetzung in Deutschland. In Artikel 3j Abs. 1 der Richtlinie werden die Mitgliedstaaten ermächtigt, bestimmte Ereignisse, denen eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beigemessen wird, in einer Liste festzuhalten und dafür Sorge zu tragen, dass diese Ereignisse in einer frei zugänglichen Fernsehsendung verfolgt werden können. Deutschland hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und eine entsprechende Liste erstellt (§ 4 RStV). Es ist unbestritten, dass die darin enthaltenen Ereignisse wie etwa die Olympischen Spiele im Free TV ausgestrahlt werden müssen und nicht einer reinen Pay-Verwertung zu Gebote stehen. Zusammengefasst ist daher davon auszugehen, dass der Begriff „frei zugänglich“ im neuen Staatsvertrag kostenlose, an die Allgemeinheit gerichtete Angebote beschreibt und nicht auch entgeltpflichtige Angebote umfasst.

Obwohl der Fernsehrat mithin davon ausgeht, dass er rechtlich nicht verpflichtet ist, entgeltpflichtige Telemedien bei der publizistischen Wettbewerbsanalyse einzubeziehen, werden diese aber auch dort und nicht nur bei der Erörterung der marktlichen Auswirkungen berücksichtigt, um ein umfassendes Bild vom publizistischen Wettbewerb zu erhalten.

2. Marktliche Auswirkungen

a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen Dritter wird darauf hingewiesen, dass öffentlich-rechtliche Angebote einen Nutzer- und damit Umsatzrückgang bei privaten Angeboten bewirkten.⁵³ Es wird die Ansicht vertreten, längere Verweildauern – etwa bei Mediatheken – führten zu marktlichen Auswir-

⁵² Vgl. Randziffer 362 der Entscheidung.

⁵³ BDZV, G+J, VDZ, VPRT

kungen. Zum Teil wird sogar die Gefahr der Verdrängung privater Angebote bzw. von Markteintrittsbarrieren gesehen.⁵⁴

Andere gehen hingegen davon aus, dass die PHOENIX-Angebote keine bzw. allenfalls schwache marktliche Auswirkungen hätten.⁵⁵ Allerdings ergäben sich marktliche Auswirkungen aus dem verstärkten Angebot von Interaktionsmöglichkeiten.⁵⁶

Einige Stellungnehmende betonen, dass gerade die Vielzahl öffentlich-rechtlicher Angebote zu erheblichen marktlichen Auswirkungen führe,⁵⁷ insbesondere durch die Möglichkeit der Cross-Promotion.⁵⁸

b) Gutachten

Die Gutachter von Goldmedia/Salans haben im Auftrag des Fernsehrates die marktlichen Auswirkungen der PHOENIX-Angebote untersucht.

Methodik

Zunächst wurden in einer publizistischen und ökonomischen Wettbewerbsanalyse die Wettbewerber in den betroffenen Märkten auf verschiedene Wettbewerbsstufen eingegrenzt. Dabei erfolgte auch eine Quantifizierung der betroffenen Marktsegmente. Der theoretische Werbemarktäquivalenzwert,⁵⁹ den das öffentlich-rechtliche Angebot in diesen Märkten erwirtschaften könnte, wurde hierbei ermittelt.

Mittels des Hypothetischen Monopolistentests wurde für den Bereich der PHOENIX-Online-Nachrichtenangebote ein gemeinsamer Markt zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten, insbesondere werbefinanzierten Onlineangeboten festgestellt. Die zugrunde liegende Analyse erfolgte auf der Basis einer Conjoint-Analyse, die als Onlinebefragung mit einer Stichprobengröße von 1.000 Personen durchgeführt wurde. Im Nachgang wurden die Probanden auch direkt befragt. Neben der Validierung der Ergebnisse der Conjoint-Analyse diente die Direktbefragung dazu, die bestehende Komplementärnutzung von vergleichbaren Onlineangeboten abzufragen und mögliche intermediäre Wettbewerbsbeziehungen zu analysieren.

Für PHOENIX-Text wurde ausschließlich eine Direktbefragung durchgeführt: Neben einer Online-Direktbefragung von 1.000 Personen wurden zusätzlich 3.500 Personen per Telefon befragt (CATI).

Eine weitere Direktbefragung wurde für die Onlineinhalte von phoenix.de durchgeführt, die vornehmlich bis ausschließlich Programminformationen bieten. Die Direktbefragung erfolgte als Onlinebefragung mit einer Stichprobengröße von 1.000 Personen.

⁵⁴ G+J, VDZ, VPRT

⁵⁵ DJV, RTL

⁵⁶ RTL

⁵⁷ BDZV, G+J, RTL, VDZ

⁵⁸ BDZV, G+J, VDZ, VPRT, CARTA

⁵⁹ Mit dem Werbemarktäquivalenzwert wird angegeben, welchen Umsatz ein öffentlich-rechtliches Onlineangebot *theoretisch* erwirtschaften könnte, wenn es kommerziell vermarktet würde.

Basierend auf den von Goldmedia durchgeführten direkten Befragungen und Conjoint-Analysen wurden schließlich Marktaustrittsszenarien simuliert, bei denen die tatsächliche Migration in den betroffenen Markt quantifiziert wurde.

Darstellung der Ergebnisse

phoenix.de

Beim Angebot phoenix.de differenziert Goldmedia/Salans zwischen den Nachrichteninhalten und den Programminformationen. Im Gutachten wird darauf hingewiesen, dass die Angebote auf phoenix.de nur äußerst selten über den Bereich Programminformationen hinausgingen. Der überwiegende Nutzungsanteil bei phoenix.de sei demnach im Bereich Programminformationen zu verorten.

Im Jahr 2009 generierten werbefinanzierte Angebote im Wettbewerbsbereich **Nachrichten** eine geschätzte Reichweite von 4,51 Mrd. Visits. Den Markt für werbefinanzierte Online-Nachrichtenangebote, die sich mit phoenix.de in einem Wettbewerbsverhältnis befinden, beziffert Goldmedia auf rund 75,7 Millionen Euro im Jahr 2009. Informationsangebote, die ausschließlich Wetter- bzw. Börseninformationen oder Boulevardnachrichten anbieten, wurden nicht zum Markt gerechnet. Das PHOENIX-Nachrichtenangebot erzielte 2009 105.000 Visits (0,002 Prozent des relevanten Werbemarktes). Diese Reichweite entspricht laut Goldmedia einem Marktäquivalenzwert von 1.800 Euro. Rund 41,8 Prozent der Nutzer des Nachrichtenangebotes auf phoenix.de würden bei Wegfall des Angebotes zu privaten werbefinanzierten Onlineangeboten wechseln. Dies entspräche einem Werbeumsatz-Zugewinn von rund 740 Euro für kommerzielle Online-Nachrichtenangebote (0,001 Prozent des Marktes). Somit würde ein Marktaustritt von phoenix.de ausweislich des Gutachtens keinen spürbaren positiven Einfluss auf den Teilmarkt der kommerziellen Online-Nachrichtenangebote haben.

Im Bereich **Programminformationen** lauten die Ergebnisse wie folgt: Werbefinanzierte Online-Programmführer sind laut Gutachten ein vergleichsweise kleiner Markt mit einer Dimension von 312,7 Millionen Visits und rund 5,3 Millionen Euro Umsatz im Jahr 2009. Das Online-Programminformationsangebot von PHOENIX erreichte 2009 einen Wert von rund 4,1 Millionen Visits (1,3 Prozent des Werbemarktes). Diese Reichweite entspreche einem Marktäquivalenzwert von 69.600 Euro. Allerdings seien die Programminformationen zu PHOENIX auf phoenix.de kaum vergleichbar mit Online-Programmführern. Insofern stünden sich hier sehr unterschiedliche Angebote gegenüber. Beim Wegfall des Angebots würden 44,2 Prozent der Nutzer von phoenix.de im Bereich Programminformationen zu privaten werbefinanzierten Onlineangeboten wechseln. Der marktliche Einfluss wird hier mit 31.000 Euro beziffert, dieser Zugewinn entspricht einem Marktanteil von 0,58 Prozent. Hierbei sei zu beachten, dass es im Bereich Programminformation eine hohe Komplementärnutzung gebe: 70 Prozent der Nutzer nehmen laut Goldmedia bereits heute auch andere Angebote wahr. Wird diese Komplementärnutzung anderer Medien in Rechnung gestellt, verringert sich der mögliche Zugewinn privater Anbieter bis auf 8.000 Euro. Dieser Zugewinn entspricht einem Marktanteil von 0,15 Prozent.

Zu den **intermediären Auswirkungen** heißt es im Gutachten, dass bei der Direktbefragung 34,4 Prozent der Nutzer von phoenix.de angaben, bei Wegfall von phoenix.de im Bereich der

Nachrichten Zeitschriften (Nachrichtenmagazine oder Wochenzeitungen) als vornehmliche Alternative zu nutzen. Da 22,6 Prozent der Befragten bereits Zeitschriften als Informationsquelle für Nachrichten nutzten (Komplementärnutzung), bleibe ein Potenzial von rund 11,8 Prozent der Nutzer von phoenix.de, die beim Marktaustritt als zusätzliche Käufer/Abonnenten von Nachrichtenmagazinen gewonnen werden könnten. Bei Teletextangeboten betrage dieses Potenzial 6,4 Prozent, bei Tageszeitungen 1,1 Prozent, bei Nachrichten im Fernsehen ein Prozent und bei Nachrichten im Hörfunk 1,1 Prozent der Nutzer von phoenix.de. Da allerdings die Befragten auch andere Onlineportale nutzten und in der Direktbefragung mehrere Alternativmedien (TV, Radio, Zeitungen) angegeben worden seien, gehen die Gutachter davon aus, dass es nicht möglich sei, tatsächlich in diesem Umfang neue Nutzer für die Offlinemedien zu gewinnen.

Im Bereich der Programminformationen beträgt das Potenzial zusätzlicher Nutzer bei Fernsehzeitschriften 1,3 Prozent, bei TV-Beilagen von Tageszeitungen 3,9 Prozent und bei den Programmteilen von Tageszeitungen 6,5 Prozent der Nutzer von phoenix.de.

PHOENIX-Text

Werbefinanzierte Teletextangebote hatten 2009 insgesamt durchschnittlich 38,3 Millionen Leser Pro Tag. Für diesen Markt schätzt Goldmedia den Nettowerbeumsatz im Jahr 2009 auf 31,2 Millionen Euro. Der Teletext des Senders PHOENIX besaß 2009 0,89 Millionen Leser am Tag; der Werbemarktäquivalenzwert beträgt laut Goldmedia rund 700.000 Euro. Unter Berücksichtigung der Komplementärnutzung würden rund 23,9 Prozent der Nutzer des PHOENIX-Teletextangebotes beim Wegfall des Angebots im Bereich redaktioneller Inhalte zu privaten werbefinanzierten Teletextangeboten wechseln. Dies entspräche einem Werbeumsatz-Zugewinn von 166.000 Euro für kommerzielle Teletextangebote (0,5 Prozent Marktanteil).

Der **intermediäre Markteinfluss** von PHOENIX-Text auf die Zeitungs- und Zeitschriftenmärkte sowie auf den Printmarkt für Programminformationen in Deutschland wird vom Gutachter als sehr gering eingestuft.

c) Ausführungen des Intendanten

Zu den marktlichen Auswirkungen wird im Telemedienkonzept ausgeführt, dass die Wirkungen der PHOENIX-Telemedien auf den publizistischen Wettbewerb von den Auswirkungen auf die betroffenen Märkte zu unterscheiden seien. Da die PHOENIX-Telemedien werbe- und sponsoringfrei seien, finde ein Wettbewerb auf den Werbemärkten nicht statt. Keines der beiden PHOENIX-Angebote verfüge über eine so überragende Nutzerakzeptanz, dass es die tatsächlichen und möglichen Erlöse kommerzieller Angebote verschlechtern würde. Auch geht der Intendant davon aus, dass die PHOENIX-Telemedien keine wesentlichen Auswirkungen auf vorgelagerte Beschaffungsmärkte oder auf mögliche nachgelagerte Märkte hätten.

Der Intendant merkt zudem an, dass in keiner Stellungnahme Dritter von einem Marktaustritt eines privaten Onlineangebotes aufgrund der PHOENIX-Telemedien die Rede sei. Wettbewerbsverzerrungen würden zwar behauptet, aber nicht konkret mit Zahlen und Fakten belegt. Ausweislich des fortgeschriebenen Telemedienkonzeptes sieht sich der Intendant durch das ihm zugänglich gemachte Marktgutachten in der Einschätzung sehr geringer marktlicher Aus-

wirkungen bestätigt, obwohl die Gutachter aus seiner Sicht die Auswirkungen der PHOENIX-Telemedien sogar noch überschätzt hätten. So unterstellten die Gutachter in vereinfachender Weise, dass die Erhöhung der Visits bei kommerziellen Angeboten durch einen Marktaustritt von PHOENIX-Telemedien in gleichem Maße auch deren Erträge steigern würde. Ein solcher Mechanismus ist aus Sicht des Intendanten nicht realistisch, da davon auszugehen sei, dass die Zunahme an Werbefläche zu einer Reduktion der Preise pro Visit führen würde.

d) Ergebnisse der Beratungen

Der Fernsehrat nimmt zur Kenntnis, dass die marktlichen Auswirkungen von phoenix.de und PHOENIX-Text sowohl in einer Gesamtschau als auch aufgeschlüsselt nach den einzelnen ökonomischen Wettbewerbsbereichen Nachrichten und Programminformationen sowie Tele-textangebote von den Gutachtern allenfalls als äußerst gering eingestuft werden. Auch in den Stellungnahmen Dritter werden keine konkreten marktlichen Auswirkungen beschrieben, die den Fernsehrat an den Ergebnissen des Marktgutachtens zweifeln ließen.

3. Erläuterungen des Fernsehrates zum Begriff der Qualität

Im Rahmen des Drei-Stufen-Tests muss geprüft werden, in welchem Umfang das jeweilige Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. Bei dieser Prüfung sind laut § 11f Abs. 4 RStV „Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebotes sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote“ zu berücksichtigen.

Die zweite Stufe des Drei-Stufen-Tests für den PHOENIX-Telemedienbestand erforderte mithin die Auseinandersetzung des Fernsehrates mit zwei Aspekten. Zunächst war eine Bestandsaufnahme des publizistischen Wettbewerbsumfeldes zu leisten und eine Prognose darüber abzugeben, wie sich dieses Umfeld verändert, wenn ein öffentlich-rechtliches Angebot aus dem Markt austritt (bzw. in einem künftigen Testverfahren: eintritt). In einem zweiten Schritt mussten beide Situationen verglichen werden: Zu beantworten war die Frage, ob eine Wettbewerbssituation mit dem öffentlich-rechtlichen Angebot oder eine ohne dieses Angebot unter publizistischen Gesichtspunkten vorzugswürdig ist.

Erforderlich war also erstens eine Untersuchung der marktlichen Auswirkungen des öffentlich-rechtlichen Angebots, d. h. der marktlichen Vorteile für die Wettbewerber bei einem Marktaustritt des öffentlich-rechtlichen Angebotes.

Notwendig war zweitens eine Einschätzung des qualitativen Beitrags der einzelnen PHOENIX-Telemedienangebote im Sinne eines publizistischen Nutzens des öffentlich-rechtlichen Angebots. Dieser Beitrag der Angebote war anhand geeigneter Qualitätskriterien herauszuarbeiten. Dazu hat der Fernsehrat die folgenden Überlegungen angestellt.

Der Rundfunkstaatsvertrag gibt in § 11f Abs. 4 zur ersten und zweiten Stufe der Testverfahren die Zielgrößen Demokratie, Gesellschaft (im Sinne einer sozialen Gemeinschaft) und Kultur als zentrale Bezugsgrößen für die notwendige Qualitätsbeurteilung der Gremien vor. Auch die Art

der Onlinepräsentation ist mit Blick auf ihre Unterstützung der Ausrichtung an den genannten Werten zu messen. Handwerkliche Aspekte der Telemedienproduktion stehen demgegenüber für die Beurteilung durch die Gremien nicht im Vordergrund.

Der Gesetzgeber hat gerade den plural zusammengesetzten Gremien die Entscheidung über diese normativen Qualitätsmerkmale überantwortet. Der Fernsehrat ist der Auffassung, dass er diese Aufgabe am besten erfüllen kann, wenn er dabei auf dem Stand der wissenschaftlichen Durchdringung dieser Materie argumentiert. Erste wichtige Hinweise für den Fernsehrat auf mögliche allgemein wertbezogene Qualitätskriterien hat der Workshop des ZDF-Fernseh Rates „Qualität im Netz“ am 10. Dezember 2009 ergeben, insbesondere die Präsentation von Prof. Uwe Hasebrink bot eine Grundlage für die Entwicklung konkreter Qualitätskriterien. Solche auf alle Telemedienangebote zu beziehenden Kriterien sind demzufolge beispielsweise

- für den demokratischen Wert: politische Themen, Meinungsvielfalt, Anregung zur Partizipation, Kritik und Kontrolle
- für den sozialen Wert: Alltagsthemen, Identifikation, Konfliktlösung, Integration
- für den kulturellen Wert: kulturelle Themen, innovative Form, kulturelles Gedächtnis, Sinnggebung

Um die verschiedenen Qualitätsdimensionen einzelner Angebote für die Unterstützung der genannten Werte beschreiben zu können, war aber über diese allgemeinen Kriterien hinaus eine differenzierte Betrachtung nach verschiedenen Rubriken notwendig. Für den Informationsbereich etwa sind andere wertbezogene Qualitätskriterien zu identifizieren als im Unterhaltungssegment. Eine Unterscheidung nach Telemedienangeboten ist demgegenüber nicht sinnvoll, da einzelne Angebote Elemente aus unterschiedlichen Rubriken bündeln.

Die PHOENIX-Telemedien legen eine Unterscheidung von Qualitätskriterien für die Rubriken Nachrichten sowie Bildung und Wissen nahe. Der Fernsehrat hat für die vorgenannten Rubriken jeweils Kriterien bezogen auf die verschiedenen gesellschaftlichen Werte entwickelt. Diese Kriterien haben den Fernsehrat bei der kritischen Beurteilung des qualitativen Beitrags der PHOENIX-Telemedienangebote zum publizistischen Wettbewerb geleitet und die nachfolgenden Erörterungen zu den einzelnen Onlineangeboten unterstützt. Sie erlauben einen differenzierenden Blick auf die einzelnen Angebote hinsichtlich ihres Bezuges zu den staatsvertraglich vorgegebenen Werten. Dass es zwischen den einzelnen Rubriken auch Überlappungen gibt, war für die Prüfung nicht problematisch.

Der Fernsehrat betont dabei folgende Aspekte, mit denen gleichzeitig der Charakter der Qualitätsbewertung umschrieben wird: Die der Qualitätsdiskussion vom Fernsehrat zugrunde gelegte Differenzierung bezieht sich auf verschiedene gesellschaftlich relevante Werte. Sie zielt nicht in erster Linie auf quantifizierbare Qualitätskriterien. Dementsprechend sind die Qualitätskriterien nicht wissenschaftlich abzuleiten. Sie unterliegen dem Bewertungsspielraum des Fernseh Rates, lehnen sich aber gleichwohl an Kriterien aus Bereichen innerhalb sowie außerhalb der Medien wie etwa aus der Filmförderung, der politischen Bildung oder auch der Sportdidaktik an. Die

aufgeführten Qualitätskriterien haben vor diesem Hintergrund exemplarischen Charakter. Sie sind nicht abschließend zu verstehen und sollen in Zukunft weiterentwickelt werden.

Der Fernsehrat hat in seiner Sitzung vom 12. März 2010 die von ihm entwickelten Qualitätskriterien dem Intendanten mit der Aufforderung übermittelt, sie auf die einzelnen PHOENIX-Teledienste zu beziehen und im fortgeschriebenen Teledienste-Konzept Aussagen zu ergänzen, ob und inwieweit die Kriterien von den PHOENIX-Telediensten erfüllt werden. Der Intendant ist dem nachgekommen. Die entsprechenden Ausführungen im fortgeschriebenen Teledienste-Konzept wurden vom Fernsehrat in seinen Erörterungen zum qualitativen Beitrag der PHOENIX-Teledienste berücksichtigt und sind neben anderen Quellen sowie einer nochmaligen Überprüfung der Angebotsqualität durch die Projektgruppe Teledienste in die Entscheidungsfindung des Fernsehrates eingeflossen.

Wesentliche Aufgabe des Fernsehrates war es letztlich, in einer Gesamtabwägung zu entscheiden, wie sich der publizistische Nutzen der öffentlich-rechtlichen Teledienstangebote unter Berücksichtigung der Marktauswirkungen auf kommerzielle Unternehmen darstellt. Bei der Abwägung gilt die Maßgabe: Je stärker die marktlichen Auswirkungen, desto höher muss die publizistische Qualität sein und umgekehrt.

4. Qualitativer Beitrag der PHOENIX-Teledienste zum publizistischen Wettbewerb

4.1 Publizistische Wettbewerber

a) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen wird zum Teil kritisiert, dass im Teledienste-Konzept auf eine Ermittlung der publizistischen Wettbewerber verzichtet wurde. Einzubeziehen seien auch Special-Interest-Angebote, Pay-Angebote und crossmediale Wettbewerber.⁶⁰

b) Ausführungen des Intendanten

Im Teledienste-Konzept heißt es, das Angebot phoenix.de sei, bedingt durch seine enge Ausrichtung auf das PHOENIX-Fernsehprogramm, ohne wesentlichen unmittelbaren publizistischen Wettbewerb. Soweit es teilweise thematische Überschneidungen mit anderen Angeboten gebe, seien diese nicht so bedeutend, dass eine Austauschbarkeit aus Sicht der Nutzer gegeben sei.

PHOENIX-Text stehe im publizistischen Wettbewerb mit den Fernsehtextangeboten der kommerziellen Vollprogramme sowie der kommerziellen Nachrichtensender. Er unterscheide sich von den Fernsehtextangeboten der Vollprogramme durch einen deutlich höheren Informationsanteil sowie von allen übrigen privaten Fernsehtextangeboten dadurch, dass er frei von Werbung und Sponsoring ist. Ferner enthalte neben phoenix.de nur PHOENIX-Text ergänzende und vertiefende Informationen über PHOENIX-Programme.

c) Gutachten

Die im Marktgutachten durchgeführte publizistische Wettbewerbsanalyse teilt die Wettbewerber für die PHOENIX-Teledienste in drei verschiedene Kategorien ein: Unterschieden wird nach

⁶⁰ BDZV, G+J, VDZ, VPRT

„weiteste Wettbewerber“, „Wettbewerber in Teilbereichen“ und „umfassende Wettbewerber“.⁶¹ Mit der ersten Kategorie werden alle Wettbewerber erfasst, die mit Blick auf redaktionelle Inhalte eine Schnittmenge mit dem jeweiligen Prüfangebot aufweisen. Die zweite Kategorie bildet eine Teilmenge der ersten und enthält alle Wettbewerber, die in größerem Umfang mit dem Prüfangebot vergleichbare redaktionelle Inhalte aufweisen. Die dritte und engste Kategorie schließlich umfasst diejenigen Wettbewerber, die in großem Umfang mit dem Prüfangebot vergleichbare redaktionelle Inhalte anbieten.

Aus Sicht des Fernsehrates ist die Bewertung der Wettbewerbsangebote anhand formaler Kriterien und die darauf beruhende Einordnung in verschiedene Kategorien mit einer unterschiedlichen publizistischen Wettbewerbsintensität bereits ein erster Schritt einer qualitativen Auswahl der Wettbewerber. Von besonderer Bedeutung für die daran anschließenden Erwägungen zum qualitativen Beitrag der PHOENIX-Telemedien sind in publizistischer Hinsicht jeweils die umfassenden Wettbewerber, die die größten Schnittmengen zu den PHOENIX-Angeboten aufweisen.

Für **phoenix.de** führt die Auswertung zum Ergebnis, dass im Bereich **Nachrichten** 975 Angebote in die Kategorie „weitester Wettbewerb“ fallen (Angebote, die die Kategorie „Aktuelles“ erfüllen, ohne reine Boulevardangebote, Börsenportale und Wetterseiten), 494 in die Kategorie „Wettbewerb in Teilbereichen“ (mindestens tägliche Aktualisierung, Videoinhalte) und 116 in die Kategorie „umfassender Wettbewerb“ (zusätzlich Inhalte in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Finanzen). Eine Clusterbildung der publizistischen Wettbewerber von phoenix.de im Bereich Nachrichten zeigt, dass die umfassenden Wettbewerbsangebote zu 74 Prozent von Printverlagen, zu 13 Prozent von TV- bzw. Radioanbietern und zu 13 Prozent von Anbietern ohne klassischen Medienbezug stammen.

Im Bereich der **Programminformationen** kommt das Gutachten zu folgender Aufteilung: 74 Angebote in der Kategorie „weitester Wettbewerb“ (alle Online-EPG-Angebote) und 55 Angebote in der Kategorie „Wettbewerb in Teilbereichen“ (mindestens ausführliche Programminformationen). Kein Wettbewerber weist laut Gutachten ebenso umfassende Informationen über das Programm von PHOENIX wie phoenix.de auf, sodass kein umfassender Wettbewerber existiere. Eine Clusterbildung der publizistischen Wettbewerber von phoenix.de in diesem Bereich ergibt, dass die Wettbewerbsangebote in Teilbereichen zu 54 Prozent von Printverlagen, zu 2 Prozent von TV- bzw. Radioanbietern und zu 44 Prozent von Anbietern ohne klassischen Medienbezug stammen.

44 Angebote gehören laut Gutachten zum „weitesten Wettbewerb“ von **PHOENIX-Text** (Teletextangebote, deren Inhalte einen nationalen oder überregionalen Bezug aufweisen), 40 zum „Wettbewerb in Teilbereichen“ (textjournalistisch-redaktionelle Inhalte aus mindestens einer der Rubriken Politik, Wirtschaft und Wetter sowie mindestens tägliche Aktualisierung) und 27 zum umfassenden Wettbewerb (Rubriken Politik, Wirtschaft und Wetter).

⁶¹ Basis für die Ermittlung der publizistischen Wettbewerber für die einzelnen PHOENIX-Telemedien war eine von Goldmedia im Auftrag der GVK erstellte Datenbank, in der alle konkurrierenden Telemedienangebote aus Deutschland nach verschiedenen Kriterien katalogisiert wurden. Die Datenbank, an der der ZDF-F Fernsehrat für die Bestandsprüfungen der Onlineangebote von ZDF, 3sat und PHOENIX die Nutzungsrechte erworben hat, wird fortlaufend aktualisiert.

d) Ergebnisse der Beratung

Der Fernsehrat stellt fest, dass die Analyse von Goldmedia/Salans ein umfassendes Bild des publizistischen Onlinewettbewerbs in den hier relevanten Segmenten vermittelt. Die von Goldmedia verwendeten Kriterien zur Ermittlung der Wettbewerber in Teilbereichen und der umfassenden Wettbewerber der PHOENIX-Telemedien stellen eine erste qualitative Bewertung der Wettbewerbssituation dar, die vom Fernsehrat bei der Erörterung des publizistischen Beitrags der PHOENIX-Angebote vor allem mit Blick auf die umfassenden Wettbewerber vertieft wird. Von den Angeboten, die nicht dem umfassenden Wettbewerb zuzurechnen sind, unterscheidet sich phoenix.de durch sein umfassenderes Angebot, die tägliche Aktualisierung bzw. die Einbindung von Videos. Bei PHOENIX-Text weisen nur die umfassenden Wettbewerber eine vergleichbare Themenbreite und eine tägliche Aktualisierung auf.

Der Fernsehrat nimmt die in einigen Stellungnahmen Dritter vorgetragene Kritik an der ungenügenden Darstellung der publizistischen Wettbewerber der PHOENIX-Angebote im Telemedienkonzept zur Kenntnis. Unabhängig von der Frage, ob die Kritik zutrifft, verweist der Fernsehrat darauf, dass er sich selbst ein Bild vom Wettbewerb gemacht hat. Die Identifikation der publizistischen Wettbewerber der PHOENIX-Telemedien war Bestandteil des Auftrages an das unabhängige marktliche Gutachten. Diesem Auftrag sind die Gutachter nachgekommen und haben im Ergebnis den publizistischen Wettbewerb der PHOENIX-Telemedien in umfassender Weise ermittelt.

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

Zudem liegt es aus Sicht des Fernsehrates auf der Hand, dass im Vergleich zu Offlineangeboten wie Zeitungen und Zeitschriften der Beitrag der PHOENIX-Onlineangebote bereits in der von Ersteren nicht leistbaren Multimedialität, Vernetzung, Interaktivität und höheren Aktualität besteht.

4.2 Qualitativer Beitrag der PHOENIX-Telemedien

a) Stellungnahmen Dritter

Einige Stellungnahmen betonen die besondere Qualität der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote. Hervorgehoben wird die journalistische Kompetenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der eine seriöse Recherche und Aufbereitung des Angebots biete.⁶² Aufgrund seiner Werbefreiheit könne der öffentlich-rechtliche Rundfunk unabhängiger berichten als kommerzielle Anbieter.⁶³ Die Stellungnehmenden heben die Vielfalt, die besondere Professionalität und

⁶² DSB, ver.di

⁶³ DBK, DJV, ver.di

Glaubwürdigkeit, die Berücksichtigung von Minderheiteninteressen, die Barrierefreiheit sowie die gesellschaftliche Kontrolle öffentlich-rechtlicher Angebote hervor.⁶⁴

Auch in kritischen Stellungnahmen wird die Qualität der PHOENIX-Telemedien nicht grundsätzlich infrage gestellt, es wird aber die Auffassung vertreten, dass die PHOENIX-Telemedien keinen über das private Angebot hinausgehenden Beitrag zum Wettbewerb lieferten.⁶⁵ Außerdem wird in einigen Stellungnahmen die Ansicht geäußert, die Werbefreiheit scheidet als entscheidendes Qualitätsmerkmal aus, da sie bereits gesetzlich vorgegeben sei.⁶⁶

b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept wird ausgeführt, qualitätsbestimmende Merkmale aller PHOENIX-Telemedienangebote seien die unabhängigen, hoch qualifizierten und frei von sachfremden wirtschaftlichen Zwängen arbeitenden Redaktionen sowie die Möglichkeit, auf das weltweite Korrespondentennetz, die Studios in den deutschen Ländern sowie generell auf das redaktionelle Know-how der Fernsehredaktionen von ARD und ZDF zurückzugreifen. Hinzu kämen besonders strenge Jugendschutzaufgaben, der konsequente Verzicht auf journalistisch nicht begründbare Gewaltdarstellungen, die Werbefreiheit und Barrierearmut. Auch die umfassende redaktionelle Kontrolle und Prüfung des Angebots sowie seine kontinuierliche Pflege bestimmten die spezifische Qualität und den daraus resultierenden Beitrag zur Auftragserfüllung der PHOENIX-Telemedien.

In seiner Antwort auf die Stellungnahmen Dritter weist der Intendant darauf hin, dass private Anbieter unter dem Druck stünden, möglichst massenattraktive Inhalte zur Verfügung zu stellen. Damit bestehe die Gefahr, dass die Auswahl sowie die Positionierung von Themen unter Vermarktungsgesichtspunkten erfolgten. Dramatisierung, Boulevardisierung und Kommerzialisierung seien die Folge. Öffentlich-rechtliche Angebote seien hingegen frei von sachfremden wirtschaftlichen Zwängen.

c) Ergebnis der Beratungen

phoenix.de

Der Fernsehrat betont, dass es auch im Bereich der privaten Medien zahlreiche hoch qualitative Informationsangebote offline und online gibt. Auch in Anbetracht dieser Wettbewerber ist der Fernsehrat der Meinung, dass phoenix.de einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. phoenix.de greift in großem Umfang auf die Beiträge aus dem Fernsehprogramm von PHOENIX zurück. Sie entsprechen anerkanntermaßen höchsten journalistisch-redaktionellen Anforderungen. Auch bei den zusätzlichen Inhalten hat sich der Fernsehrat von der Qualität des Angebots überzeugt.

Von Wettbewerbern aus dem Printmedienbereich unterscheidet sich phoenix.de nach dem Eindruck des Fernsehrates durch seinen hohen Bildanteil. Ausweislich einer Untersuchung aus dem Jahre 2009 bestehen 69 Prozent der PHOENIX-Startseite aus einem bildlichen Zugang zu

⁶⁴ BBE, DGB, DJV, DLRG, DOSB, DSB, Familienverband, Musikrat, ver.di

⁶⁵ RTL, VDZ, G+J, CARTA (bzgl. Blogs)

⁶⁶ BDZV, G+J, VDZ, VPRT

Informationen. Dies ist in dieser Hinsicht ein Spitzenwert in der Startseitenanalyse 2009.⁶⁷ Die Verbundenheit mit dem Fernsehangebot ermöglicht es phoenix.de zudem, ein umfangreiches und hochwertiges Videoangebot zu nutzen, was aus Sicht des Fernsehrates zur Unterscheidbarkeit von privaten Wettbewerbern beiträgt.

Der Fernsehrat hat den publizistischen Beitrag von phoenix.de vor diesem Hintergrund auch getrennt nach einzelnen Rubriken erörtert, um eine differenzierte Bewertung der Qualität der einzelnen Elemente unter Berücksichtigung bereits existierender Wettbewerber der PHOENIX-Telemedien vornehmen zu können. Im Einzelnen wurde der Beitrag von phoenix.de in den Bereichen Nachrichten, Bildung und Wissen sowie Programminformationen betrachtet.

Nachrichten

phoenix.de leistet nach Überzeugung des Fernsehrates vor allem durch seine Fokussierung auf „Hard News“, seine Vermittlungsleistung mit Blick auf politische Zusammenhänge, seine Ausgewogenheit⁶⁸ und seine hohe journalistische Qualität einen publizistischen Beitrag im Nachrichtenbereich. Die Mischung aus Livestreams, Sendungen auf Abruf, Begleit- und Hintergrundinformationen, unterstützt etwa durch interaktive Elemente, dient dazu, den Nutzern in besonderer Tiefe das Verständnis politischer Zusammenhänge zu vermitteln. Der Zugriff auf die Korrespondentennetze von ARD und ZDF ermöglicht eine fundierte Validierung von Informationen aus dem Ausland. Die Themenschwerpunkte tragen dazu bei, dass Themen auch nachhaltig vorgehalten werden.

Nach der Analyse von Goldmedia gehören zu den umfassenden Wettbewerbern von phoenix.de ganz überwiegend Angebote von Printverlagen.

phoenix.de greift in großem Umfang auf die Beiträge aus dem Fernsehprogramm von PHOENIX zurück. Sie entsprechen nach Überzeugung des Fernsehrates höchsten journalistisch-redaktionellen Anforderungen. Auch bei seinen Zusatz- und Hintergrundinformationen greifen Qualitätskriterien wie die Ausbildung der Journalisten und der kritische Umgang mit Quellen. Bei Berichten aus dem Ausland trägt hierzu das umfangreiche Korrespondentennetz bei, das nicht nur punktuelle Informationen bei „Breaking News“ liefert, sondern eine kontinuierliche und nachhaltige Berichterstattung sichert. Eine Besonderheit von PHOENIX und des programmbegleitenden Onlineangebots liegt darin, dass keine Fokussierung auf prominente Politiker erfolgt, sondern auch Fachpolitiker umfangreich zu Wort kommen. Liegt der Schwerpunkt auf der Diskussion in der Sache, trägt dies aus Sicht des Fernsehrates bei den Nutzern über das politische Verständnis hinaus auch dazu bei, die Fähigkeit zur diskursiven Problemlösung zu stärken.

Nach Einschätzung des Fernsehrates leistet phoenix.de mit seinen Nachrichteninhalten einen publizistischen Beitrag hinsichtlich der demokratischen Bedürfnisse der Gesellschaft, indem das Angebot gesellschaftspolitisches Wissen vermittelt und damit in qualifizierter Weise zur politischen und gesellschaftlichen Meinungsbildung beiträgt. Die Vermittlung von Information nimmt einen hohen Stellenwert bei phoenix.de ein; der Informationsanteil – ohne Navigationselemente

⁶⁷ Vgl. IFEM: Inhaltsanalyse Startseiten.

⁶⁸ Verschiedenen Ansichten wird etwa bei Liveberichterstattungen oder Diskussionen ein Forum gegeben.

– liegt auf der PHOENIX-Startseite bei 100 Prozent.⁶⁹ phoenix.de fördert nach Überzeugung des Fernsehrates das Verständnis für die Strukturen unseres Staatswesens und bietet Orientierungswissen über alle Bereiche der aktuellen Politik. Das Informationsangebot von phoenix.de besteht mit dem sehr hohen Wert von 71 Prozent überwiegend aus aktuellen Informationen aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Zeitgeschichte, gefolgt von Themen aus den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Religion (17 Prozent).⁷⁰

Der Fernsehrat weist zudem auf die umfangreiche Berichterstattung von PHOENIX über den parlamentarischen Alltag und die Arbeit von Regierung und Opposition im Bundestag hin, die sich auch im Telemedienangebot spiegelt.⁷¹ Damit werden zentrale demokratische Bedürfnisse erfüllt, da eine Entfremdung von diesen Prozessen Demokratieverdrossenheit fördern kann. Der Beitrag von phoenix.de wird hier verstärkt durch internetspezifische Mittel wie etwa Internettagebücher von jungen Bundestagsabgeordneten oder programmbegleitende Chats mit Nutzern. Damit wird zur Partizipation angeregt und somit wiederum ein auf die Demokratie bezogenes Qualitätsmerkmal erfüllt.

Die vertiefenden Informationen zu aktuellen politischen und gesellschaftlichen Ereignissen auf phoenix.de kommen aus Sicht des Fernsehrates dem publizistischen Wettbewerb insgesamt zugute. Auch Nutzer, die sich ansonsten über andere – auch private – Angebote informieren, erhalten hier Zusatzinformationen, die ihnen den Zugang zu politischen und gesellschaftlichen Ereignissen erleichtern. Das Angebot leistet nach Ansicht des Fernsehrates einen wichtigen Beitrag zum Verständnis demokratischer Institutionen und Prozesse.

In sozialer Hinsicht erkennt der Fernsehrat einen Beitrag des Nachrichtenangebotes von phoenix.de vor allem in der verständlichen Aufbereitung oftmals komplexer Themen, die es den Nutzern unabhängig von ihrem Bildungsstand oder sozialen Status ermöglicht, an wichtigen gesellschaftspolitischen Themen teilzuhaben. Dabei steht nach dem Eindruck des Fernsehrates nicht die Skandalisierung oder spekulative Zuspitzung, sondern die einordnende Analyse im Vordergrund. Insoweit ermöglicht nicht zuletzt die Freiheit von kommerziellen Zwängen phoenix.de, auf Plakatives zu verzichten und die sachliche Informationsvermittlung in den Vordergrund zu stellen. Dabei wird regelmäßig aus verschiedenen Perspektiven berichtet, damit sich die Nutzer ein ausgewogenes Bild von den Themen machen können.

Einen Beitrag in kultureller Hinsicht leisten die informationsorientierten Inhalte von phoenix.de vor allem durch die Begleitung von wichtigen Veranstaltungen aus dem Kultur- und Medienbereich. Damit wird das Verständnis der Nutzer über Hintergründe, Zusammenhänge und aktuelle Diskussionen im Medienbereich gefördert sowie ihre Medienkompetenz gestärkt. Als Beispiele können die Begleitung von Verleihungen wichtiger Kultur- und Medienpreise und von Fachtagungen wie den Mainzer Tagen der Fernsehkritik angeführt werden.

⁶⁹ Vgl. IFEM: Inhaltsanalyse Startseiten.

⁷⁰ Vgl. IFEM: Inhaltsanalyse Startseiten/Inhaltsprofile.

⁷¹ S. die entsprechenden Ausführungen im fortgeschriebenen Telemedienkonzept, S. 32: „PHOENIX berichtet seit dem Sendestart 1997 an allen Plenartagen live aus dem Deutschen Bundestag, seit dem Online-Sendestart 1998 auch via Livestream im Internet, überträgt Debatten, Aktuelle Stunden sowie die Befragungen der Bundesregierung oft in voller Länge.“

Bildung und Wissen

In einer zunehmend komplexen Welt spielen Bildung und Wissen eine zentrale Rolle. Elektronische Medien können nach Überzeugung des Fernsehrates zu einer Demokratisierung von Wissen beitragen, indem sie vielen Menschen die Partizipation an neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen erlauben. Die Vermittlung von Wissen gehört zum Kern des öffentlichen-rechtlichen Auftrags.

Der Fernsehrat sieht vor diesem Hintergrund einen publizistischen Beitrag von phoenix.de darin, dass im Mittelpunkt seiner Wissensangebote erklärende, programmbegleitende Wissensmodule sowie die aktuelle und dokumentarische Berichterstattung über Schlüsselfelder der Wissenschaft und Technologie stehen. Beispiele sind die PHOENIX-Sendereihen „ALL-Tag“, ein Projekt, in dessen Rahmen der deutsche Astronaut Thomas Reiter über sechs Monate bei seiner Weltraummission begleitet wurde, oder die „EIS-Zeit“, eine Reihe, in der der Aufbau der Antarktisstation Neumeyer III über sechs Monate begleitet wurde. Zu diesen Sendereihen wurden auch Onlinemodule angeboten. In Dokumentationen, dokumentarischen Themenschwerpunkten und begleitenden Gesprächssendungen werden historische Ereignisse wie der Zweite Weltkrieg, die Geschichte des letzten Jahrhunderts („100 Jahre – der Countdown“), die deutsche Geschichte oder die deutsche Einheit aufbereitet und im Internet begleitet. Wirtschaftspolitische Zusammenhänge werden im Sendeformat „WiLex – das Wirtschaftslexikon“ mithilfe von kurzen Animationen visualisiert und dargestellt.

Der demokratische Wert der Bildungs- und Wissensinhalte auf phoenix.de kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass alle Nutzer kostenlos an dem Angebot teilhaben können. phoenix.de wendet sich auch an Nutzer mit geringen Vorkenntnissen mit dem Ziel, Interesse für Wissenschaftsthemen zu wecken. Die demokratische Wirkung der Angebote wird verstärkt, indem die Wissenschaftsberichterstattung politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge aufzeigt und Hintergrundinformationen für aktuelle Diskussionen bietet.

Die demokratische Wirkung kann aus Sicht des Fernsehrates durch die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger beispielsweise über redaktionell moderierte und verantwortete Chats und Blogs zur Stellungnahme und zum Feedback unterstützt werden. Derartige Angebote ermutigen die Nutzer, selbst die Initiative zu ergreifen und sich aktiv in die Debatte einzubringen.

In sozialer Hinsicht leisten die Bildungs- und Wissensinhalte auf phoenix.de einen positiven Beitrag, weil sie Identifikationsmöglichkeiten sowie Konfliktlösungsstrategien bieten und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen. Der soziale Wert des Angebotes basiert nicht zuletzt auf Aufbereitungsformen, die dem Nutzer ein grundlegendes Verstehen auch komplexer Themen ermöglichen. Zudem bietet phoenix.de ein Forum für historische und kulturelle Themen. Das Angebot bietet im Unterschied zu vielen seiner Wettbewerber Debatten über Migration und Integration sowie über Glaube und Religion.

Schließlich erkennt der Fernsehrat einen Beitrag der Bildungs- und Wissensangebote von phoenix.de bezogen auf die kulturellen Werte der Gesellschaft in dem Bemühen des Angebotes

um eine vertiefende Auseinandersetzung mit den kulturellen Wurzeln Deutschlands. Dabei ist es zur Ausprägung eines kulturellen Gedächtnisses hilfreich, wenn zentrale Wissensbestände in einem Archiv, wie im PHOENIX-Verweildauerkonzept für ausgewählte Wissenschaftsthemen dargestellt, über einen längeren Zeitraum zur Verfügung gestellt werden können.

Programminformationen

Die auf phoenix.de verfügbar gemachten Programminformationen beziehen sich auf das Fernsehprogramm von PHOENIX. Sie sind daher in der Regel sendungsbegleitend. Der Fernsehrat sieht den besonderen Beitrag der Programminformationen im Umfang und in der Tiefe der Begleitung des PHOENIX-Programms. Ein in dieser Hinsicht vergleichbares Wettbewerbsangebot bezogen auf das PHOENIX-Programm existiert aus Sicht des Fernsehrates nicht. Daher konnte auch das marktliche Gutachten in dieser Rubrik keinen umfassenden Wettbewerber ausmachen.

Gäbe es phoenix.de nicht, würden die Sendungen von PHOENIX nicht in vergleichbarer Weise begleitet. Private Fernsehanbieter konzentrieren sich naturgemäß auf die Begleitung ihrer eigenen Sendungen. Anbieter von Online-EPGs decken das gesamte TV-Angebot ab und konzentrieren sich daher nicht in gleicher Intensität auf die PHOENIX-Sendungen. Insoweit leistet phoenix.de auch unter Berücksichtigung der Wettbewerber einen publizistischen Beitrag.

PHOENIX-Text

Den qualitativen Beitrag von PHOENIX-Text zum publizistischen Wettbewerb sieht der Fernsehrat in erster Linie in den umfangreichen Informationen zum Programm von PHOENIX, die über andere Videotextangebote nicht zu erhalten sind. Dass das Angebot im Bereich der Nachrichten Synergien nutzt und auf die Inhalte der Videotextangebote von ARD und ZDF zurückgreift, wird vom Fernsehrat begrüßt. Bei PHOENIX-Text werden Nachrichten und Börsendaten komplett aus den Fernsehtextangeboten des ZDF und der ARD übernommen. Diese stehen ebenfalls für eine hohe journalistische Qualität. Der hohe Informationsanteil von PHOENIX-Text ermöglicht es den Nutzern, sich parallel zur Fernsehnutzung einen schnellen Überblick über das aktuelle Weltgeschehen zu verschaffen. Durch die Möglichkeit, über das Textangebot für verschiedene Sendungen Untertitel zu empfangen, leistet der PHOENIX-Text darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur Barrierearmut von PHOENIX.

4.3 Abwägung des Fernsehrates

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass phoenix.de in qualitativer Hinsicht einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Das Angebot grenzt sich als Ganzes und in seinen einzelnen Rubriken vor allem durch seine Videoanteile und seine das PHOENIX-Fernsehprogramm begleitenden und vertiefenden Funktionen von den publizistischen Wettbewerbern ab. Der Fernsehrat hebt zudem die Bedeutung der Angebote für die Vermittlung von Nachrichten und Wissensinhalten hervor. Demgegenüber sind die marktlichen Auswirkungen von phoenix.de als vernachlässigenswert gering einzustufen. Aus Sicht des Fernsehrates ist der qualitative Beitrag von phoenix.de wesentlich höher einzuschätzen als seine marktlichen Auswirkungen.

Der Fernsehrat stellt fest, dass der qualitative Beitrag von PHOENIX-Text für seine Nutzer vor dem Hintergrund der publizistischen Wettbewerbssituation und angesichts seiner insgesamt als gering einzustufenden marktlichen Auswirkungen das Angebot rechtfertigt. Der Fernsehrat verweist darauf, dass der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausweislich der Begründung zu § 11b RStV auch die Verbreitung von Fernsehtextangeboten zu den vom Gesetzgeber beauftragten Programmen umfasst. Des Weiteren betont der Fernsehrat, dass sich in den Stellungnahmen Dritter kein Hinweis darauf findet, dass der PHOENIX-Text negative marktliche Auswirkungen auf private Wettbewerber zeitigen würde.

III. Finanzieller Aufwand für die PHOENIX-Telemedienangebote

a) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen Dritter wird vielfach kritisiert, die Bezifferung des finanziellen Aufwands in einer Gesamtsumme sei nicht ausreichend. Der Fernsehrat werde dadurch nicht in die Lage versetzt, den angemessenen Mitteleinsatz für die PHOENIX-Telemedienangebote zu prüfen.⁷² Erforderlich sei ein Vollkostenansatz (inklusive Streamingkosten).⁷³

Einige Stellungnehmende sind der Ansicht, auf der dritten Stufe sei eine Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen.⁷⁴

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant verweist darauf, dass die im PHOENIX-Telemedienkonzept genannten Beträge alle Aufwendungen umfassen würden, die ihnen verursachungsgemäß zugeordnet werden könnten. Die Kosten seien gemäß einer von ARD, ZDF und Deutschlandradio gemeinsam erarbeiteten und mit der KEF abgestimmten Methodik erhoben worden. Enthalten seien dabei Personal-, Programm- und Sachkosten sowie Abschreibungen und Verbreitungskosten. Auch anteilige Kosten in den Bereichen der Redaktionen, von IT und Programmverbreitung seien berücksichtigt. Der Intendant hebt hervor, dass der Gesetzgeber bei der Veröffentlichung dieser vertraulichen Unternehmensdaten die Nennung des Gesamtaufwandes reichen lasse. Es gehe im Drei-Stufen-Test darum, den zuständigen Gremien und nicht den Wettbewerbern den finanziellen Aufwand zu erläutern.

Der Intendant erläutert des Weiteren, dass sich die Forderung nach einer Kosten-Nutzen-Abwägung nicht im RStV finde. Dort hieße es lediglich, dass auf der dritten Stufe des Drei-Stufen-Tests den zuständigen Gremien der finanzielle Aufwand für die Telemedienangebote dargelegt werden muss. Ferner müsse eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF möglich sein. Beides sei durch die Ausführungen im Telemedienkonzept gegeben.

⁷² BDZV, CARTA, G+J, RTL, VDZ, VPRT

⁷³ BDZV, RTL, VPRT

⁷⁴ BDZV, RTL, VPRT

c) Ergebnis der Beratungen

Der Fernsehrat kommt zu dem Ergebnis, dass der Kostenrahmen für die Angebote angemessen, plausibel und nachvollziehbar dargelegt wurde. Er hat die erforderlichen Informationen zum finanziellen Aufwand für die PHOENIX-Telemedienangebote erhalten. Zur Sitzung des Ausschusses für Finanzen, Investitionen und Technik des Fernsehrates am 5. November 2009 wurde eine detaillierte Darstellung des finanziellen Aufwands vorgelegt. Die Tischvorlage erläuterte die Methodik der Kostenerhebung sowie die Aufschlüsselung der einzelnen Kostenarten. Die Angaben des Intendanten, die dem Fernsehrat übermittelt wurden, sind hinreichend bestimmt, um sie bei der Abwägung des Gremiums in angemessener Weise berücksichtigen zu können.

Der Fernsehrat betont, dass der Intendant seinen im Zuge des Verfahrens geäußerten Erwartungen entsprochen und im fortgeschriebenen Telemedienkonzept die gewünschten differenzierten Angaben zu den Kosten der PHOENIX-Telemedien für beide Angebote aufgeschlüsselt nach Personalaufwand, Sachaufwand und – im Fall von phoenix.de – Verbreitungskosten gemäß dem mit der KEF abgestimmten Leitfaden ausgewiesen hat. Damit wird aus Sicht des Fernsehrates die Transparenz des Verfahrens unter Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen nicht zuletzt gegenüber Dritten erhöht. Auch das entsprechende Petitum Dritter in den Stellungnahmen und im Laufe der Expertenkonsultation wurde somit berücksichtigt.

Eine Kosten-Nutzen-Abwägung, wie sie von einigen Stellungnehmenden gefordert wird, ist aus Sicht des Fernsehrates nicht Bestandteil des Drei-Stufen-Tests.

Die Einschätzungen des Fernsehrates zum finanziellen Aufwand der PHOENIX-Telemedienangebote sind das Ergebnis ausführlicher Beratungen. Sie beruhen auf den folgenden Erwägungen.

Die Überprüfung des sachgerechten Mitteleinsatzes und die Ermittlung des Finanzbedarfs von PHOENIX und seiner Telemedien fallen aus Sicht des Fernsehrates grundsätzlich in die Kompetenz der KEF. Daran wollte der Gesetzgeber mit der Schaffung der staatsvertraglichen Grundlagen für den Drei-Stufen-Test nichts ändern. Die Prüfung der dritten Stufe ist daher keine Finanzkontrollaufgabe, sondern dient in erster Linie der Schaffung von Transparenz. Die Erforderlichkeit der veranschlagten Mittel ist nicht vom Fernsehrat zu prüfen. Nach Auffassung des Fernsehrates ist vielmehr die Angemessenheit der Kosten im Rahmen der Gesamtabwägung der zentrale Gegenstand seiner Prüfungsaufgabe.

Im Rahmen des Drei-Stufen-Tests müssen die Gremien feststellen, ob die zu prüfenden Angebote dem Auftrag nach dem RStV entsprechen. Für die Erfüllung des Auftrages ist PHOENIX mit den entsprechenden Mitteln auszustatten. Schon aufgrund dieser Ausgangssituation erscheint die von einigen Stellungnehmenden geforderte Kosten-Nutzen-Abwägung nicht sachgerecht. Vielmehr sind die Kostenangaben auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit angesichts des Angebotes zu prüfen. Die Kosten müssen zudem vollständig dargelegt sowie die Erforderlichkeit und Verfügbarkeit der Mittel im Haushalt der jeweiligen Anstalt dargestellt werden. Eine Abwägung mit dem publizistischen Mehrwert ist nicht erforderlich.

Um die im Telemedienkonzept angegebenen Gesamtsummen mit Blick auf ihre Plausibilität zu durchleuchten, war für die einzelnen Telemedienangebote eine Aufschlüsselung der Gesamtkosten nach einzelnen Kostenfaktoren erforderlich. Eine derartige Aufschlüsselung hat der Intendant dem Fernsehrat nach entsprechender Anforderung übermittelt. Um eine genauere Einschätzung der Aufwendungen vornehmen zu können, hat der Fernsehrat den Intendanten zudem um Referenzgrößen aus dem PHOENIX-Haushalt für das Fernsehangebot gebeten. Der Intendant hat dem Fernsehrat entsprechende Zahlenangaben zur Verfügung gestellt, zu denen die aufgeschlüsselten Telemedienkosten in Relation gesetzt werden konnten. Die darauf beruhende Prüfung der finanziellen Aufwendungen für die PHOENIX-Telemedien durch den Fernsehrat zeitigte unter Plausibilitätserwägungen überzeugende Ergebnisse. Die Aufwendungen für phoenix.de wurden für den Fernsehrat auch in Relation zu den Kosten des Fernsehprogramms von PHOENIX nachvollziehbar dargelegt.

Mit Blick auf die von einigen Stellungnehmenden kritisierte mangelnde Detailtiefe der Kostangaben des Telemedienkonzeptes stellt der Fernsehrat fest, dass sich weder aus dem RStV noch aus der Beihilfeentscheidung der Europäischen Kommission die Pflicht einer Kostenaufschlüsselung über die Angabe einer Gesamtsumme hinaus gegenüber Dritten ergibt. Weitergehende Informationsrechte Dritter zum finanziellen Aufwand der Telemedienangebote existieren im Drei-Stufen-Test-Verfahren nicht. Der Fernsehrat weist darauf hin, dass im fortgeschriebenen Telemedienkonzept auf seine Empfehlung hin gleichwohl eine nach Personalaufwand, Sachaufwand und – wo zutreffend – Verbreitungskosten aufgeschlüsselte Darstellung der Kosten für die beiden PHOENIX-Telemedienangebote aufgenommen wurde. Damit wurde auch der in verschiedenen Stellungnahmen Dritter geäußerte Wunsch nach einer differenzierteren Darlegung des finanziellen Aufwandes in konstruktiver Weise entsprochen.

Für die von Dritten vorgetragene Befürchtung, die für die Onlineangebote ausgewiesenen Kosten seien zu niedrig und dies führe daher womöglich zu einer Gebührenerhöhung, gibt es aus Sicht des Fernsehrates keine Anhaltspunkte. Der Intendant hat im Telemedienkonzept klargestellt, dass für die PHOENIX-Telemedienangebote in der laufenden Gebührenperiode keine zusätzlichen Gebührengelder bereitgestellt werden. Folglich entsteht kein zusätzlicher Finanzbedarf. Der Fernsehrat weist zudem darauf hin, dass sich ARD und ZDF verpflichtet haben, in der kommenden Gebührenperiode ebenfalls keine gesonderten Projektmittel, die über die übliche Bestandsfortschreibung hinausgehen, anzumelden.

Auch im Rahmen der Expertenkonsultation wurde der finanzielle Aufwand für die PHOENIX-Telemedienangebote erneut ausführlich erörtert. Dabei wurde angesichts kritischer Nachfragen Dritter seitens des Fernsehrates die umfassende Kontrolle der Kosten für die PHOENIX-Telemedien erläutert. Der Fernsehrat betont, dass die zuständigen Ausschüsse des Fernseh- und des Verwaltungsrates sowie das jeweilige Plenum beider Organe staatsvertragskonform und ausführlich über die Kostenaspekte beraten haben. Zudem finden Überprüfungen durch die Wirtschaftsprüfer, die KEF und den Rechnungshof statt, sodass eine Mehrfachkontrolle gegeben ist. Außerdem weist der Fernsehrat darauf hin, dass seitens der privaten Wettbewerber

keine konkreten Anhaltspunkte genannt worden sind, warum die ausgewiesenen Kosten der PHOENIX-Telemedienangebote tatsächlich zu niedrig angesetzt sein könnten.

Der finanzielle Aufwand für phoenix.de beträgt im Jahr 2009 insgesamt 973.000 Euro. In der Folge wird ein leicht steigender Aufwand aufgrund allgemeiner Preis- und Tarifsteigerungen sowie der Weiterentwicklung des Angebots erwartet. Für die Jahre 2009 bis 2012 wird mit einem Aufwand von durchschnittlich 1,02 Mio. Euro p. a. gerechnet.

Für den PHOENIX-Text werden im Jahr 2009 Kosten in Höhe von 324.000 Euro anfallen. Für die Jahre 2009 bis 2012 wird ausweislich des Telemedienkonzeptes mit Aufwendungen von durchschnittlich 330.000 Euro p. a. gerechnet.

Im fortgeschriebenen Telemedienkonzept wird der finanzielle Aufwand der PHOENIX-Telemedien differenziert nach den einzelnen Angeboten sowie nach Kostenarten für das Jahr 2009 wie folgt ausgewiesen:

in T€	Personal- aufwand	Sach- aufwand	Verbreitungs- kosten	Summe
phoenix.de	283	371	319	973
PHOENIX-Text	68	256		324
Gesamt	351	626	319	1.296

Die Onlinerechtekosten sind in den Aufwendungen für den Sachaufwand der Telemedienangebote enthalten. Aus Sicht des Fernsehrates ist die gewählte Darstellung hinreichend differenziert im Sinne des Gesetzes. Eine gesonderte Ausweisung der Onlinerechtekosten im Telemedienkonzept hält der Fernsehrat nicht zuletzt wegen damit eventuell verbundener Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse für nicht geboten. Zudem werden Onlinerechte in der Regel nicht separat, sondern in Rechtepaketen zusammen mit TV-Rechten erworben, sodass der Wert der Onlinerechtekosten nicht gesondert beziffert werden kann. Der Fernsehrat hat sich mit den einzelnen Kostenpositionen befasst und dabei auch – wie von der GVK angeregt – die Plausibilität der Darstellung der Verbreitungskosten in den Blick genommen.

Der Fernsehrat wird die Kostenentwicklung der PHOENIX-Telemedienangebote weiterhin kontinuierlich begleiten, um zu überprüfen, ob ein wesentlich verändertes Angebot vorliegt. Daher ist die Aufnahme des von der GVK empfohlenen Passus, nach der bei Überschreitung des veranschlagten Kostenrahmens um 10 Prozent vom Intendanten entsprechende Erläuterungen vorgelegt werden müssen, anhand derer die Erforderlichkeit eines weiteren Drei-Stufen-Test-Verfahrens geprüft werden kann, nicht notwendig. Der Fernsehrat stellt darüber hinaus fest, dass ein neuer Drei-Stufen-Test schon bei einer geringeren Kostensteigerung erforderlich sein kann, wenn andere Kriterien, beispielsweise die publizistische Ausrichtung, die Zielgruppe oder die Mischung bzw. die Bestandteile eines Angebotes mit Auswirkungen auf die Position des Angebots im publizistischen Wettbewerb signifikant verändert werden.⁷⁵

⁷⁵ Ziffer I. 3. a bis d der Richtlinie des ZDF-F Fernsehrates für die Genehmigung von Telemedienangeboten.

Der Fernsehrat hat im Rahmen der Bestandsprüfung keine Anzeichen für eine Überkompensierung der vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfassten Aufgaben der PHOENIX-Telemedien feststellen können. Er hat die nach den einzelnen Telemedienangeboten aufgeschlüsselten Kosten erörtert und ist dabei zu den folgenden Ergebnissen gekommen.

phoenix.de

Der finanzielle Aufwand für phoenix.de ist aus Sicht des Fernsehrates nachvollziehbar ausgewiesen und unter Plausibilitäts Gesichtspunkten nicht zu beanstanden.

PHOENIX-Text

Der finanzielle Aufwand für den PHOENIX-Text schließlich ist vom Fernsehrat in der angegebenen Höhe ebenfalls plausibel und nachvollziehbar. Für dieses Angebot entstehen keine eigenen Verbreitungskosten, da es mit dem Fernsehsignal verbreitet wird.

D. ERGEBNIS

Der Fernsehrat kommt nach umfassender Beratung und Abwägung aller maßgeblichen Belange zu dem Ergebnis, dass die zu prüfenden Telemedienangebote Phoenix.de und PHOENIX-Text den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV entsprechen und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind.

Der Fernsehrat stellt fest, dass Phoenix.de und PHOENIX-Text den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen.

Der Fernsehrat stellt unter Berücksichtigung bereits vorhandener vergleichbarer Angebote fest, dass Phoenix.de und PHOENIX-Text einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb und zur Meinungsbildung leisten, der ihre marktlichen Auswirkungen in jedem Fall überwiegt.

Der finanzielle Aufwand für Phoenix.de und PHOENIX-Text ist plausibel und nachvollziehbar dargelegt. Der Fernsehrat kann keine Anzeichen für eine Überkompensierung der vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfassten Aufgaben erkennen.

Der Fernsehrat wird die Kostenentwicklung der PHOENIX-Telemedienangebote weiterhin kontinuierlich begleiten.

Mainz, den 25. Juni 2010

Der Vorsitzende des Fernsehrates