

Telemedienänderungskonzept „hr-online“

Entscheidung des Rundfunkrats

des Hessischen Rundfunks

5

über die Zulässigkeit

des Telemedienänderungskonzepts

„hr-online“

Beschluss vom 29. April 2022

10

gemäß § 32 Abs. 6 Medienstaatsvertrag

	A. Entscheidung	2
	B. Begründung	
5	1. Gegenstand des Dreistufentestverfahrens	3
	2. Inhalt des Telemedienänderungskonzepts	4
	2.1. Eigenständige Audio- und Videoinhalte (Online Only)	
	2.2. Rolle und Bedeutung von Online- und Drittplattformen	
10	2.3. Verweildauerkonzept	
	2.4. Publizistischer Mehrwert der wesentlichen Änderungen	
	2.5. Finanzieller Aufwand	
	3. Verfahrensablauf	7
15	4. Prüfung auf Stufe 1 des Dreistufentests: Das Telemedienänderungskonzept entspricht den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft.	17
	4.1. Erfüllung des allgemeinen Programmauftrags	
20	4.2. Eigenständige Audio- und Videoinhalte (Online Only)	
	4.3. Rolle und Bedeutung von Drittplattformen	
	4.4. Verweildauerkonzept	
	4.5. Spezifische Anforderungen an öffentlich-rechtliche Telemedienangebote	
25	5. Prüfung auf Stufe 2 des Dreistufentests: Das Telemedienänderungskonzept trägt in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei.	27
	5.1. Objektive Analyse des Bestandes im Markt	
30	5.2. Objektive Analyse der Auswirkungen auf den publizistischen Wettbewerb	
	5.3. Markt- und Programmebeobachtung durch den Rundfunkrat	
	5.4. Objektive Analyse der Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb	
35	6. Befassung des Rundfunkrats mit den Stellungnahmen Dritter	34
	6.1. Frist zur Abgabe von Stellungnahmen	
	6.2. Auftragsgrenzen	
	6.3. Presseähnlichkeit	
	6.4. Public Value	
40	6.5. Online-Only-Angebote	
	6.6. Drittplattformen	
	6.7. Creative Commons	
	6.8. Audio und Hörfunk	
	6.9. Änderung des Verweildauerkonzepts	
45	6.10. Marktliche Auswirkungen	
	7. Prüfung auf der 3. Stufe des Dreistufentests: Der erforderliche finanzielle Aufwand	47

A. Entscheidung des Rundfunkrats des Hessischen Rundfunks über die Zulässigkeit des Telemedienänderungskonzepts „hr-online“

(beschlossen in der Sitzung des Rundfunkrats am 29.04.2022)

5

Der Rundfunkrat genehmigt das Telemedienänderungskonzept „hr-online“ in der vorgelegten Fassung vom 31.08.2021.

Die im Telemedienänderungskonzept vorgesehenen wesentlichen Veränderungen des Telemedienangebots „hr-online“ entsprechen den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV.

Es sind hinreichende Aussagen darüber getroffen,

1. dass das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht,
- 15 2. dass das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und
3. welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist.

20 Entscheidung

Der Rundfunkrat stimmt dem Telemedienänderungskonzept nach § 32 Abs. 6 Satz 1 MStV zu. Er stellt fest, dass das in diesem Telemedienänderungskonzept beschriebene Angebot vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist und den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV entspricht.

25 Der Rundfunkrat hat sich bei seiner Entscheidung leiten lassen vom Auftrag des Gesetzgebers, von größtmöglicher Objektivität und sorgsamer Berücksichtigung der vorgebrachten Einwendungen und Stellungnahmen.

Die Entscheidung erfolgte am 29.04.2022.

30

B. Begründung

1. Gegenstand des Dreistufentestverfahrens

Der hr ist nach § 32 Abs. 1 S. 1 MStV dazu verpflichtet, die inhaltliche Ausrichtung seines geplanten Telemedienangebots in einem Telemedienkonzept zu konkretisieren. Dem ist der hr mit dem Telemedienkonzept „hr-online“ vom 10.06.2010 nachgekommen. Nach § 32 Abs. 4 Satz 1 MStV hat der hr dem Rundfunkrat im Falle wesentlicher Änderungen des Telemedienkonzepts darzulegen, dass die wesentlichen Änderungen vom Auftrag umfasst sind. Es findet dann ein sogenannter Dreistufentest nach § 32 Abs. 4 bis 7 MStV statt, der sich nach § 32 Abs. 3 Satz 3 MStV lediglich auf die Abweichungen von den bisher veröffentlichten Telemedienkonzepten bezieht.

Der Intendant des hr hat deshalb dem Rundfunkrat am 31.08.2021 die wesentlichen Änderungen des Telemedienkonzepts (Telemedienänderungskonzept, kurz: TMÄK) zur Genehmigung vorgelegt [Anlage 1].

Darin legt der hr dar, wie er von den neuen gesetzlichen Möglichkeiten im Internet durch den 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag für sein publizistisches Angebot Gebrauch machen will. Das bestehende Telemedienkonzept „hr-online“ vom 10.06.2010 bleibt weiterhin gültig und ist nicht Gegenstand des Verfahrens. Es wird aber durch das Telemedienänderungskonzept ergänzt bzw. geändert und ist daher in Bezug zu nehmen. Die geplanten wesentlichen Änderungen gehen dabei vornehmlich zurück auf die Veränderung der Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der Telemedien. Der 2019 in Kraft getretene 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eröffnet den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hier neue Möglichkeiten. Diese betreffen im Wesentlichen das Angebot von eigenständigen Audio- und Videoinhalten (Online Only), die Nutzung von Drittplattformen sowie flexiblere Verweildauerkonzepte.

25

2. Inhalt des Telemedienänderungskonzepts (TMÄK)

Im TMÄK wird nach der Präambel zunächst die Veränderung der Rechtsgrundlagen der Telemedienangebote des hr beschrieben (1. Kapitel). Danach wird ein Überblick zu Stand und Entwicklung des Telemedienangebots des hr gegeben (2. Kapitel) und es werden die Positionen und Perspektiven der hr-Telemedien referiert (3. Kapitel). Sodann werden die wesentlichen Änderungen des Telemedienangebots des hr durch den erweiterten Auftrag beschrieben (4. Kapitel) und Aussagen zum Dreistufentest gemacht (5. Kapitel). Bei der Prüfung eines Telemedienänderungskonzepts sind naturgemäß die wesentlichen Änderungen in den Blick zu nehmen.

2.1. Eigenständige Audio- und Videoinhalte (Online Only)

Das TMÄK verweist zunächst darauf, dass eigenständige audiovisuelle Inhalte ohne (vorherige) Ausstrahlung im Rundfunk dem geänderten Medienkonsum, insbesondere der jüngeren Nutzerschaft, entsprechen und auch neue Darstellungs- und Erzählformen erfordern [TMÄK, S. 35]. Solche Telemedien habe der hr bereits erfolgreich in ausgewählten Online-Only-Formaten erstellt. Solche Angebote würden in Zukunft vermehrt angeboten und eingesetzt [TMÄK, S. 36]. Online-First-Angebote hingegen, die nach Onlinestellung auch linear ausgestrahlt werden, würden auch die Nutzerschaft erreichen, die weiterhin vorwiegend linear rezipiere [TMÄK, S. 36].

2.2. Rolle und Bedeutung von Online- und Drittplattformen

Zu Online- und Drittplattformen heißt es, dass vor allem für jüngere Menschen in einer immer heterogener werdenden Gesellschaft ein zielgruppengenau positioniertes Onlineangebot auf sozialen Netzwerken von zentraler Bedeutung sei. Den Schwerpunkt legt der hr auf seine eigenen Plattformen [TMÄK, S. 37]. Drittplattformen sollen nur bei journalistisch-redaktioneller Gebotenheit genutzt werden und zwar unter Einhaltung der spezifischen Gesetzmäßigkeiten der jeweiligen Plattformen und entsprechender Ansprache der Nutzer [TMÄK, S. 38]. Für das Engagement auf Drittplattformen sei notwendig, dass auch die formalen Kriterien der jeweiligen Netzwerke erfüllt werden, was eine kontinuierliche Beobachtung und Analyse von Entwicklungen und Trends nötig mache [TMÄK, S. 39]. Als Beispiel wird die Entwicklung von Videospiele zu „multipolaren“ Plattformen beschrieben, in der es auch um Inhaltevermittlung gehen kann.

Das TMÄK geht auf drei Problemfelder in diesem Bereich ein. Der Jugendmedienschutz, der Datenschutz und die Beachtung des Verbots von Werbung und Sponsoring in öffentlich-rechtlichen Telemedien [TMÄK, S. 41 ff.] auf Drittplattformen sind an die Nutzungsbedingungen der

Plattformen gekoppelt. Um hier größtmögliche Sicherheit zu garantieren, verweist das TMÄK auf die Zuständigkeiten des Jugendschutzbeauftragten und des Datenschutzbeauftragten des hr, auf die Möglichkeiten datenschutzfreundlicher Voreinstellungen und auf bilaterale Vereinbarungen mit Drittplattformen [TMÄK, S. 42 f.].

5 2.3. Verweildauerkonzept

Mit dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag haben sich auch die Vorgaben zu Verweildauern geändert. Die 7-Tage-Frist für Angebote, die keinen Dreistufentest durchlaufen haben, besteht nicht mehr. Spezifische Vorgaben gibt es für Großereignisse (7 Tage nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 MStV), für europäische Lizenzproduktionen (30 Tage nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 10 3 MStV) sowie für zeit- und kulturgeschichtliche Archive (unbefristet nach § 32 Abs.1 Satz 2 MStV). Für die übrigen Inhalte ist den Anstalten eine Differenzierung nach Nutzerbedürfnissen und gesellschaftlichem Auftrag möglich. Zum Verweildauerkonzept enthält das TMÄK Ausführungen auf den Seiten 43 ff. Zunächst wird auf die zunehmende Nutzung von Bewegtbildangeboten im Internet verwiesen, bestätigt zuletzt durch die ARD/ZDF-Onlinestudie [TMÄK, S. 15 43]. Um die daraus resultierenden Erwartungen der Nutzerschaft nicht zu unterlaufen, sei eine Anpassung der im bestehenden Telemedienkonzept vorgesehenen Verweildauern notwendig [TMÄK, S. 44]. Die Nutzerschaft erwarte, dass Inhalte jederzeit und möglichst lange abrufbar seien [TMÄK, S. 44]. Am Beispiel der Daten zur Corona-Lage wird betont, dass „zeitlich flexibler mit Content“ umgegangen werden müsse [TMÄK, S. 45]. Dies ergebe sich auch aus der 20 gesteigerten Nutzung von Social-Media-Plattformen. Inhalte müssten somit deutlich länger bereitgehalten werden [TMÄK, S. 46]. Bei Online-Only- und Online-First-Formaten könne nicht mehr das Erstsendedatum als relevante Größe herangezogen werden, vielmehr gelte in Zukunft generell der erste Tag der Zurverfügungstellung als Beginn der Verweildauerfrist [TMÄK, S. 46]. Das TMÄK stellt dann „Eckpunkte für die Bemessung der Verweildauer“ auf, die die 25 Bedürfnisse der Nutzerschaft sowie die urheberrechtlichen, persönlichkeitsrechtlichen und finanziellen Vorgaben berücksichtigen [TMÄK, S. 47]. Als Beispiele werden Märchenangebote genannt, die, anders als vermutet, keine Saisonware zu Weihnachten seien, sondern das ganze Jahr über genutzt würden [TMÄK, S. 47].

Das Verweildauerkonzept unterscheidet im Folgenden zwischen „durch den Gesetzgeber beauftragten Befristungen und Bestimmungen“ und der „Differenzierung durch Nutzerbedürfnisse und gesellschaftlichen Auftrag“ [TMÄK, S. 48 ff.]. In die zweite Kategorie der Verweildauern fallen etwa „non-fiktionale Inhalte“, „fiktionale Inhalte“ und „Debütfilme“ [TMÄK, S. 48 ff.].

2.4. Publizistischer Mehrwert der wesentlichen Änderungen

Zum publizistischen Mehrwert der wesentlichen Änderungen verweist der hr auf die Bereitstellung hochwertiger, inhaltlich vielfältiger, breit aufgestellter werbefreier Telemedienangebote durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk [TMÄK, S. 68]. Die Qualität spielt im publizistischen Wettbewerb eine zentrale Rolle [TMÄK, S. 68] Qualität und Vielfalt werden als Alleinstellungsmerkmale beschrieben [TMÄK, S. 69].

2.5. Finanzieller Aufwand

Die Kosten für die wesentlichen Änderungen durch das TMÄK werden auf 1,1 Millionen Euro pro Jahr beziffert, die sich wie folgt verteilen sollen:

- 10 • Die Kosten für die Veranstaltung eigenständiger audiovisueller Inhalte werden im Telemedienänderungskonzept auf 0,5 Millionen Euro pro Jahr geschätzt. Der Schätzung liegt zugrunde, dass der hr künftig jährlich zehn Online-Only-Projekte als Reihe oder Einzelformate im Bereich Audio oder Video pro Jahr startet [TMÄK, S. 70].
- 15 • Die Kosten für die Verbreitung von Inhalten auf Drittplattformen werden im Telemedienänderungskonzept auf 0,5 Millionen Euro pro Jahr geschätzt. Diese Kosten entstehen für die Bereitstellung und Konfektionierung der Inhalte sowie für die erforderliche Betreuung durch ein umfassendes Community-Management [TMÄK, S. 70].
- 20 • Die Kosten für die veränderten Verweildauern werden im Telemedienänderungskonzept auf 0,1 Millionen Euro geschätzt. Aus den veränderten Verweildauern ergeben sich voraussichtlich höhere Abruf- und Nutzungszahlen der Telemedienangebote des Hessischen Rundfunks. Daraus ergebe sich auf der Grundlage von Erfahrungswerten aus der Vergangenheit ein Anstieg der Verbreitungskosten insbesondere durch attraktive Audio- und Videoinhalte [TMÄK, S. 71].

3. Verfahrensablauf

3.1. Organisation des Verfahrens

- Der Ausschuss für Telemedien und mediale Innovation (ATuml) beobachtet alle Telemedienangebote und das Videotextangebot des hr und befasst sich mit grundsätzlichen technischen, inhaltlichen und medienpolitischen Fragen der medialen Innovation. In elf Sitzungen am 11.05.21, 06.07.21, 31.08.21, 14.09.21, 26.10.21, 16.11.21, 07.12.21, 18.01.22, 08.02.22, 01.03.22 und 29.03.22 arbeitete der Ausschuss Entscheidungsempfehlungen für den Rundfunkrat des hr aus. Der Dreistufentest wurde zusätzlich in den Sitzungen des Rundfunkrats am 16.07.21, 10.09.21, 29.10.21, 03.12.21, 04.02.22, 18.03.22 und 29.04.22 thematisiert.
- Mit geeigneten Maßnahmen stellten Rundfunkrat und Ausschuss sicher, dass das Verfahren frei von Einwirkungen durch die Intendanz blieb (Beachtung der „Chinesischen Mauer“). Alle Beratungen zum Telemedienänderungskonzept fanden intern statt. Ergebnisse aus den Beratungen sowie die zugehörigen Protokolle wurden lediglich den Mitgliedern des Rundfunk- und Verwaltungsrats, nicht aber der Intendanz zur Verfügung gestellt. Der Intendant nahm lediglich an den Sitzungen des ATuml am 14.09.2021 zur Vorstellung und Erläuterung des TMÄK und am 18.01.2022 teil, um das marktökonomische Gutachten und die Stellungnahmen Dritter zu kommentieren und zu Nachfragen des Ausschusses Stellung zu nehmen. Dem folgte im Anschluss eine interne Beratung des ATuml, an der der Intendant nicht teilnahm.

3.2. Verfahrensstufen nach der Richtlinie über den Dreistufentest

- Dem Verfahren liegen die Vorgaben aus § 32 MStV sowie des „Genehmigungsverfahrens des Hessischen Rundfunks (hr) für neue Telemedienangebote, wesentliche Änderungen bestehender Telemedienangebote sowie für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme“ (DST-RL) vom 13.03.2009 in der Fassung vom 13.12.2019 zugrunde. Die Richtlinien sind auf der Webseite des hr veröffentlicht. Ziff. II DST-RL enthält die in einem Genehmigungsverfahren für neue oder wesentlich geänderte Telemedienangebote geltenden Verfahrensbedingungen.

Tabelle: Übersicht zum Verfahrensablauf

I. Vorprüfung (Ziff. I)
II. Genehmigungsverfahren
1. Erstellung einer Projektbeschreibung über das neue oder wesentlich veränderte Angebot durch den Intendanten, Zuleitung an den Rundfunkrat (Ziff. II Abs. 1)

2. Abstimmung eines zeitlichen Ablaufplans durch den Rundfunkrat in Abstimmung mit dem hr (Ziff. II Abs. 2 Satz 1)
3. Beschluss über die Einleitung des Genehmigungsverfahrens durch den Rundfunkrat (Ziff. II Abs. 2 Satz 2)
4. Veröffentlichung der Projektbeschreibung auf der Unternehmensseite des hr (www.hr.de) für die Dauer von mindestens sechs Wochen (Ziff. II. Abs. 2 Satz 2)
5. Aufforderung zur Stellungnahme Dritter (Ziff. II Abs. 2 Satz 2), mindestens sechswöchige Frist zur Stellungnahme (Ziff. II Abs. 3 Satz 1)
6. Schriftliche Vertraulichkeitserklärungen der Mitglieder aller involvierten Gremien (Ziff. II Abs. 3 Satz 5)
7. Erstellung einer Vorlage und Übermittlung an den Rundfunkrat zur Genehmigung, Übermittlung auch an den Verwaltungsrat zur Vorberatung (Ziff. II Abs. 4)
8. Einschaltung eines Gutachters zu den marktlichen Auswirkungen (Ziff. II Abs. 5 Satz 2), Bekanntgabe des Namens des Gutachters im Internetangebot auf der Unternehmensseite des hr (Ziff. II Abs. 5 Satz 3)
9. Eingang von Stellungnahmen Dritter <ol style="list-style-type: none"> a) Weiterleitung unverzüglich nach Eingang an den Intendanten (Ziff. II Abs. 6 Satz 1) b) Weiterleitung an Gutachter (Ziff. II Abs. 5 Satz 5) c) unverzüglich zentrale Zurverfügungstellung für die Mitglieder des Rundfunk- und Verwaltungsrats (Ziff. II Abs. 6 Satz 2)
10. Beratung
<ol style="list-style-type: none"> a) Grundlage (Ziff. II. Abs. 7) <ul style="list-style-type: none"> - Stellungnahmen Dritter - eingeholte externe Gutachten - Kommentierung des Gutachtens durch den Intendanten b) Eintritt in die Beratung, Befassung vor der Entscheidung (Ziff. II. Abs. 7)
11. Entscheidung
<ol style="list-style-type: none"> a) Mehrheiten: 2/3 der anwesenden Mitglieder; mindestens die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder b) Begründung

aa) Entscheidung ist zu begründen bb) Prüfung, ob das neue oder veränderte Angebot dem Angebotskonzept entspricht und die Voraussetzungen des öffentlichen Auftrags erfüllt sind cc) Berücksichtigung der Stellungnahmen Dritter, eingeholter Gutachten, der Kommentierung des Intendanten und der Empfehlung des Verwaltungsrats
c) Veröffentlichung des Ergebnisses auf der Webseite (Ziff. II Abs. 9 Satz 4)
III. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens
1. Rechtsaufsicht , Intendant übermittelt alle für die rechtsaufsichtliche Prüfung notwendigen Unterlagen
2. Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung auf der Unternehmensseite des hr (www.hr.de) und Hinweis auf die Veröffentlichung im Staatsanzeiger Hessen

3.2.1. Erstellung einer Vorlage für den Rundfunkrat

Nach Ziff. II Abs.1 Satz 1 DST-RL erstellt der Intendant eine Projektbeschreibung über das neue oder wesentlich geänderte Angebot, die er dem Rundfunkrat zuleitet. Dieser Verpflichtung ist er mit dem Telemedienänderungskonzept vom 31. August 2021 nachgekommen. In der Sitzung des Rundfunkrats vom 10. September 2021 übergab der Intendant dem Rundfunkrat das Telemedienänderungskonzept.

3.2.2. Übermittlung der Vorlage an den Verwaltungsrat zur Vorberaterung

Der Intendant hat die Vorlage mit Schreiben vom 31.08.2021 dem Verwaltungsrat zur Vorberaterung übersandt (vgl. Ziff. II Abs. 4 DST-RL). Der Rundfunkrat stellte mit dem Verwaltungsrat Benehmen über die weitere Vorgehensweise her. Der Verwaltungsrat erklärte, dass eine förmliche Beschlussfassung seinerseits über die Auftragserteilung zur Erstellung des marktökonomischen Gutachtens mangels Erreichung der Vorlagengrenze nicht erforderlich sei. Den Vorsitzenden des ATuml bat der Verwaltungsrat um Information, wenn es im Verfahren wider 15 Erwarten zu wesentlichen Abweichungen gegenüber dem vorgestellten Prozedere kommen sollte [Beschluss des Verwaltungsrats vom 10.09.2021].

3.2.3. Abstimmung eines zeitlichen Ablaufplans

Nach Ziff. II Abs. 2 Satz 1 DST-RL erstellt der Rundfunkrat in Abstimmung mit dem hr einen zeitlichen Ablaufplan. Der Vorsitzende des Rundfunkrats übergab dem Intendanten in der

Sitzung des Rundfunkrats am 16.07.2021 den vorläufigen Termin- und Ablaufplan. Der Intendant erhob keine Einwände.

3.2.4. Beschluss über die Einleitung eines Genehmigungsverfahrens

5 In seiner Sitzung am 10.09.2021 beschloss der Rundfunkrat im Sinne von Ziff. II Abs. 2 Satz 2 DST-RL die Einleitung des Genehmigungsverfahrens.

3.2.5. Veröffentlichung der Projektbeschreibung

10 Nach Ziff. II. Abs. 2 Satz 2 DST-RL veröffentlicht der Rundfunkrat die Projektbeschreibung für einen Zeitraum von mindestens sechs Wochen auf der Unternehmensseite des hr (www.hr.de). Der Rundfunkrat veröffentlichte die Angebotsbeschreibung am 13.09.2021 auf www.hr.de und zudem auf seiner Homepage in der Rubrik „Dreistufentest“ (<https://download.hr-rundfunkrat.de/telemedienaenderungskonzept-2021-100.pdf>). Dort befindet sich die Angebotsbeschreibung bis zum heutigen Tage, ebenfalls eine vom Intendanten nachgereichte Korrektur einer Angabe zu den Nutzungszahlen hessischer Nachrichtenangebote im Internet auf Seite 67 des Telemedienänderungskonzepts. Hier wurde die Angabe „Visits pro Jahr“
15 durch „Visits pro Monat“ ersetzt. Diese Korrektur wurde mit Schreiben vom 30.09.2021 auch auf der Internetseite des Rundfunkrats veröffentlicht.

Außerdem richtete der Rundfunkrat auf seiner Homepage eine eigene Rubrik ein, auf der grundlegende Erläuterungen zum Dreistufentest, das Telemedienänderungskonzept und sukzessive alle weiteren nicht vertraulichen Dokumente eingestellt wurden: [https://www.hr-rund-](https://www.hr-rundfunkrat.de/dreistufentest/index.html)
20 [funkrat.de/dreistufentest/index.html](https://www.hr-rundfunkrat.de/dreistufentest/index.html)

3.2.6. Aufforderung zur Stellungnahme Dritter

Nach Ziff. II Abs. 2 Satz 2 DST-RL hat der Rundfunkrat Dritte für einen Zeitraum von sechs Wochen (vom 13.09.2021 bis zum 25.10.2021) zur Abgabe einer Stellungnahme aufgefordert. Die Vorgaben zu dieser Fristsetzung ergeben sich aus Ziff. II Abs. 3 Satz 1, 2 DST-RL sowie
25 aus § 32 Abs.5 Satz 2 MStV und wurden eingehalten. Zudem hat er auf diese Möglichkeit mit Pressemitteilung vom 13.09.2021 hingewiesen.

3.2.7. Schriftliche Vertraulichkeitserklärungen

Nach Ziff. II Abs. 3 Satz 5 DST-RL haben die Mitglieder aller im Rahmen des Genehmigungsverfahrens befassten Gremien schriftliche Vertraulichkeitserklärungen abzugeben, in denen
30 sie sich zur unbedingten Vertraulichkeit und Verschwiegenheit bezüglich der Geschäftsgeheimnisse Dritter verpflichten. Diese Vertraulichkeitserklärungen liegen dem Rundfunkrat vor.

3.2.8. Marktliches Gutachten

3.2.8.1. Gegenstand des Gutachtens

Nach § 32 Abs. 5 Satz 4 MStV und Ziff. II Abs. 5 Satz 2 DST-RL ist im Rahmen der Beurteilung des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb (zweite Stufe des Dreistufentests) die Einholung eines Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots obligatorisch. In ihm sind nach der Aufforderung zur Abgabe einer Interessenbekundung von 19.07.2021 die folgenden Aspekte zu untersuchen: Die Beurteilung der marktlichen Auswirkungen der Änderungen des Angebots setzt die Abgrenzung des relevanten ökonomischen Marktes voraus. Hierbei ist – sofern vorhanden – die Spruchpraxis des EuGH und des BGH zu berücksichtigen. Ggf. ist eine eigene empirische Analyse (Nutzerabfrage) vorzunehmen. Zudem sind die publizistischen Angebote, mit denen der Bestand des hr in Wettbewerb steht, sowie die dazugehörigen Wettbewerber zu identifizieren. Potenziell sind hier kommerzielle, nicht-kommerzielle und öffentlich-rechtliche Anbieter zu berücksichtigen. Zweitens ist eine Markt- und Wettbewerbsanalyse mit dem Angebot des hr (statische Analyse) zu erstellen. Drittens sind in einer dynamischen Analyse die marktlichen Auswirkungen unter Zugrundelegung eines hypothetischen Marktaustritts zu beurteilen. Die Untersuchungsergebnisse sind unter Berücksichtigung der Stellungnahmen Dritter in einem schriftlichen Gutachten darzulegen.

Das in Auftrag gegebene marktliche Gutachten von PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 30. November 2021 erfüllt diese Voraussetzungen. Von der Einholung weiterer Gutachten bzw. eines Gutachtens zu den publizistischen Auswirkungen konnte abgesehen werden.

3.2.8.2. Auswahl des Gutachters

Der Rundfunkrat hat am 19.07.2021 ein Interessenbekundungsverfahren eingeleitet. In einer Presseerklärung vom gleichen Tage wurde die geplante Vergabe des Gutachtens bekanntgegeben. Im Interessenbekundungsverfahren wurde auf die folgenden einschlägigen Auswahlkriterien hingewiesen: spezifische Expertise im Medien- und Wettbewerbsbereich (juristischer und ökonomischer Sachverstand, Referenzkunden, Referenzprojekte, Mitarbeiterstruktur/Kapazitäten, Partner insbesondere im Bereich Medienforschung/Marktdatenerhebung), Unabhängigkeit, Kosten, Zeitbedarf, Umfang und Art der Präsentation (Zwischenberichte, Ergebniszusammenfassung, mündliche Erläuterung, ggf. Bereitschaft zu Expertengespräch) sowie Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (Vertraulichkeitserklärung, Haftungsübernahme).

Der Rundfunkrat beauftragte mit Beschluss vom 16.07.2021 den Vorsitzenden des Rundfunkrats, den Vorsitzenden des Ausschusses für Telemedien und mediale Innovation und die Gremiengeschäftsstelle die eingegangenen Interessenbekundungen zu sichten und dem Rundfunkrat einen Auswahlvorschlag zu unterbreiten. Der Rundfunkrat stimmte am

10.09.2021 dem Vorschlag zu, das Gutachten an die PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf der Grundlage des finalen Angebots des Anbieters in der Fassung vom 13.09.2021 zu vergeben. Der Rundfunkrat stellte außerdem fest, dass die Auswahl des Gutachters in einem transparenten, nichtdiskriminierenden und objektiven Verfahren erfolgte.

Die endgültige Beauftragung des Gutachters erfolgte am 27.09.2021. Die Veröffentlichung des Namens und der Adresse des Gutachters erfolgte im Rahmen einer Pressemitteilung und im Internet am 28.09.2021.

Das Gutachten wurde dem Rundfunkrat fristgerecht am 30.11.2021 zugeleitet und durch Vertreter von PwC am 07.12.2021 im Ausschuss für Telemedien und mediale Innovation und am 04.02.2022 im Rundfunkrat präsentiert, erläutert und beraten. [Anlage 2]

3.2.9. Stellungnahmen Dritter

Der Rundfunkrat hat entsprechend den gesetzlichen Vorgaben Dritten die Gelegenheit eingeräumt, Stellung zum neuen Telemedienänderungskonzept zu nehmen. Innerhalb der dafür eingeräumten Frist sind dem Rundfunkrat zum neuen Telemedienänderungskonzept insgesamt drei Stellungnahmen Dritter zugegangen. Es sind die Stellungnahmen von VAUNET (Verband Privater Medien – 15 Seiten), der Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR – 3 Seiten) und des Verbands der Hessischen Zeitungsverleger (VHVZ – 16 Seiten).

Die Stellungnahmen Dritter wurden dem Intendanten gemäß Ziff. II Abs. 6 Satz 1 DST-RL am 26.10.2021 durch den Rundfunkrat zur Kommentierung zugeleitet. Die Stellungnahmen Dritter wurden gemäß Ziff. II Abs. 5 Satz 5 DST-RL ebenfalls am 26.10.2021 an die Gutachter weitergeleitet.

Nach Ziff. II Abs. 6 Satz 2 DST-RL hat der Vorsitzende des Rundfunkrats alle für die Befassung erforderlichen Unterlagen für die Mitglieder des Rundfunkrats und des Verwaltungsrats zentral zugänglich zur Verfügung gestellt. Die Stellungnahmen von VHVZ und APR, die der Veröffentlichung nach Rücksprache zugestimmt haben, wurden am 01.11.2021 auf der Webseite des Rundfunkrats veröffentlicht.

3.2.10. Beratungen des Rundfunkrats

Am 22.12.2021 ist die Kommentierung des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter dem Vorsitzenden des Rundfunkrats zugeleitet worden. Darüber hinaus hat der Intendant mit Schreiben vom 22.12.2021 zu dem Gutachten von PwC Stellung genommen. Beide Kommentierungen wurden mit dem Intendanten in der Sitzung des Ausschusses für Telemedien und mediale Innovation am 18.01.2022 und in weiteren internen Sitzungen beraten.

Nach Ziff. II. Abs. 7 Satz 1 DST-RL befasste sich der ATUml in all seinen internen Sitzungen und der Rundfunkrat in den internen Sitzungen am 03.12.2021 und am 04.02.2022 mit den form- und fristgerecht eingegangenen Stellungnahmen Dritter, mit dem eingeholten Gutachten des externen Sachverständigen sowie mit den Kommentierungen des Intendanten.

5 **3.2.11. Entscheidung des Rundfunkrats**

3.2.11.1. Genehmigung des Telemedienänderungskonzepts

Am 29.04.2022 hat der Rundfunkrat das Telemedienänderungskonzept mit dem oben aufgeführten Tenor mit 22 Stimmen der 22 anwesenden Mitglieder genehmigt (vgl. Ziff. II Abs. 9 DST-RL). Damit wurde die vom Gesetzgeber geforderte $\frac{2}{3}$ -Mehrheit (§ 32 Abs. 6 Satz 1 MStV) erreicht.

3.2.11.2. Entscheidung über Verfahrensrügen

- **Keine unmittelbare Information Dritter über Verfahrenseröffnung**

Der VHZV moniert, dass weder er noch der Bundesverband BDZV über den Beginn des Dreistufentestverfahrens unmittelbar informiert wurden. Der Rundfunkrat weist diesen Einwand zurück. Eine unmittelbare Information etwaiger Dritter sieht weder § 32 MStV noch die Genehmigungsrichtlinie des hr vor. Der Rundfunkrat sieht sich an diese Ausgestaltung des Verfahrens gebunden.

- **Zu kurze Frist zur Abgabe von Stellungnahmen Dritter**

Der VHZV beurteilt die Wahl der Mindestfrist von sechs Wochen für die Abgabe von Stellungnahmen Dritter als „entscheidend zu kurz“ [VHZV, Stellungnahme, S.1]. Der Rundfunkrat weist diesen Einwand zurück. Die Festlegung entspricht den Vorgaben aus § 32 Abs. 5 Satz 2 MStV und Ziff. II Abs.3 Satz 2 DST-RL. Die Regelungen vermögen die legitimen Interessen Dritter hinreichend zu wahren und dienen zugleich der Beschleunigung des Verfahrens. Die Orientierung des Rundfunkrats an der Mindestfrist war auch dem Bemühen geschuldet, der Regelung gerecht werden zu können, wonach das gesamte Dreistufentestverfahren „innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein“ soll [Ziff. II Abs.10 DST-RL].

3.2.11.3. Entscheidung über materielle Einwände

In den Stellungnahmen ist eine Reihe materieller Einwendungen vorgebracht worden. Auf sie wird im Rahmen der materiellen Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV näher einzugehen sein.

3.3. Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV

Das Telemedienänderungskonzept genügt den materiellen Voraussetzungen, die sich aus § 32 Abs.4 MStV, konkret aus dem Dreistufentest ergeben. Das Telemedienänderungskonzept entspricht zudem den Anforderungen, die sich aus dem Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in § 30 MStV ergeben.

Der Medienstaatsvertrag enthält eine Reihe von Ver- und Geboten im Hinblick auf öffentlich-rechtliche Telemedienangebote. In diesem Kontext sind relevant:

- kein presseähnliches Angebot (§ 30 Abs. 7 Satz 1 MStV)
- keine Werbung mit Ausnahme von Produktplatzierung (§ 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV)
- keine flächendeckende lokale Berichterstattung (§ 30 Abs. 5 Nr. 3 MStV)
- kein Verstoß gegen die Negativliste (§ 30 Abs. 5 Nr. 4 MStV und die in der Anlage zum MStV aufgeführten Angebotsformen)
- journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung des Angebots (§ 30 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV)

Seine Grenze findet der Telemedienauftrag des hr zunächst in den gesetzlichen Verboten aus § 30 Abs. 5 MStV. § 30 Abs. 5 MStV enthält eine Aufzählung mit Inhalten, die im Rahmen der Veranstaltung von öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten unzulässig sind. In § 30 Abs. 7 Satz 1 MStV ist zudem das Verbot der Presseähnlichkeit von Telemedienangeboten geregelt. Auch mit den in Rede stehenden Änderungen des Telemedienkonzepts „hr-online“ umfassen die Telemedienangebote des hr solche Inhalte nicht. Hierauf ist im Einzelnen näher einzugehen. Weitere Ausführungen des Rundfunkrats finden sich in der Prüfung der Einwände in den Stellungnahmen Dritter in Kapitel 6 auf Seite 34 ff. dieser Entscheidung.

3.3.1. Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung

Sowohl die dauerhafte als auch die aktuelle Programmbeobachtung im laufenden Dreistufentest durch den Rundfunkrat und seine Ausschüsse erbrachten keine Hinweise auf eine flächendeckende lokale Berichterstattung.

3.3.2. Verbot von Spieleangeboten ohne Bezug zu einer Sendung

Der hr plant nicht, Spiele ohne Bezug zu einer Sendung anzubieten. Wie der Intendant gegenüber dem Rundfunkrat ausgeführt hat, ist derzeit nicht vorgesehen, auf Gaming-Plattformen aktiv zu werden. Der Intendant wollte jedoch nicht ausschließen, dass der hr zu einem späteren Zeitpunkt auf entsprechenden Drittplattformen vertreten ist, um einzelne Zielgruppen unter dem Gesichtspunkt des spielerischen Lernens zu erreichen [Protokoll vom 18.01.2022]. Hierbei gehe es jedoch nicht um ein originäres Spieleangebot des hr, sondern um die Präsenz auf entsprechenden Drittplattformen mit Wissens- und Bildungsinhalten. Die Vorgaben aus dem

Telemedienauftrag des hr stehen dem zunächst nicht entgegen. Ungeachtet dessen wird der Rundfunkrat solche Aktivitäten des hr beobachten und darauf achten, dass keine Verstöße gegen das Verbot von Spielen im Sinne der Negativliste durch das Angebot des hr erfolgen [vgl. auch Entscheidung, S. 40].

5

3.3.3. Verbot der Presseähnlichkeit

Die in Rede stehenden Änderungen am Telemedienkonzept verstoßen nicht gegen das Verbot der Presseähnlichkeit. Online-Only-, Online-First- und hr-Inhalte auf Drittplattformen sind, anders als die sendungsbegleitenden Seiten und das Portal www.hessenschau.de, per se nicht verdächtig, presseähnlich zu sein. Textanteile in den Telemedienangeboten, die der hr auf Drittplattformen verbreitet, übernehmen lediglich Schlagzeilen- bzw. Kurztextfunktionen. Vorbehalte insbesondere des VHZV betreffen daher nicht die im Telemedienänderungskonzept beschriebenen wesentlichen Änderungen, die Gegenstand des Verfahrens sind. Ungeachtet dessen verweist der Rundfunkrat auf die Einrichtung einer Schlichtungsstelle gemäß § 30 Abs. 7 Satz 6 MStV [vgl. auch Entscheidung, S. 35].

10
15

3.3.4. Verbot von Werbung

Das Telemedienangebot und die hier gegenständlichen Änderungen wahren das für Telemedienangebote geltende Werbeverbot. Dass Inhalte des hr mit Werbung auf Drittplattformen in Berührung kommen, ist den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten des Internets und damit der Ermächtigung zur Betätigung auf Drittplattformen in § 30 Abs. 4 Satz 2 MStV inhärent. Auch das Telemedienänderungskonzept erkennt, dass es sich im kommerziellen Umfeld der Drittplattformen nicht vollständig vermeiden lässt, dass die Nutzerinnen und Nutzer mit kommerzieller Werbung konfrontiert werden. Der hr bekräftigt mit dem Telemedienänderungskonzept seine Absicht, dass die Verbreitung seiner Telemedien auf Drittplattformen in einem möglichst werbe- und sponsorenfreien Umfeld erfolgen soll [TMÄK, S. 43]. Der Intendant erklärte gegenüber dem Rundfunkrat zudem, dass der hr sowohl auf seinen eigenen Plattformen als auch auf Drittplattformen selbst keine Werbung platziert [Protokoll vom 18.01.2022].

20
25

Die Werbefreiheit ist ein Alleinstellungsmerkmal des öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots, das die Unabhängigkeit auch des hr vor ökonomischen Interessen im Internet garantiert. Mit seinem Telemedienangebot bildet der hr damit ein Gegengewicht zur Netz- und Plattformökonomie des Internets, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beitragsurteil 2018 skizziert (BVerfGE 149, 222 (261 Rn. 79)).

30

Der Rundfunkrat sieht durchaus das Problem, dass bei sinkender Bedeutung des linearen Angebots und einem steigenden Gewicht des öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots Werbeerlöse des hr zurückgehen können. Er wird jedoch gleichwohl in der nachlaufenden Telemedienkontrolle die Einhaltung des Werbeverbots im Blick behalten, insbesondere auch die

35

Beachtung der Vorgaben in Punkt 4 der vom Rundfunkrat beschlossenen Richtlinien für die Verbreitung von hr-Telemedienangeboten über Drittplattformen vom 13.12.2019 [vgl. auch Entscheidung, S. 37 f.].

3.3.5. Gebotsregeln

- 5 Der Rundfunkrat hat untersucht, ob das Telemedienangebot im Sinne von § 30 Abs. 1 MStV journalistisch-redaktionell (§ 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV) veranlasst und gestaltet ist. Die regelmäßige Programmbeobachtung und die vertieften Beobachtungen im Rahmen des Dreistufentestverfahrens haben keine Anhaltspunkte ergeben, an der Einhaltung dieser Gebotsregel zu zweifeln [vgl. auch Entscheidung, S. 28 ff.]. In seinem Telemedienangebot präsentiert der hr
- 10 ein Angebot, das den Anforderungen seines Auftrags in § 26 MStV entspricht. Zu diesem Zwecke recherchieren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des hr Quellen, bewerten und gewichten gesammelte Informationen, bereiten diese auf und präsentieren sie den Nutzerinnen und Nutzern in Bild, Ton oder Text.

4. Prüfung auf Stufe 1 des Dreistufentests:

Das Telemedienänderungskonzept entspricht den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft.

5 Der Rundfunkrat hat gemäß § 32 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 MStV geprüft, inwiefern die wesentlichen Änderungen des Telemedienangebots den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen, und festgestellt, dass die wesentlichen Änderungen des Telemedienangebots „hr-online“ sowohl den allgemeinen Anforderungen in § 26 MStV als auch den telemedienspezifischen Anforderungen aus § 30 Abs. 3 und 4 MStV genügen.

4.1. Erfüllung des allgemeinen Programmauftrages

10 Der Rundfunkrat hat gemäß § 32 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 MStV zunächst geprüft, inwiefern die wesentlichen Änderungen des Angebots den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen. Hier war in einem ersten Schritt zu klären, ob die Änderungen des Telemedienkonzepts vom allgemeinen Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gedeckt sind. Das im Telemedienänderungskonzept beschriebene Telemedi-
15 enangebot des hr erfüllt nach Überzeugung des Rundfunkrats die allgemeinen Anforderungen, die sich für den Auftrag des hr aus § 26 MStV und § 2 Abs. 1 hr-Gesetz ergeben.

Eine besondere Stellung nimmt für den hr die regionale Berichterstattung für das Bundesland Hessen ein, dessen Rundfunkanstalt er ist. Neben seine übergreifende Informationsfunktion tritt eine landesweite Integrationsfunktion. Die Darbietungen des hr sollen „dem Frieden, der
20 Freiheit und der Völkerverständigung dienen“ (§ 3 Nr. 2 hr-Gesetz). Wie andere Landesrundfunkanstalten nimmt der hr einen spezifisch öffentlich-rechtlichen Versorgungsauftrag im föderalen Gefüge wahr. Die regionale Komponente macht den hr zu einem Programmveranstalter, der – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „integrierende Funktionen für das Staatsganze“ (BVerfGE 31, 314 (329)) ausübt. Als solcher gibt er einen aktuellen Überblick
25 über das regionale und überregionale Geschehen, beleuchtet aber auch Themen von nationaler, europäischer und internationaler Relevanz aus hessischer Perspektive [TMÄK, S. 56]. Sein Telemedienangebot leistet einen wichtigen Beitrag für die Berichterstattung aus der landesweiten publizistischen Perspektive.

Der Auftrag zur medialen Daseinsvorsorge kann heutzutage nur durch ein Angebot erfüllt werden, das abwechslungsreich genug ist, um den vielfältigen Bedürfnissen der Gesamtbevölkerung Rechnung zu tragen. Diesen Anforderungen kommt der hr mit den Änderungen des Telemedienkonzepts im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht jüngst bekräftigten „Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ nach (BVerfGE 149, 222 (261 Rn. 83)). Die Möglichkeit der Entkoppelung der Telemedienangebote vom line-
30 aren Angebot (Online-Only-Angebot) und die Verbreitung „eigenständiger“ Telemedien (§ 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 MStV) gibt es erst seit kurzem. Sie trägt der wachsenden Bedeutung der
35

5 Telemedien für die Meinungsbildung Rechnung. Der mit dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag reformierte Telemedienauftrag spiegelt sich daher zurecht im TMÄK wider. Der hr ist mit seinen Inhalten zudem nach Überzeugung des Rundfunkrats zu Recht auf solchen Drittplattformen präsent, die für öffentliche Debatten und die demokratische Meinungsbildung maßgeblich und geeignet sind. Auf die Änderungen des Telemedienänderungskonzepts ist im Folgenden detailliert einzugehen.

4.2. Eigenständige Audio- und Videoinhalte (Online Only)

10 Der Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 MStV Sendungen der Programme der Anstalten auf Abruf vor und nach deren Ausstrahlung sowie eigenständige audiovisuelle Inhalte. Mit dem Telemedienänderungskonzept entspricht der hr diesem Auftrag. Er entspricht damit dem Wandel in der Nutzung nicht nur öffentlich-rechtlicher Inhalte. Eigenständig stehende Audio- und Videoinhalte ermöglichen neue, im linearen Angebot nicht umsetzbare Angebots-, Darstellungs- und Erzählformen, die der hr zur Erfüllung seines Auftrags nutzen kann und soll. Verwiesen sei hierfür nur auf die im Telemedienänderungskonzept beschriebenen Anwendungsbeispiele [TMÄK, S. 36]. Der in § 30
15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 MStV beschriebene Auftrag zur Veranstaltung eigenständiger Audio- und Videoinhalte differenziert nicht nach dem Inhalt von Telemedienangeboten. Auch eigenständige Audio- und Videoinhalte können und sollen im Sinne des allgemeinen Auftrags aus § 26 MStV der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung dienen.

20 Die von der Intendanz für Online-Only-Inhalte vorgesehenen finanziellen Mittel sowie die finanzielle Situation des hr schließen die Veranstaltung einer größeren Zahl von Produktionen aus. Auch in seiner Kommentierung der Stellungnahmen Dritter erklärte der Intendant, dass Inhalte in der Regel für mehrere Verbreitungswege produziert werden [Kommentierung des Intendanten, S. 8]. Der Intendant erklärte dem Rundfunkrat darüber hinaus, dass die Veranstaltung von Online-Only-Angeboten im Sinne des Telemedienänderungskonzepts allein solche Produktionen betrifft, die inhaltlich oder von ihrer Aufbereitung so speziell sind, dass sie
25 in keinem der linearen Programme sinnvoll integriert werden können [Protokoll vom 18.01.2022]. Der Rundfunkrat plädierte bereits in der Vergangenheit immer für eine mögliche Mehrfachnutzung in den digitalen und linearen Programmangeboten und wird das auch weiterhin tun [vgl. auch Entscheidung, S. 48].

30 Naturgemäß erreichen eigenständig stehende Audio- und Videoinhalte nicht die sogenannten „Nonliner“, die Inhalte lediglich auf linearem Übertragungswege konsumieren. Diese Benachteiligung ist dem Gesetz jedoch immanent, das den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit der Veranstaltung entsprechender Inhalte gerade beauftragt. Die dem Gesetz immanente Benachteiligung einer kleiner werdenden Zahl an Nonlinern beschränkt sich zudem auch mit Blick auf
35 die nur geringe Zahl geplanter Online-Only-Inhalte auf ein Minimum.

4.3. Rolle und Bedeutung von Drittplattformen

Nicht nur im Rahmen der Beratungen zum Dreistufentest war und ist es dem Rundfunkrat ein zentrales Anliegen, die Rolle und Bedeutung von Drittplattformen für die Telemedienangebote des hr zu diskutieren und die konkrete Umsetzung im Rahmen eines Community Managements zu begleiten. Der Rundfunkrat geht dabei zunächst vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus, dass der hr ein Angebot für alle erstellen muss. Die Möglichkeit, dafür auch Drittplattformen zu nutzen, ergibt sich aus § 30 Abs. 4 Satz 2 MStV. Danach kann der hr Telemedien auch außerhalb des dafür jeweils eingerichteten eigenen Portals anbieten, soweit dies zur Erreichung der Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist. Dem Rundfunkrat ist dabei bewusst, dass sich das Mediennutzungsverhalten in den letzten Jahren – gerade in der jüngeren Generation – hin zu Drittplattformen wie YouTube, Facebook, Instagram, TikTok oder Spotify verschoben hat. Dies ist nicht zuletzt in der umfassenden ARD/ZDF-Onlinestudie von 2021 dargestellt.

Der Rundfunkrat führt seine Diskussionen in Kenntnis der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Digitalisierung der Medien und zu den Auswirkungen von Netz- und Plattformökonomie sowie der sozialen Netzwerke von 2018 und 2021. Mit Sorge beobachtet auch der Rundfunkrat die Phänomene der digitalen Massenkommunikation wie Hassrede, Polarisierung, Deepfakes, Desinformation, Filterblasen, Echokammern, Abhängigkeiten von dominanten Marktteilnehmern etc. Die folgenden Aspekte der Präsenz von Telemedienangeboten des hr auf Drittplattformen wurden und werden im Rundfunkrat vertieft betrachtet.

4.3.1. Datenschutz und Jugendmedienschutz

Zu den Punkten „Datenschutz“ und „Jugendmedienschutz“ auf Drittplattformen stellt der Rundfunkrat fest, dass der hr für die Verbreitung von Inhalten auf Drittplattformen die dort geltenden Bedingungen und AGB einhalten muss, sofern keine gesonderten Vereinbarungen mit den Plattformbetreibern bestehen. Probleme könnten sich dann ergeben, wenn diese Vorgaben nicht das erforderliche Schutzniveau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erreichen. Das Thema war daher Gegenstand einer Sitzung mit der Intendanz. Der Intendant verwies dabei zunächst auf die geltenden Richtlinien für die Verbreitung von hr-Telemedienangeboten über Drittplattformen in der Fassung vom 13.12.2019. Er erklärte, dass der Verbreitung von Inhalten auf Drittplattformen jeweils eine journalistisch-redaktionelle Entscheidung zugrunde liegt, die regelmäßig überprüft wird. Die Richtlinien umfassen zudem auch Vorgaben zum Datenschutz, die der hr bei der Verbreitung von Inhalten auf Drittplattformen beachten muss [Protokoll der Sitzung vom 18.01.2022]. Diese Ausführungen nimmt der Rundfunkrat zur Kenntnis, ebenso die Erläuterung zu den konkreten Beispielen im TMÄK [TMÄK, S. 31]. Der Rundfunkrat wird zudem auch in der nachlaufenden Telemedienkontrolle auf die Einhaltung der Vorgaben zum Daten- und Jugendschutz achten, Beschwerden nachgehen und den Kontakt zu den

Beauftragten des hr für Jugendschutz und Datenschutz halten. Diese Themen werden in der vernetzten Medienwelt zunehmend bedeutender und komplexer. Die Arbeit an diesen Themen ist zentral für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Konkrete Anhaltspunkte für eine Missachtung der Vorgaben zum Datenschutz und Jugendmedienschutz liegen dem Rundfunkrat nicht vor. [vgl. auch Entscheidung, S. 41]

4.3.2. Rolle und Bedeutung von Drittplattformen in der Distributionsstrategie

Für den Rundfunkrat sind die Ausführungen im TMÄK zur Rolle und Bedeutung von Drittplattformen sowie die zusätzlichen Erläuterungen des Intendanten unter anderem in der Sitzung vom 18.01.2022 nachvollziehbar und begründet. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann nur dann erfüllt werden, wenn für die Verbreitung von Inhalten die insbesondere von der jungen Zielgruppe stark genutzten Plattformen nicht außer Acht gelassen werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss auch dort als vielfaltssicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht vertreten sein. Oberstes Gebot ist, auf den Drittplattformen der Polarisierung des Diskurses entgegenzutreten und Filterblasen sowie Echokammern entgegenzuwirken. Dass dabei jede Plattform ihre Besonderheiten aufweist und diese in der Produktion von Inhalten zu berücksichtigen sind, ist eine Selbstverständlichkeit. Das Engagement auf Drittplattformen muss zudem mit einer Strategie verbunden sein, nach der Nutzerinnen und Nutzer, soweit möglich, auch auf die eigenen Plattformen geleitet bzw. für diese interessiert werden. Eigene Beobachtungen des Rundfunkrats zeigen, dass der hr diese Strategie verfolgt [vgl. auch Entscheidung, S. 28 ff.]. Mittelfristig kann ein Gegengewicht nur durch eine gemeinsame Plattformstrategie aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ggf. auch in Zusammenarbeit mit Einrichtungen aus den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Kultur erreicht werden.

4.3.3. Community Management

Das Community Management des hr ist ein Dauerthema des Rundfunkrats und war wiederholt Gegenstand der Beratungen mit der Geschäftsleitung, der Medienforschung und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Community Managements. Auch in der Beobachtungswoche, in der Mitglieder des Rundfunkrats sowohl alle hessenschau-Posts auf Facebook und Instagram als auch alle Kommentare betrachtet und ausgewertet haben, gibt die Realität der Nutzung der Kommentarfunktion Anlass zur Sorge [vgl. auch Entscheidung, S. 30]. In Übereinstimmung mit dem Intendanten sieht der Rundfunkrat das Problem, dass insbesondere bei hochpolarisierenden Themen wie der Corona-Pandemie einzelne Seiten eines öffentlich-rechtlichen Angebots trotz des großen Engagements der Beschäftigten im Community Management von demokratieskeptischen bzw. -feindlichen Kommentaren regelrecht gekapert werden und so ein verfälschtes Bild der öffentlichen Meinung vermitteln.

Aus Sicht des Rundfunkrats ist es von zentraler Bedeutung, das Community Management des hr personell in ausreichender Zahl und Qualifikation auszustatten. Seiner Funktion als Gegengewicht wird der hr nur durch ein entsprechendes Engagement auf Drittplattformen gerecht. Insofern begrüßt der Rundfunkrat die Ausführung des Intendanten, dass die im Telemedien-
5
änderungskonzept aufgeführten Kosten primär der Stärkung des Community Managements dienen und nicht für eine inhaltliche Ausweitung der Aktivitäten auf Drittplattformen genutzt werden sollen. Der Rundfunkrat spricht sich dafür aus, die formatgerechte Ansprache der Nutzerinnen und Nutzer zu verstärken, die Einhaltung der Netiquette des hr konsequent durchzusetzen und ggf. die Kommentarfunktion gar nicht erst zu eröffnen oder aber vorzeitig zu schließen. Die Zielsetzung, „eine sachliche und konstruktive Gesprächskultur zu etablieren“ (TMÄK,
10
S. 38) und insbesondere „Hate Speech“ keine Plattform zu bieten, wird der Rundfunkrat weiter im Blick behalten [vgl. auch Entscheidung, S. 30].

Dabei ist das für analoge Orte geltende Hausrecht auch auf den virtuellen Raum übertragbar. Der hr darf in seinem Telemedienangebot das virtuelle Hausrecht ausüben und ist verpflichtet,
15
Regeln für die Benutzung beispielsweise in Form einer Netiquette auf Grundlage seines Auftrags und seiner Programmgrundsätze aufzustellen. Der Vorbehalt, Kommentare zu löschen, die gegen die Netiquette verstoßen, bezieht sich nicht nur auf solche Kommentare, die strafrechtlich relevante Verstöße darstellen. Zwar stellt die Löschung eines Kommentars in den meisten Fällen einen Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts auf Meinungsfreiheit dar,
20
allerdings ist dieses Grundrecht nicht schrankenlos gewährleistet und muss mit der dem hr zustehenden Programmfreiheit, den gesetzlichen Verpflichtungen und dem öffentlich-rechtlichen Auftrag abgewogen werden. Der hr ist wie andere öffentlich-rechtliche Anbieter zur Nutzung von Drittplattformen berechtigt, soweit dies „aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist“. Der hr hat jedoch weder das Recht noch die Pflicht, Nutzerinnen und Nutzern
25
eine Plattform für deren allgemeines Diskussionsbedürfnis auch zu nicht von der Rundfunkanstalt eingestellten Themen zur Verfügung zu stellen. Daher dürfen nicht-themenbezogene Beiträge gelöscht werden.

4.4. Verweildauerkonzept

In Bezug auf die Ausführungen im TMÄK zum Verweildauerkonzept hat der Rundfunkrat keine
30
Bedenken. Vielmehr begrüßt der Rundfunkrat, dass den Nutzerinnen und Nutzern der öffentlich-rechtlichen Telemedien beitragsfinanzierte Beiträge länger zur Verfügung stehen. In einem Marktumfeld mit Anbietern wie Netflix und Amazon, die Eigenproduktionen zeitlich unbegrenzt zur Verfügung stellen, ist es den Beitragszahlern nicht zu erklären, wenn in den Mediatheken Inhalte auf Grund von für sie nicht transparenten Kriterien nicht oder nicht mehr abrufbar sind. Ein „Gegengewicht“ lässt sich mit einer restriktiven Abrufzeit nicht darstellen. Der
35
Rundfunkrat hält es deshalb im Interesse der Allgemeinheit für erforderlich, die in § 30 Abs. 2

MStV festgelegten Verweildauern unter Wahrung der Interessen der Produzentinnen und Produzenten und der privaten Mitbewerber auszuschöpfen [vgl. auch Entscheidung, S. 43 f.].

Der bestellte Gutachter kommt im Übrigen zu dem Ergebnis, dass die marktlichen Auswirkungen, die aus der Verlängerung der Verweildauern resultieren können, vernachlässigbar sind [Gutachten PwC, S. 57 f. und zusammenfassend S. 62].

4.5. Spezifische Anforderungen an öffentlich-rechtliche Telemedienangebote

4.5.1. Allgemeine Erwägungen

Das Telemedienänderungskonzept erfüllt sowohl die allgemeinen Anforderungen aus dem Programmauftrag des § 26 MStV als auch die spezifischen Anforderungen, die sich für Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus § 30 MStV ergeben. Die Anforderungen, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehen, wenn er im Bereich Telemedien aktiv wird, sind in § 30 Abs. 3 MStV niedergelegt. Auf die spezifischen Vorgaben aus § 30 Abs. 4 MStV wird gesondert eingegangen.

Insbesondere bei der Konkretisierung der sich aus § 30 Abs. 3 Satz 1 MStV ergebenden Orientierungsfunktion der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote sind die jüngsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Wandel des Mediensektors zu berücksichtigen (BVerfGE 149, 222 (260)). Das Gericht arbeitet hierin heraus, dass die Netz- und Plattformökonomie des Internets die Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten begünstige. Auch im Internet könnten die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit massenattraktiven Programmen erreicht werden. Hinzu komme die Gefahr, dass – auch mithilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führe. Solche Angebote seien nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern würden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt.

Es sind diese Zusammenhänge, die nach Auffassung des Gerichts den rationalen gesellschaftlichen Diskurs gefährden, so dass es immer schwieriger werde, zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung zu unterscheiden. Zudem komme es zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen. Der einzelne Nutzer müsse die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Vorauswahlentscheidungen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolge.

Angesichts dieser Entwicklung wachse die Bedeutung der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe,

„durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinander[zuh]alten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“ (BVerfGE 149, 222 (262)).

5 Im Beschluss vom 20. Juli 2021 fügt das Gericht noch an, dass dies gerade in Zeiten „vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits“ gelte (BVerfG Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 81). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei zu diesen Leistungen befähigt, da er durch Beiträge der Haushalte finanziert werde. Er könne damit un-
10 abhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspreche.

4.5.2. Grundsätzliche Anforderungen in § 30 Abs. 3 MStV

Das Telemedienänderungskonzept entspricht nach Überzeugung des Rundfunkrats den telemedienspezifischen Anforderungen, die sich aus den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sowie einfachgesetzlich aus § 30 Abs. 3 MStV ergeben. Die bestehenden Telemedienangebote des hr haben nach Auffassung des Rundfunkrats in der hessischen Medienlandschaft eine hohe Glaubwürdigkeit. Sie streben danach, den Bürgerinnen und Bürgern täglich aufs Neue Orientierung zu bieten. Die technischen Mittel des Internets ermöglichen es dem hr, das Telemedienangebot „hr-online“ zeitgemäß und nutzergerecht zu gestalten. „hr-online“
20 ermöglicht das Nachsehen und Nachhören bereits veranstalteter Sendungen. Das Angebot hält Nutzerinnen und Nutzer an, sich mit dem Medium Internet auseinanderzusetzen, und fördert generationenübergreifend die technische und inhaltliche Medienkompetenz. Dabei sollte die Suchfunktion für bereitgestellte Inhalte weiter optimiert werden.

Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen hat sich der Rundfunkrat mit weiteren Aspekten
25 des TMÄK „hr-online“ beschäftigt.

4.5.3. Bereitstellung von Inhalten unter freien Lizenzen

Der Rundfunkrat sieht in der Bereitstellung von Inhalten des hr unter freien Lizenzen, etwa der Creative Commons Lizenz, eine Möglichkeit, die gemeinwohlorientierten Inhalte des hr auch Schulen oder anderen öffentlichen Einrichtungen zur Nutzung zur Verfügung zu stellen [TMÄK,
30 S. 23 ff.]. Dies gilt insbesondere für Beiträge aus den Bereichen Bildung, Wissen, Zeitgeschichte und Kultur. Hier können ggf. weitere Potenziale ausgeschöpft werden.

4.5.4. Personalisierung

Die Fragen, die sich aus der Personalisierung von Telemedienangeboten des hr ergeben [TMÄK, S. 27 ff.], sind für den Rundfunkrat auch auf Grund der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts von hoher Priorität, das in seiner Entscheidung vom 20.07.2021 folgendes ausführt:

„Hinzu kommt die Gefahr, dass - auch mit Hilfe von Algorithmen - Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von ‚Klickzahlen‘ abhängig.“
(BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 80).

Für den Rundfunkrat ist klar, dass eine Personalisierungsstrategie diese verfassungsrechtlichen Parameter berücksichtigen muss, also gerade nicht gleichgerichtete Meinungen verstärken und nicht auf die Maximierung von Klickraten ausgelegt sein darf. Bei der Programmierung und Weiterentwicklung der Algorithmen muss jede konsumorientierte Nutzung für werbliche Zwecke ausgeschlossen werden, die ansonsten für die Programmierung von Algorithmen zur kommerziellen Verwertung konstitutiv ist.

In den Beratungen mit dem Rundfunkrat über diese Aspekte des TMÄK hat der Intendant auf die angebotserschließende Funktion der Personalisierung von Mediathek und Audiothek hingewiesen. In jedem Fall bleibe die Personalisierung immer freiwillig und könne auch auf einzelne Bereiche des Angebots beschränkt werden, z.B. auf regional zugeschnittene Wetterinformationen oder den präferierten Fußballverein. In publizistisch ausgerichteten Angebotsteilen werde die essenzielle journalistische Aufbereitung grundsätzlich nicht personalisiert [Protokoll der Sitzung vom 18.01.2022, vgl. auch Entscheidung, S. 42].

Der Rundfunkrat begrüßt die Eckpunkte der Personalisierungsstrategie der ARD, unterstreicht aber, dass der hr im Verbund der ARD hier erst ganz am Anfang steht. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ein „vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht“ zur kommerziellen Plattformökonomie zu bilden und Filterblasen entgegenzuwirken, sind als hohe Herausforderungen zu sehen. Die Ausführungen im TMÄK bezüglich öffentlich-rechtlicher Algorithmen, die kommunikativen Echokammern entgegenwirken sollen [TMÄK, S. 28], sind dazu ein erster Ansatz. Da die Umsetzung noch aussteht und die Bewältigung zahlreicher Herausforderungen erfordert, wird der Rundfunkrat die Entwicklung intensiv begleiten. Die Personalisierung von

Inhalten muss in die freie Entscheidung der Nutzerinnen und Nutzer gestellt werden. Das Angebot des hr hat dem Gemeinwohl zu dienen und muss auch unter dem Aspekt der Personalisierung den Integrationsauftrag wahren [vgl. auch Entscheidung, S. 42].

5 Der hr-Rundfunkrat schließt sich der Aufforderung der ARD-GVK im Konsultationsverfahren zum Medienänderungsstaatsvertrag vom 13.01.2022 an, „zur Anwendung gebrachte Empfehlungssysteme bzw. Algorithmen (...) gegenüber den zuständigen Aufsichtsorganen der Rundfunkanstalten transparent darzustellen“.

4.5.5 Barrierefreiheit

10 Telemedienangebote sollen die Belange von Menschen mit Beeinträchtigungen besonders berücksichtigen, um die Teilhabe an der Informationsgesellschaft und die Medienkompetenz zu fördern. Dies soll insbesondere in Form von Audiodeskription, Bereitstellung von Manuskripten oder Telemedien in Einfacher Sprache geschehen (§ 30 Abs. 3 Satz 2 MStV). Das Telemedienänderungskonzept nimmt die Bedürfnisse von Menschen mit Beeinträchtigungen auf [TMÄK, S. 31 f.]. Diesbezügliche Maßnahmen ermöglichen oder erleichtern den Zugang
15 von Menschen mit Behinderung zu den Onlineangeboten, Apps und Inhalten des Hessischen Rundfunks. Sie betreffen verschiedene Instrumentarien wie Untertitelung, Audiodeskription und Gebärdensprache. Neben Radioprogrammen gehören auch Online-Angebote, die ihren Schwerpunkt im Bereich Audio haben, vor allem für blinde und stark sehbehinderte Bürgerinnen und Bürger zu den wichtigsten Informationsquellen. Die Möglichkeit, zeitlich unabhängig
20 erneut auf gesendete Hörbeiträge zuzugreifen, ist für sie selbstverständlicher Bestandteil der Kommunikation mit ihrer Umwelt. Entsprechend bietet der Hessische Rundfunk auch Hörfilmfassungen an, um Menschen mit einer Sehbehinderung den Zugang zu seinen Angeboten zu erleichtern.

In seiner Sitzung vom 18.01.2022 hat der Ausschuss für Telemedien und mediale Innovation
25 das Thema der Barrierefreiheit näher behandelt [Protokoll vom 18.01.2022]. Der Intendant versicherte, für den hr habe das Anliegen weiter hohe Priorität und der hr werde dabei auch neue Techniken erproben. Zur Frage des Rundfunkrats nach Einfacher Sprache im Bereich der Telemedienangebote führte der Intendant aus, dass nicht allen Aspekten der Barrierefreiheit angesichts des z.T. sehr hohen Aufwands entsprochen werden könne. Es gebe jedoch
30 intensive Bemühungen, bereits bei der Produktion von Inhalten niedrige Hürden zu schaffen, etwa durch eine einfache und unkomplizierte Sprachgestaltung. Der Rundfunkrat wird auch künftig Sorge für eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit des Angebots tragen und die Entwicklungen in diesem Bereich beobachten. Er erwartet, dass die ausführlichen Jahresberichte des Intendanten zu den programmlichen Aspekten der Gleichstellung von Menschen mit
35 Behinderungen an den Rundfunkrat die Barrierefreiheit des Telemedienangebots verstärkt berücksichtigen.

4.5.6. Verlinkung auf Inhalte von öffentlichen Einrichtungen

Nach § 30 Abs. 4 Satz 3 und 4 MStV sollen die Anstalten ihre Telemedienangebote nicht nur miteinander vernetzen, sondern auch auf Inhalte verlinken, die Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur anbieten und die aus journalistisch-redaktionellen Gründen für die Telemedienangebote geeignet sind. Die ausschließliche Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte auf linearem Verbreitungswege erreicht immer weniger Menschen und ist in Teilen nicht mehr zeitgemäß. Der hr hat beispielsweise mit dem Funkkolleg, dem Kinderfunkkolleg und den vielfältigen Angeboten seiner „BildungsBox“ neue Angebote für Schulen und andere Bildungseinrichtungen entwickelt oder weiterentwickelt, die Lehrenden und Lernenden zeitlich unabhängig zur Verfügung stehen und in ihrer Gestaltung und Vermittlung bildender Inhalte die neuen technischen Möglichkeiten aufgreifen. Der Aspekt der Vernetzung der am Gemeinwohl orientierten Anbieter ist ein wichtiges und in Zukunft entscheidendes Thema, dem auch der hr verpflichtet sein muss.

Das Telemedienänderungskonzept greift dies mit der Vernetzung von und mit Inhalten und der Entwicklung gemeinsamer Angebote auf [TMÄK, S. 24, 26]. Kooperationsformen sollen von einmaligen Aktionen bis hin zu längerfristig angelegten inhaltlichen Partnerschaften etwa mit Einrichtungen aus den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Bildung reichen [TMÄK, S. 26]. Auf Nachfrage erklärte der Intendant, dass der hr seine Anstrengungen verstärkt habe, z.B. mit Partnern aus dem Kulturbereich zusammenzuarbeiten. Angestrebt sei eine intensive Vernetzung mit den eigenen Angeboten und denen von öffentlichen Einrichtungen [Protokoll vom 18.01.2022]. Der Rundfunkrat unterstützt und begleitet solche Initiativen, sei es im Bereich des Funkkollegs, das längst auch im Internet angekommen ist, oder in den Verbänden Literaturland Hessen und Musikland Hessen.

5. Prüfung auf Stufe 2 des Dreistufentests: Das Telemedienänderungskonzept trägt in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei.

5 Nach § 32 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 MStV hat der Rundfunkrat zu prüfen, in welchem Umfang durch die wesentlichen Änderungen in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beige-
tragen wird. Nach § 32 Abs. 5 Satz 4 2. Halbsatz MStV ist zu den Auswirkungen auf alle rele-
vanten Märkte gutachterliche Beratung hinzuzuziehen.

5.1. Objektive Analyse des Bestandes im Markt

10 Es ist die Aufgabe des Rundfunkrats, sich zunächst die Quantität und Qualität der vorhande-
nen frei zugänglichen Angebote zu vergegenwärtigen. Hierzu wurde ein wettbewerbsökono-
misches Gutachten zu den „marktlichen Auswirkungen der wesentlichen Änderungen des Te-
lemedienangebots „hr-online“ im Rahmen des Dreistufentests“ in Auftrag gegeben, das von
der Firma PricewaterhouseCoopers (PwC) angefertigt und vom Gutachter in den Sitzungen
15 des Ausschusses für Telemedien und mediale Innovation am 07.12.2021 und des Rund-
funkrats am 04.02.2022 präsentiert und mit diesen diskutiert wurde. Bei der Befassung mit
dem Gutachten hat sich der Rundfunkrat insbesondere mit der Methodik und den Ergebnissen
aus der Konsumentenbefragung beschäftigt. Auf Nachfrage hat der Rundfunkrat zudem nä-
here Informationen zur Auswahl der befragten Expertinnen und Experten und zum verwendete-
ten Fragenkatalog erhalten.

20 Zunächst erläutern die Gutachter die rechtlichen Grundlagen zur Bestimmung des für die Un-
tersuchung relevanten Markts bzw. „aller relevanten Märkte“ im Sinne des § 32 Abs. 4 Satz 3
MStV. Rechtsprechung oder Entscheidungen der EU-Kommission zur Marktabgrenzung im
Rahmen des Dreistufentests liegen nicht vor. Die Gutachter stützen sich auf der Grundlage
der Entstehungsgeschichte des Dreistufentests auf die EU-wettbewerbsrechtlichen Vorgaben
25 [Gutachten PwC, S. 19]. Die Gutachter grenzen den sachlich relevanten Markt anhand der
Nachfragesubstituierbarkeit ab. Dies wird ergänzt durch eine Analyse der Angebotssubstitu-
ierbarkeit anhand einer empirischen Analyse. Die Markt- und Wettbewerbssituation wurde so-
wohl ohne die jeweiligen wesentlichen Änderungen des bestehenden Angebots (statische
Analyse) als auch mit den wesentlichen Änderungen des bestehenden Angebots (dynamische
30 Analyse) analysiert. Einbezogen in die Prüfung sind vor- und nachgelagerte Märkte, weil das
Gesetz in § 32 Abs. 4 Satz 3 MStV vorschreibt, die Auswirkungen auf „alle relevanten Märkte“
zu berücksichtigen [Gutachten PwC, S. 59].

35 Hinsichtlich des räumlich relevanten Markts hat PwC die Untersuchung der Nachfrage- und
Angebotssubstituierbarkeit auf den Raum Hessen beschränkt. Begründung dafür ist, dass das
Telemedienangebot des Hessischen Rundfunks ganz überwiegend regionalen Bezug hat. Der

Fokus des räumlich relevanten Markts liegt auf dem Gebiet, auf das sich die Angebote konzentrieren [Gutachten PwC, S. 33].

5 Daten wurden durch Experteninterviews, Konsumentenbefragungen, Durchsicht einschlägiger Studien und Statistiken und die Stellungnahmen Dritter erhoben. Die Konsumentenbefragung wurde mit solchen Personen durchgeführt, die das geänderte Telemedienangebot „hr-online“
10 regelmäßig nutzen, um Daten zu Verhaltensänderungen zu erlangen [Gutachten PwC, S. 22]. Mit monatlich rund 51 Millionen durchschnittlichen Seitenabrufen bewegt sich das Telemedienangebot des hr in der oberen Hälfte der vom beauftragten Gutachter erfassten Wettbewerbsangebote [vgl. auch Entscheidung, S. 32]. 92 % der Befragten stimmen der Aussage, dass die Seiten von „hr-online“ stets aktuell sind, „voll und ganz“ bzw. „eher“ zu. 95 % der Befragten erkennen einen regionalen Bezug des Angebots. Über 85 % der Befragten stimmen jeweils der Aussage „voll und ganz“ bzw. „eher“ zu, dass das Angebot von „hr-online“ gut recherchiert, ansprechend gestaltet und einfach zu navigieren ist, einen schnellen Überblick über die wichtigsten Themen gibt, eine objektive Berichterstattung bietet sowie unterhaltsam und
15 vielfältig ist [Gutachten PwC, S. 49].

5.2. Objektive Analyse der Auswirkungen auf den publizistischen Wettbewerb

In einem weiteren Schritt ist auf Stufe 2 des Dreistufentests die meinungsbildende Funktion des Angebots angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu untersuchen. Im Hinblick auf die Beurteilung dieser Fragestellung
20 stützt sich der Rundfunkrat ebenfalls maßgeblich auf das wettbewerbsökonomische Gutachten, das zu dem Ergebnis kommt, dass der publizistische Beitrag des hr-Telemedienangebots grundsätzlich deutlich erkennbar sei. Sowohl in der Befragung der Konsumentinnen und Konsumenten als auch von Expertinnen und Experten werden die hr-Telemedien als „qualitativ hochwertig“ eingestuft. Ihrer Regionalität und Aktualität wird eine ebenfalls hohe Qualität zugesprochen [Gutachten PwC, S. 49 ff.].
25

Angesichts der umfangreichen Untersuchungen dieses Gutachtens konnte der Rundfunkrat darauf verzichten, ein ergänzendes publizistisches Gutachten in Auftrag zu geben, da seine regelmäßigen und aktuellen Programmebeobachtungen in Verbindung mit dem marktökonomischen Gutachten und den Aussagen im TMÄK als ausreichende Grundlage anzusehen sind.

5.3. Programm- und Marktbeobachtung durch den Rundfunkrat

Der Rundfunkrat befasst sich regelmäßig mit den Veränderungen des Mediennutzungsverhaltens und mit dem Telemedienangebot des hr und damit auch mit der Präsenz auf Drittplattformen. Er diskutiert mit den Programmachern und Programmverantwortlichen, gibt Empfehlungen und berät über Beschwerden. Der Rundfunkrat hat zur Vertiefung dieser Beobachtung
35 sowie zur gutachterlichen Erkenntnis eigene Anstrengungen unternommen, um zu prüfen, ob

das Telemedienangebot des hr seinem gesetzlichen Auftrag nachkommt, einen objektiven Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere ein umfassendes Bild der hessischen Wirklichkeit zu vermitteln und damit zu einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen und somit den publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht zu fördern.

- 5 Der Rundfunkrat befasste sich hierbei intensiv mit der Rolle und Bedeutung von Online- und Drittplattformen als Bestandteil des Telemedienänderungskonzepts. Die Angebote des hr auf Drittplattformen, insbesondere das Community Management, sind regelmäßiger Beratungsgegenstand des Rundfunkrats und des Ausschusses für Telemedien und mediale Innovation, ebenso Programmbeschwerden, die sich auf Beiträge im Telemedienangebot des hr beziehen.
- 10 Im Rahmen des Dreistufentests hatte der Rundfunkrat insbesondere die Frage nach dem Beitrag der Angebote des hr auf Drittplattformen zum publizistischen Wettbewerb zu beantworten. Über die regelmäßige Begleitung und Beratung hinaus beobachteten mehrere Mitglieder des Rundfunkrats in einer zufällig ausgewählten Woche detailliert alle hessenschau-Beiträge auf Instagram und Facebook und tauschten sich über ihre Eindrücke und Erkenntnisse aus.
- 15 Angebote wurden als die reichweitenstärksten Angebote des hr auf Drittplattformen ausgewählt. Grundlage der Auswertung waren unter anderem die im Rahmen der laufenden Dreistufentests aktualisierten Arbeitshilfen der Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD „für die Bewertung der Qualität von Telemedienangeboten durch die Gremien der ARD“ vom 23.03.2010 und die Qualitätskriterien für Telemedien, die von Prof. Uwe Hasebrink für das
- 20 Leibniz-Institut für Medienforschung für den ZDF-Fernsehrat 2019 aktualisiert wurden. Übereinstimmend zogen die Mitglieder des Rundfunkrats folgendes Fazit [im Detail siehe Anlage zum Protokoll der Sitzung am 08.02.2022]:
- Das Angebot wird dem gesetzlichen Auftrag des hr und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gerecht, ein „vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“ und eine freie Meinungsbildung zu ermöglichen.
 - Die Auswahl der Themen erfolgt nach journalistisch-redaktionellen Kriterien und folgt nicht der Logik des Clickbaiting, um möglichst viele Aufrufe zu generieren.
 - Die hessenschau-Posts auf Facebook und Instagram decken ein breites Spektrum aktueller Themen aus den Bereichen Politik, Gesellschaft, Bildung/Wissen, Ratgeber und Alltag ab. Die Mitglieder des Rundfunkrats äußerten den Wunsch, dass die Bereiche Kultur und
 - Die Redaktionen greifen auch sperrige Themen auf. Sie bereiten diese so auf, dass sie auch nicht unmittelbar interessierte Menschen ansprechen können. In der Beobachtungswoche gilt dies u.a. für mehrere Posts zum Holocaust-Gedenktag am 27.01.2022.

35

- Alle Beiträge sind aktuell und haben einen hohen Informationsgehalt, der zum Teil durch ausdrückliche Erklärstücke verstärkt wird. Mitglieder des Rundfunkrats äußerten hier den Wunsch, dass Erklärungen und sachliche Richtigstellungen nicht nur am Anfang eines Posts stehen, sondern auch in die Moderation der Kommentierungen implementiert werden sollten.
- Auch die unterhaltenden Beiträge zu „Wohlfühlthemen“ sind zielgruppengerecht und nicht sensationsorientiert.
- Die Beiträge sind formatgerecht aufgebaut und stellen sachbezogene, nicht sensationsheischende Bilder und kurze Videoclips in den Vordergrund.
- Die beobachteten hessenschau-Beiträge auf Facebook und Instagram waren systematisch darauf angelegt, die Nutzerinnen und Nutzer von den Drittplattformen auf die eigenen öffentlich-rechtlichen Plattformen zu leiten. Dass es hier nicht um eine Rückleitung in die linearen Programme von Hörfunk und Fernsehen gehen kann, sondern um die Weiterleitung auf die digitalen Plattformen, ist für den Rundfunkrat nachvollziehbar.
- Der hr ist als Urheber der Beiträge immer erkennbar.
- Die Beiträge erzielen – auch bei den sperrigen Themen - relevante Reichweiten.
- Die Beiträge werden zwar in einem von Werbung geprägten Umfeld kommerzieller Plattformen präsentiert, sind aber selbst werbefrei und auch nicht mit Werbeseiten verlinkt.
- Facebook und Instagram sind sicherlich nicht mehr die Plattformen, über die vorzugsweise junge Menschen erreicht werden können. Der Rundfunkrat wird sich deshalb regelmäßig über das Angebot des hr auf anderen Drittplattformen informieren.
- Die meisten Menschen nutzen die hessenschau-Posts zur Information, nur wenige nutzen die Kommentarfunktion.
- Den Problemen bei der Nutzung der Kommentarfunktion und der Dominanz sehr einseitiger Sichtweisen muss aus Sicht des Rundfunkrats durch ein konsequentes und personell verstärktes Community Management begegnet werden [vgl. auch Entscheidung, S. 49].

Der Rundfunkrat sieht sich nach der eingehenden Untersuchung der hr-Teledienste in der Auffassung bekräftigt, dass der hr mit seinen Teledienstangeboten seinem gesetzlichen Auftrag nachkommt, einen objektiven Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere ein umfassendes Bild der hessischen Wirklichkeit, zu vermitteln und damit zu einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen. Außerdem stellt der Rundfunkrat bereits an dieser Stelle fest, dass der erhöhte finanzielle Aufwand des hr für die Verbreitung seiner Inhalte auf Drittplattformen und insbesondere für „die erforderliche Betreuung durch ein umfassendes Community-Management“ in Höhe von 0,5 Millionen Euro [TMÄK, S. 70 f.] angemessen und gerechtfertigt ist [vgl. Entscheidung, S. 49].

5.4. Objektive Analyse der Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb

5.4.1. Gutachten des Sachverständigen

5 Im wettbewerbsökonomischen Gutachten werden die aktuellen marktlichen Auswirkungen des bestehenden Online-Angebots des hr sowie die zukünftigen Auswirkungen der wesentlichen Änderungen im TMÄK für die Online-Angebote des hr gut nachvollziehbar und überzeugend bewertet. Die Gutachter vollziehen dabei vier Schritte:

- Abgrenzung und Darlegung aller relevanten Märkte unter Beachtung der Rechtsprechung (EuGH, BGH)
- 10 • Markt- und Wettbewerbsanalyse auf Basis der bestehenden Telemedienangebote (statische Analyse)
- Markt- und Wettbewerbsanalyse unter Berücksichtigung der wesentlichen Änderungen des Angebots (dynamische Analyse), um die Auswirkungen auf den Wettbewerb zu prognostizieren (Feststellung der marktlichen Auswirkungen)

15 Als zentrales Ergebnis hält das Gutachten fest, dass das prognostizierte Erlösverlustpotenzial der privaten Anbieter infolge der geplanten wesentlichen Änderungen des Telemedienangebots „hr-online“ zwischen 1,02 und 2,99 Millionen Euro liege. Im Vergleich mit den prognostizierten Gesamterlösen, die mit den betrachteten Geschäftsmodellen in Deutschland im Jahr 2021 voraussichtlich erzielt werden, entspreche dies lediglich 0,01 % bis 0,04 %. Für einzelne
20 Anbieter in einem stark fragmentierten Markt seien das keine signifikanten Einbußen [Gutachten PwC, S. 59]. Auch die Auswirkungen auf vor- und nachgelagerte Märkte seien zu vernachlässigen [Gutachten PwC, S. 59 f.]. Zu den marktlichen Auswirkungen aufgrund zukünftiger Entwicklungen hält das Gutachten fest, dass diese bei einem zukünftig höheren finanziellen Rahmen für die Telemedienangebote auch höhere Reichweiten erzielen könnten, die wieder
25 rum zu wesentlich negativeren marktlichen Auswirkungen führen könnten [Gutachten PwC, S. 60]. Die Gutachter geben zu bedenken, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Potenziale des Internets im Hinblick auf Art und Umfang von Angeboten und ihrer Nutzung sowie bezüglich der den Angeboten zu Grunde liegenden Geschäfts- und Erlösmodelle noch nicht ausgeschöpft seien.

30 Die Kritik in den Stellungnahmen Dritter bezüglich der marktlichen Auswirkungen von Online-Only- und Online-First-Inhalten, der Aktivitäten auf Drittplattformen und der Verlängerung der Verweildauer wird zurückgewiesen [Gutachten PwC, S. 61 f., vgl. auch Entscheidung, S. 34ff.].

5.4.2. Schlussfolgerungen des Rundfunkrats

Gegen eine Genehmigung ließe sich anführen, dass das Gutachten im Hinblick auf die marktlichen Auswirkungen der wesentlichen Änderungen des Telemedienkonzepts feststellt, dass es dadurch zu einem „Nachfrageverlust bei den privaten Anbietern“ kommen könnte [Gutachten PwC, S. 12, 59 f.]. Damit könnte eine Reduktion der Werbeerlöse einhergehen.

Jedoch ist zu bedenken, dass diese Effekte in quantitativer Hinsicht außerordentlich beschränkt sind. Die wettbewerbsökonomischen Analysen haben ergeben, dass die Auswirkungen der Telemedienangebote auf die Lage der Wettbewerber in allen untersuchten Märkten nur als gering einzustufen sind. Aufgrund des stark fragmentierten Marktes für Telemedienangebote geht das Gutachten davon aus, dass die Einbußen bezogen auf die einzelnen Anbieter nicht signifikant sein werden [Gutachten PwC, S. 48, 59].

Diese Fragmentierung des relevanten ökonomischen Marktes für Telemedienangebote und die keineswegs marktbeherrschende oder wettbewerbsverzerrende Position der Telemedienangebote des hr wird auch aus einem Vergleich entsprechender Übersichten in den Gutachten von PwC von 2010 und von 2021 deutlich. Im Jahr 2009 rangierte „hr-online“ mit 16,9 Millionen Page Impressions pro Monat auf Platz 7 mit einem deutlichen Abstand zum Marktführer rtl.de mit 431,61 Millionen Page Impressions [Gutachten PwC 2010, S. 43]. Im Jahr 2020 lag der Hessische Rundfunk mit 51,3 Millionen PI pro Monat auf Platz 14, weiterhin mit deutlichem Abstand zum aktuellen Marktführer Bild.de mit 405 Millionen PI [Gutachten PwC 2021, S. 47].

Demgegenüber lässt sich zugunsten des veränderten Telemedienangebots des hr feststellen, dass es nach Auffassung des Rundfunkrats einen beachtlichen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet [vgl. auch Entscheidung, S. 28 ff.]. Dieser Eindruck wird auch vom Gutachter im Rahmen der Befragung von Konsumentinnen und Konsumenten und Expertinnen und Experten bestätigt [Gutachten PwC, S. 49 ff., zusammenfassend S. 61 f.].

Der Vielfaltsgewinn durch das Telemedienangebot des hr in den Bereichen Information, Bildung und Kultur ist im Vergleich zu den Konkurrenzangeboten im Hinblick auf das vielfältige Themenprofil, die Hintergrundtiefe, die Beiträge und die Vorteile einer Kosten- und Werbefreiheit beachtlich. Dies gelingt dadurch, dass die Angebote einerseits durch Sendungen und Beiträge der Programme in Audio-, Text- und visueller Angebotsform, andererseits durch audiovisuelle Inhalte wie etwa Podcasts und Bilder geprägt sind. Das Teilangebot hessenschau.de etwa wird vom frühen Morgen bis in den späten Abend hinein kontinuierlich aktualisiert, um eine hohe Verlässlichkeit der nachrichtlichen Grundversorgung zu gewährleisten - auch in dynamischen Lagen oder Breaking-News-Situationen [vgl. TMÄK, S. 14]. Damit erhält die Nutzerschaft einen breiten Überblick und vielfältige Orientierungshilfe. Die Angebote beschränken sich nicht auf jeweils einen bestimmten Aspekt, ein bestimmtes Format oder eine bestimmte Zielgruppe. Vielmehr bemüht sich der hr darum, jeden Einzelnen zu befähigen, sich eine viele Aspekte berücksichtigende Meinung zu bilden. Dies gilt auch generationsübergreifend, was in

der heutigen ausdifferenzierten Gesellschaft ein besonderer Wert ist. Damit kommt eine breite gesellschaftliche Perspektive in den Blick. Aufgrund zunehmender Individualisierungstendenzen braucht die Gesellschaft aus Sicht des Rundfunkrats eine allgemeine Öffentlichkeit, um im Bereich des Politischen gemeinsam zu gestalten. In diesem Sinne bemühen sich die Telemedienkonzepte des hr darum, Orientierung zu geben.

Dieser Beitrag zum publizistischen Wettbewerb ist höher zu gewichten als die geringen bzw. nicht signifikanten Wettbewerbsbeeinträchtigungen, die von dem TMÄK für die Wettbewerber ausgehen. Der Rundfunkrat kommt daher zu dem Ergebnis, dass auch auf der zweiten Stufe des Dreistufentests die überwiegenden Gründe für eine Genehmigung des TMÄK sprechen, das einen qualitativ beachtlichen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet.

6. Befassung des Rundfunkrats mit den Stellungnahmen Dritter

Nach § 32 Abs.5 MStV hat der Rundfunkrat Dritten die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Telemedienänderungskonzept zu geben und die eingegangenen Stellungnahmen zu prüfen. Außerdem hat der Rundfunkrat nach Ziff. II Abs. 6 DST-RL die eingegangenen Stellungnahmen an den Intendanten weitergeleitet und dessen Kommentierungen mit Schriftsatz vom 22.12.2021 erhalten. Die Kommentierung durch den sachverständigen Gutachter PwC ist Bestandteil des Gutachtens vom 30.11. 2021 [Gutachten PwC, S. 61 f.].

Die folgenden Ergebnisse der Prüfung durch den Rundfunkrat beziehen sich vorrangig auf die Einwände, die Dritte gegenüber den relevanten Änderungen im Telemedienkonzept „hr-online“ vorbrachten. Insoweit es zweckdienlich erscheint, bezieht sich der Rundfunkrat im Folgenden auch auf die Kommentierung durch den Intendanten. An einigen Stellen verweist der Rundfunkrat auf seine eigenen Ausführungen an anderer Stelle dieser Entscheidungsbegründung. Fristgerecht eingegangen und Gegenstand der Prüfung durch den Rundfunkrat sind die Stellungnahmen des Verbands Hessischer Zeitungsverleger (VHZV), der Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR) und des Verbands Privater Medien (VAUNET).

6.1. Frist zur Abgabe von Stellungnahmen

Der VHZV beurteilt die Wahl der Mindestfrist von sechs Wochen für die Abgabe von Stellungnahmen Dritter als „entscheidend zu kurz“ [VHZV, Stellungnahme, S. 1].

Der Rundfunkrat verweist auf seine Ausführungen auf Seite 13. Die Orientierung an der Mindestfrist war auch dem Bemühen geschuldet, der Regelung in § 32 Abs. 5 Satz 2 MStV und Ziff. II Abs. 3 Satz 2 DST-RL zu entsprechen, wonach das Verfahren zur Genehmigung innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein soll (Ziff. II Abs. 10 DST-RL).

6.2. Auftragsgrenzen

VAUNET kritisiert, dass der hr nach den Veränderungen durch den 22. RÄStV mit dem TMÄK eine weitere Ausdehnung der Auftragsgrenzen anstrebe, „insbesondere im Bereich europäischer Produktionen“. Das Konzept entspreche nicht der „erforderlichen Detailtiefe in der Angebotsbeschreibung und Kostenaufschlüsselung“ und ermögliche es, „künftig jegliches neue Angebot“ zu erstellen, ohne dass die Notwendigkeit eines eigenen Dreistufentests entsteht [VAUNET, Stellungnahme, S. 1 f.].

Der Rundfunkrat schließt sich der Kommentierung durch den Intendanten an, wonach bei der Detailtiefe der Angebotsbeschreibung ein ausreichender Entwicklungskorridor einzuräumen ist. In diesem Sinne hat der Rundfunkrat 2010 das Telemedienkonzept „hr-online“ vom 29.05.2009 genehmigt, das die Möglichkeit zur „permanenten Anpassung“ und „punktuell auch die Mitarbeit an neuen Standards im Sinne des eigenen Auftrags“ als „Daueraufgabe der

öffentlich-rechtlichen Telemedienanbieter“ als zulässig erachtet [Telemedienkonzept 2009, S. 20]. Nicht jede Aktualisierung und Anpassung an die medialen Veränderungen kann einen neuen Dreistufentest auslösen. Die vorgesehene Verweildauer für europäische Produktionen entspricht der staatsvertraglichen Beauftragung.

5 **6.3. Presseähnlichkeit**

Die Stellungnahme des VHZV befasst sich auf 7 von 16 Seiten mit dem Verbot der Presseähnlichkeit. Schon „beim ersten Blick auf den Abschnitt ‚Maßnahmen zur Einhaltung des Verbots der Presseähnlichkeit‘ im Telemedienänderungskonzept“ falle ins Auge, „wie stiefmütterlich diese Thematik behandelt“ werde [VHZV, Stellungnahme, S. 3].

- 10 Der Rundfunkrat stellt fest, dass sich die Frage von Verstößen gegen das Verbot der Presseähnlichkeit nicht auf das Telemedienänderungskonzept, sondern nur auf das weiterbestehende und in drei wesentlichen Punkten zu ändernde Telemedienkonzept beziehen kann. Insbesondere sind die wesentlichen Änderungen betreffend Online Only, Verweildauer und hr-Angebote auf Drittplattformen – anders als die sendungsbegleitenden Seiten und das Portal hessenschau.de – per se nicht verdächtig, presseähnlich zu sein, da sie nicht textlastig, sondern vorrangig an Bild- und Bewegtbildinhalten ausgerichtet sind. Außerdem verweist der
- 15 Rundfunkrat auf das für mögliche Auslegungsfragen und Interessenkollisionen eingeführte Schlichtungsverfahren (§ 30 Abs. 7 Satz 6 MStV).

Das Verbot der Presseähnlichkeit ist aktuelle Rechtslage und wird – wie im TMÄK auf den

20 Seiten 33 f. dargestellt – vom hr auch beachtet. Die Aussagen im TMÄK [TMÄK, S. 33 f.] sind aus Sicht des Rundfunkrats ausreichend. Bezüglich des Sendungsbezugs (VHZV) verweist der Rundfunkrat auf die Tatsache, dass bei eigenständigen Wortbeiträgen ohne direkten Sendungsbezug immer auf verwandte aktuelle oder zurückliegende nicht textbasierte Audio- und Videobeiträge verwiesen wird. Wenn der VHZV gleichzeitig davon spricht, der hr würde aktuelle

25 Textbeiträge in seinen Telemedienangeboten mit Audio-Video-Beiträgen „überschwemmen“ (VHZV, Stellungnahme, S. 7), dann ist für den Rundfunkrat nicht mehr erkennbar, wie der Vorwurf der Presseähnlichkeit überhaupt entkräftet werden könnte.

6.4. Public Value

Nach Ansicht des VAUNET erweckt das Telemedienänderungskonzept möglicherweise den

30 *fälschlichen Eindruck, „dass allein nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Lage ist, Public Value herzustellen“ [VAUNET, Stellungnahme, S. 3].*

Der Rundfunkrat ist keineswegs dieser Auffassung, kann allerdings auch nicht aus dem TMÄK herauslesen, dass der hr diesen Eindruck erwecken will. Der Rundfunkrat betrachtet im Rahmen der Beratung des Intendanten in Programmfragen immer wieder auch die Angebote

privater Medienanbieter und sieht hier durchaus viele wertvolle Programminhalte. Im Rahmen des Dreistufentests hat der Rundfunkrat den Beitrag der Angebote von „hr-online“ zum publizistischen Wettbewerb zu bewerten. Diesen Beitrag zu bestätigen, heißt nicht, die Angebote anderer Anbieter pauschal abzuwerten.

5 6.5. Online-Only-Angebote

VAUNET wendet ein, dass der „tatsächliche künftige Umfang“ der Publikation von Online-Only-Inhalten im TMÄK „nicht vollends ersichtlich“ werde. Damit sei auch nicht „umfassend abschätzbar, welchen Einfluss die geplanten Änderungen und Erweiterungen auf die Marktposition der privaten Angebote haben werden.“ Ein umfangreiches Online-Only-Engagement in Bereichen, in welchen die privaten Medien bereits umfassende Angebote anbieten, z. B. bei Unterhaltung oder regionaler Berichterstattung, könne „gravierendere Auswirkungen auf die privaten Wettbewerber haben“ [VAUNET, Stellungnahme, S. 3 f.]

Der Rundfunkrat nimmt diese Bedenken ernst, hält sie jedoch aufgrund der rein quantitativen Begrenzungen im TMÄK für unbegründet. Eigenständige Online-Only-Produktionen sind nach dem Medienstaatsvertrag ausdrücklich zulässig (§ 30 Abs. 2 Satz 1 Nr.1 MStV). Die Ausführungen im TMÄK machen jedoch deutlich, dass davon schon allein aus finanziellen Gründen nur sehr punktuell Gebrauch gemacht werden kann. Angesichts der Kosten, die für unterhaltende Beiträge oder eine regionale Berichterstattung anfallen würden, ist der hr auch ökonomisch nicht in der Lage, hier zu einer Konkurrenz für private Wettbewerber zu werden. Der Rundfunkrat hat immer wieder und nicht erst in Verbindung mit dem Dreistufentest betont, dass Beiträge schon aus finanziellen Gründen stets für eine parallele Nutzung im Online-Angebot UND im linearen Programm produziert werden sollen und damit nicht „Online Only“. Dies stellt auch sicher, dass Programminhalte auch für nicht online-affine Nutzergruppen zur Verfügung stehen. Auch der im TMÄK eingesetzte Finanzaufwand von lediglich 0,5 Millionen Euro für Online-Only-Produktionen sollte geeignet sein, die Bedenken von VAUNET u.a. zu zerstreuen.

Im Rahmen der Beratungen über das TMÄK hat der Intendant zudem die Zusage abgegeben, dass die Ausgaben für Online-Only-Produktionen im jährlichen Bericht an den Rundfunkrat über die Entwicklung der Telemedienkosten zukünftig getrennt ausgewiesen werden [vgl. Entscheidung, S. 49].

6.6. Drittplattformen

6.6.1. Aufwertung der kommerziellen Drittplattformen

Der VHZV wirft dem hr vor, dass er mit „seinem gebührenfinanzierten Content“ die kommerziellen Drittplattformen „aufhübschen“ würde. Dies sei „eine nicht hinnehmbare Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der privaten Telemedienanbieter, die (in Teilen) auf Werbeeinnahmen angewiesen sind, um Qualitätsjournalismus anbieten zu können“ [VHZV, Stellungnahme, S. 13]. Kostenlose Angebote auf Drittplattformen stellen damit einen „Eingriff in die Finanzierbarkeit privater Medien“ dar [VHZV, Stellungnahme, S. 9]. Die gestiegene Präsenz von kostenlosen Inhalten der Rundfunkanstalten verstärke „die heute bestehende Dominanz der Drittplattformen im Werbemarkt“ [VAUNET, Stellungnahme, S. 4].

Auch der Rundfunkrat beobachtet die Kommerzialisierung der Internetplattformen und die erdrückende Dominanz weniger international agierender Tech-Giganten mit Sorge, die auch für private Verleger und Medienunternehmen eine zunehmende Gefahr darstellen. Die immens große Zahl und Marktmacht kommerzieller und privater Angebote in der digitalen Welt schließt es jedoch aus, dass vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dessen Haushalte weiter zum allergrößten Teil der Finanzierung seiner linearen Programme dienen, eine Gefahr für private Anbieter von Qualitätsmedien ausgeht. Die im Gesamtmarkt marginale Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Allgemeinen und des hr im Besonderen schließt die befürchteten Marktverzerrungen aus. Das Engagement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf Drittplattformen hat seine Grundlage im Medienstaatsvertrag (§ 30 Abs. 4 Satz MStV) und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Darüber hinaus ist die Weiterleitung auf die eigenen Plattformen Kern der Distributionsstrategie der ARD. Die Bereitstellung kostenloser Inhalte auf Drittplattformen ist im Übrigen kein Alleinstellungsmerkmal des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Der Rundfunkrat unterstützt darüber hinaus alle Initiativen für den Austausch und die Kooperation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit privaten Anbietern von Qualitätsmedien, da die Bedrohung durch die internationale kommerzielle Plattformökonomie eine gemeinsame Bedrohung ist. Der Intendant weist in seiner Kommentierung der Stellungnahmen Dritter darauf hin, der hr habe in der Vergangenheit mehrfach seine Bereitschaft für Kooperationen mit privaten Medienanbietern erklärt und sei dafür auch weiterhin offen. Die Nachfrage seitens privater Medienanbieter sei bislang aber eher verhalten [Kommentierung des Intendanten, S. 13].

6.6.2. Werbeverbot

VAUNET kritisiert, dass die Aussagen des TMÄK zur Werbefreiheit von hr-Angeboten auf Drittplattformen hinter dem Medienstaatsvertrag zurückbleiben. Das Konzept treffe keine Aussage, „wie der hr darauf hinwirkt, dass Werbeeinblendungen ausgeschlossen werden“ [VAUNET,

Stellungnahme, S. 6 f.]. Werbefreiheit und das Fehlen von Bezahlschranken seien keine Kriterien bei der Bewertung des publizistischen Wettbewerbs, da sie gesetzlich vorgeschrieben und nicht Ausdruck eigenständiger redaktioneller Überlegungen seien [VAUNET, Stellungnahme, S. 12].

- 5 *APR, VAUNET und VHZV kritisieren gleichermaßen, dass die Abgabe von hr-Inhalten an Drittplattformen die Chancen der privaten Rundfunkteilnehmer, Werbeerlöse zu erzielen, verschlechtere und die Drittplattformen stärke. Dies sei unabhängig davon zu sehen, dass der hr selbst keine Einnahmen erziele [Stellungnahme APR, S. 3; Stellungnahme VAUNET, S. 4 f; Stellungnahme VHZV, S. 9].*
- 10 Der Rundfunkrat betont in seiner Entscheidung die Bedeutung des Werbeverbots für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seinen Telemedienangeboten gemäß § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 MStV [vgl. auch Entscheidung, S. 15 f.). Der Rundfunkrat wird deshalb weiter für die Einhaltung des Werbeverbots Sorge tragen und Beschwerden nachgehen. In der Tat finden die Angebote von „hr-online“ auf Drittplattformen allerdings in einem von Werbung geprägten Umfeld
- 15 statt. Die kontinuierlichen Programmbeobachtungen durch den Rundfunkrat im Allgemeinen und im Rahmen des Dreistufentests im Besonderen [vgl. auch Entscheidung, S. 28 ff.] haben jedoch keine Hinweise ergeben, dass es auf den Seiten von „hr-online“ Werbeeinblendungen oder werbliche Links gibt. Der Rundfunkrat verweist darüber hinaus auf die Richtlinien für die Verbreitung von hr-Telemedienangeboten über Drittplattformen in der Fassung vom
- 20 13.12.2019 (Punkt 4) und auf Rahmenvereinbarungen der ARD mit einzelnen Plattformbetreibern, die ebenfalls der Einhaltung des Werbeverbots dienen.

6.6.3. Zielgruppenorientierung und Distributionsstrategie

- 25 *VAUNET trägt vor, „das Argument, dass ‚jüngere Zielgruppen‘ Drittplattformen nutzen“, könne nicht „als pauschale Rechtfertigung für alle Zielgruppen und den Durchschnittszuschauer/User der hr-Angebote herangezogen werden“ [VAUNET, Stellungnahme, S. 5].*

- Auch der VHZV merkt an, die Tatsache, dass Drittplattformen bei der adressierten Zielgruppe beliebt seien, könne „kein zwingender Mechanismus“ sein, „dass die Angebote im Hinblick auf jede kommerzielle Plattform, die momentan in irgendeiner Weise zur Inhaltsvermittlung dient, unabhängig von journalistisch-redaktioneller Veranlassung und dem dadurch auf dem Markt*
- 30 *erzielten Mehrwert ohne Beschränkung verbreitet werden“ [VHZV, Stellungnahme, S. 10].*

- Der Rundfunkrat unterstreicht zunächst den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach § 30 Abs. 3 Satz 1 MStV, „durch die zeitgemäße Gestaltung der Telemedienangebote [...] allen Gruppen der Bevölkerung die Teilhabe an der Informationsgesellschaft“ zu ermöglichen. Der Rundfunkrat kann im Rahmen seiner Kenntnis und Beobachtung des Telemedienangebots des hr nicht erkennen, dass der hr „jede kommerzielle Plattform“ bedient, ohne dass dies
- 35

journalistisch-redaktionell veranlasst ist. Das vom Rundfunkrat genehmigte Telemedienkonzept und das vorliegende Telemedienänderungskonzept beschreiben aus Sicht des Rundfunkrats hinreichend genau, nach welchen Gesichtspunkten und mit welchen journalistisch veranlassten Inhalten die Drittplattformen genutzt und ggf. auch wieder verlassen werden [vgl. auch Entscheidung, S. 28 ff.].

Die kontinuierlichen sowie die aktuellen Programmbeobachtungen des Rundfunkrats im laufenden Dreistufentest haben ergeben, dass die Beiträge von „hr-online“ auf Drittplattformen konsequent darauf angelegt sind, die Nutzerinnen und Nutzer von den Drittplattformen auf die eigenen öffentlich-rechtlichen Plattformen zu leiten [vgl. auch Entscheidung, S. 28 ff.].

- 10 In seiner Kommentierung der Stellungnahmen Dritter verweist der Intendant auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Internet als ein Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht sieht (BVerfGE 149, 222 (262 Rn. 81)). Ein solches Gegengewicht könne der hr aber nur bilden, wenn er seine Angebote dort verbreitet, wo sich die Nutzerinnen und Nutzer bewegen und informieren. [Kommentierung des
- 15 Intendanten, S. 11]. Gerade auf Drittplattformen komme journalistischen Inhalten als Gegengewicht zu „einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes“ eine besondere Bedeutung zu. Darüber hinaus werde durch die Präsenz auf diesen Plattformen der Dialog mit den Nutzerinnen und Nutzern, die Interaktivität und die Teilhabe gefördert [Kommentierung des Intendanten, S. 26 f.].
- 20 Dabei muss der hr auch aus Sicht des Rundfunkrats insbesondere die Bevölkerungsgruppen im Blick haben, die über die linearen Programme nicht mehr erreicht werden.

6.6.4. Qualität und publizistischer Wettbewerb

Das Telemedienänderungskonzept lässt aus Sicht von VAUNET „vermissen, wie der hr auf den genannten Drittplattformen die Einhaltung der Qualitätsmaßstäbe der Rundfunkanstalten sicherstellen und kontrollieren wird“ [VAUNET, Stellungnahme, S. 5].

Der VHZV erklärt, es sei nicht erkennbar, „weshalb ‚online first‘-Telemedienangebote des örR einen qualitativen Mehrwert besitzen sollen, dem im publizistischen Wettbewerb Relevanz zuzusprechen wäre“ [VHZV, Stellungnahme, S. 12]. Weiter merkt der VHZV an, es könne „nicht im Sinne des Rundfunkauftrages sein, dass vermehrt inhaltsleere, rein unterhaltende oder

30 *zeitgeistige Beiträge produziert werden, um die Reichweite des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erhöhen und mit manch privatem Anbieter mithalten zu können“ [VHZV, Stellungnahme, S. 10].*

- Es ist eine zentrale Aufgabe des Rundfunkrats, für die Einhaltung der Qualitätsmaßstäbe in allen Angeboten des Hessischen Rundfunks Sorge zu tragen. Zu den Aufgaben des hr-Rundfunkrats gehören nach § 9 hr-Gesetz die Beratung des Intendanten oder der Intendantin in den grundsätzlichen Fragen der Programmgestaltung und die Sorge für die Einhaltung der Programmgrundsätze nach § 2 und § 3 hr-Gesetz. Dieser gesetzliche Auftrag unterscheidet nicht zwischen den linearen Angeboten und den Telemedienangeboten auf eigenen oder Drittplattformen. Die Aufgabe der Qualitätskontrolle durch die Rundfunkräte könnte in Zukunft im Rahmen der Änderungen im Medienstaatsvertrag („Auftrag und Struktur“) noch weiter an Bedeutung gewinnen.
- 5
- 10 Zu den Qualitätsmaßstäben gehören nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere auch „authentische, sorgfältige recherchierte Informationen“ sowie die Trennung von Fakten und Meinungen. Der Rundfunkrat betont in seinen Beratungen deshalb immer wieder die Notwendigkeit einer qualitativ hochwertigen und breit gefächerten Aus- und Fortbildung der Journalistinnen und Journalisten. Beschwerden wegen einer möglichen Missachtung der Grundsätze geht der Rundfunkrat nach.
- 15

Online-First-Angebote im Rahmen der Telemedienangebote des hr haben in Bezug auf den einzelnen Beitrag auch aus Sicht des Rundfunkrats keinen eigenständigen „qualitativen Mehrwert“, allerdings sind auch die Reichweite und der zeitsouveräne Zugang relevante Aspekte für den publizistischen Wettbewerb.

- 20 Die Erkenntnisse aus der laufenden Programmebeobachtung durch den Rundfunkrat und den spezifischen Beobachtungen im Rahmen des Dreistufentests lassen nicht erkennen, dass der allgemeine Vorwurf des VHZV berechtigt ist, der öffentlich-rechtliche Rundfunk produziere „vermehrt inhaltsleere, rein unterhaltende oder zeitgeistige Beiträge“. Insbesondere die systematische Beobachtung der hr-online-Angebote auf Facebook und Instagram zeigte einen guten Themen-Mix aus Information, Politik, Gesellschaft, Bildung, Wissen und Kultur mit unterhaltenden Beiträgen [vgl. auch Entscheidung, S. 28 ff.].
- 25

6.6.5. Videogameplattformen

- VAUNET kritisiert die Aussagen im TMÄK, „wonach der hr verstärkt auf Videogameplattformen (mit eigenen Spielen oder innerhalb von Drittanbieter-Spielen) präsent sein möchte“ [VAUNET, Stellungnahme, S. 6].*
- 30

- Der Rundfunkrat hat sich mit diesem Aspekt des TMÄK intensiv befasst und verweist auf die Ausführungen in dieser Entscheidung auf Seite 14 f. Der Rundfunkrat erwartet, dass er vom Intendanten über konkrete Absichten, auf Videogameplattformen aktiv zu werden, informiert wird. Dabei wird er das Verbot von Spieleangeboten ohne Bezug zu einer Sendung nach Punkt 14 der Negativliste im Blick behalten.
- 35

6.6.6. Datenschutz und Jugendmedienschutz

5 VAUNET hält es für fraglich, „wie die Einhaltung der Bestimmungen zum Jugendmedien- und
Datenschutz sichergestellt wird“, wenn sich „die Rundfunkanstalt den AGB der globalen Dritt-
plattformen unterwerfen muss, und wie die Einhaltung der Bestimmungen zum Jugendmedien-
und Datenschutz sichergestellt und kontrolliert wird“. Außerdem mache sich der hr mit der
Entscheidung, „öffentlich-rechtliche Inhalte der Alterskategorien ab 16 oder ab 18 nicht direkt
auf Drittplattformen anbieten zu wollen, (...) von den Geschäftsstandards der Plattformen ab-
hängig“ [Stellungnahme VAUNET, S. 6].

10 Der Rundfunkrat misst den Fragen des Datenschutzes und des Jugendmedienschutzes schon
immer eine sehr große Bedeutung bei. Das gilt auch für die Genehmigung des vorliegenden
Telemedienänderungskonzepts. Er steht dazu im Austausch mit den Beauftragten des Hessi-
schen Rundfunks für Datenschutz und für Jugendmedienschutz, die selbstverständlich auch
für die Telemedienangebote zuständig sind [vgl. auch Entscheidung, S. 19 f.]. Zur Frage der
15 Altersverifikation erklärte der Intendant in den Beratungen über das TMÄK, der hr mache sich
mit der von VAUNET kritisierten Entscheidung gerade nicht von Standards zur Altersverifika-
tion der jeweiligen Plattform abhängig, sondern treffe „auf Drittplattformen eigene Vorkehrun-
gen zum Jugendmedienschutz“ [Kommentierung des Intendanten, S. 14].

Zur Frage des Datenschutzes verweist der Rundfunkrat auf die Richtlinien für die Verbreitung
von hr-Telemedienangeboten über Drittplattformen in der Fassung vom 13.12.2019 (Punkte 5
20 und 6). Der Intendant ging in den Beratungen mit dem Rundfunkrat auch auf Fragen des Da-
tenschutzes bei der Nutzung von Drittplattformen ein. Er verwies auf den laufenden, intensiven
Austausch über die Thematik auf Ebene des Arbeitskreises der Datenschutzbeauftragten der
ARD, des ZDF und des Deutschlandradios (AK DSB) und der Rundfunkdatenschutzkonferenz
(RDSK, Datenschutzaufsicht der Rundfunkanstalten). Für die Praxis habe der AK DSB zudem
25 Leitlinien zum Datenschutz in Telemedienangeboten der Rundfunkanstalten erstellt, die dem
Rundfunkrat in der zweiten, vollständig überarbeiteten Fassung vom Dezember 2021 vorlie-
gen. Der Rundfunkrat wird die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen und der internen Richt-
linien zum Datenschutz und Jugendmedienschutz in der nachlaufenden Telemedienkontrolle
im Blick behalten, Beschwerden nachgehen und die regelmäßigen Beratungen mit den Beauf-
30 tragten für Datenschutz und Jugendmedienschutz fortsetzen.

6.6.7. Personalisierung

„Vor dem Hintergrund des Integrations- und Grundversorgungsauftrags des öffentlich-rechtli-
chen Rundfunks“ hinterfragt VAUNET „die vorgesehene Personalisierung des Angebots.“
[VAUNET, Stellungnahme, S. 3]

Der Rundfunkrat hat sich im Rahmen der Telemedienstrategien der ARD im Allgemeinen und der Befassung mit dem Telemedienänderungskonzept im Besonderen wiederholt mit den Fragen einer Personalisierung und der damit verbundenen Algorithmen befasst [vgl. auch Entscheidung, S. 24 f.].

5 Dabei unterstreicht der Rundfunkrat die Festlegung im TMÄK, dass die Personalisierung in jedem Fall freiwillig bleiben wird und die Nutzung der Telemedienangebote generell „auch ohne Registrierung möglich“ sein wird (TMÄK, S. 29). Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Erklärung des Intendanten, „dass in publizistisch ausgerichteten Angebotsteilen die essenzielle journalistische Aufbereitung nicht personalisiert und die Priorisierung und Aufbereitung der
10 wichtigen Meldungen an dieser Stelle für alle Nutzenden gleichbleiben wird“ [Protokoll der gemeinsamen Beratung am 18.01.2022].

6.7. Creative Commons

*Die Überlegung des Hessischen Rundfunks, hr-Inhalte in CC-Lizenzen online anzubieten [TMÄK, S. 25], die eine kommerzielle Nutzung untersagen, läuft aus der Sicht von VAUNET
15 „dem vom hr selbstgesteckten Ziel entgegen, möglichst vielen Bürger:innen die hr-Inhalte zugänglich zu machen“ [VAUNET, Stellungnahme, S. 10].*

Der Rundfunkrat verweist an dieser Stelle auf seine Entscheidung zum TMÄK [vgl. auch Entscheidung, S. 23] und seine Überzeugung, dass beitragsfinanzierte Inhalte und Produktionen den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern möglichst umfassend zur Verfügung stehen und
20 von diesen genutzt werden sollten, selbstverständlich unter Respektierung der gesetzlichen Vorschriften, der Rechte der Urheberinnen und Urheber und der legitimen Interessen privater Anbieter.

Zur Frage von VAUNET erklärte der Intendant in den Beratungen mit dem Rundfunkrat, der Einsatz von Creative-Commons-Lizenzen schließe keineswegs aus, „dass gleichzeitig eine
25 (i.d.R. entgeltliche) Lizenzierung von Inhalten für eine kommerzielle Nutzung erfolgen kann“ [Kommentierung des Intendanten, S. 35]. Zudem habe sich der Nutzen von Creative-Commons-Lizenzen durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs, das das „Embedden“ von Inhalten erlaube, relativiert. Dieses gestatte die Einbindung von Fremdinhalten auf eigene Webseiten auch ohne direkte Übernahme und ohne direkte Lizenzierung.

30 6.8. Audio und Hörfunk

Die Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR) geht in ihrer Stellungnahme in besonderer Deutlichkeit auf die Anliegen der privaten Rundfunksender und der Telemedienanbieter im Audio-Bereich ein. Aus Sicht der APR greife das Telemedienänderungskonzept „im Bereich Audio zu kurz“ und berücksichtige nicht den gesamten Bereich des dualen Rundfunks: „Die

Gremien als Sachwalter der Allgemeinheit haben dies nachzuholen. Das Konzept ist bei der Belieferung von Drittplattformen restriktiver auszugestalten.“ [APR, Stellungnahme, S. 3]

5 *Die privaten Radiosender, die in der Regel auch programmbegleitende Online-Informationen (Podcasts) anbieten, verfügten zudem nicht „über die Größenvorteile eines Zusammenhaltes innerhalb der ARD“ und seien eingeklemmt zwischen „global agierenden Unternehmen wie Apple, Spotify, TuneIn, Amazon Music und anderen und dem sehr viel breiter aufgestellten finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ [APR, Stellungnahme, S. 2].*

10 Der Rundfunkrat nimmt auch diese Einwände sehr ernst. Im Rahmen der Befassung mit dem zur Genehmigung vorliegenden Telemedienänderungskonzept kann der Rundfunkrat hier jedoch keine zusätzlichen Risiken oder Bedrohungen für private Rundfunkanbieter erkennen. Das Engagement der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Bereich der Telemedienangebote ist weiterhin nur ein Teilaspekt zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Private Anbieter von Radio und Audio dürften in der Tat viel stärker von „global agierenden Unternehmen wie Apple, Spotify, TuneIn, Amazon Music und anderen“ bedroht sein. Angesichts des
15 geringen Anteils des öffentlich-rechtlichen Rundfunks am Audio-Markt von Drittplattformen und Streaminganbietern sieht der Rundfunkrat keine Notwendigkeit für eine restriktivere Ausgestaltung. Der Rundfunkrat weist auch darauf hin, dass die finanziellen Aufwendungen für die Umsetzung des Telemedienänderungskonzepts keine Ausgaben für Audio-Produktionen vorsehen, sondern sich weitgehend auf Bewegtbild-Angebote fokussieren. Der Rundfunkrat
20 wird auch diesen Aspekt im Rahmen der nachlaufenden Telemedienkontrolle im Blick behalten.

Der Rundfunkrat schließt sich darüber hinaus der Einschätzung des Intendanten an, wonach „Anbieter wie Spotify unabhängig vom Handeln des hr in Konkurrenz zum Privatradio tätig werden, wie im Übrigen auch zu den Radioprogrammen des hr“. Das Verbreiten von hr-Inhalten auf Plattformen wie Spotify stehe gemäß § 30 Abs. 4 Satz 2 MStV in Einklang mit den
25 gesetzlichen Regelungen. Auch private Radioanbieter würden ausgewählte Inhalte auf Spotify präsentieren oder dort eigene Playlists anbieten [Kommentierung des Intendanten, S. 10].

6.9. Änderung des Verweildauerkonzepts

30 *VAUNET hält die Aussage, „der hr würde bei fehlender Ausdehnung der Verweildauer seine Glaubwürdigkeit verlieren“, für nicht hinreichend belegt [Stellungnahme VAUNET, S. 7]. Besonderen Klärungsbedarf sieht VAUNET „bezüglich des Beginns der Verweildauerfristen für die eigenständigen Inhalte (Online Only)“ [VAUNET, Stellungnahme, S. 9]*

VAUNET fordert, dass bei Online-First-Inhalten zwischen Online-Publikation und linearer Ausstrahlung maximal eine Woche liegen dürfe. Auf jeden Fall müsse der Zeitraum definiert

werden. Andernfalls seien die Marktauswirkungen nicht absehbar. [VAUNET, Stellungnahme, S. 9].

Der VHZV kritisiert, das gestiegene Interesse an Online-Angeboten sei „nicht pauschal gleichzusetzen mit der Notwendigkeit zu einer umfassenden Verweildauerverlängerung“. Das gelte
5 „insbesondere für die Verlängerung für non-fiktionale Inhalte von 12 auf 24 Monate, die nicht näher begründet wird“. Für „Themen, die Teil der zeitgeschichtlichen Nachrichtenberichterstattung sind oder waren“, ergebe sich „ein massiver Abwägungs- und Handlungsspielraum“, wenn diese „mehr oder weniger dauerhaft online“ bleiben können. Dies greife massiv in die Verwertung von Presseinhalten privater Anbieter wie auch der Mitglieder des VHZV ein.“
10 [VHZV, Stellungnahme, S. 11]

Der Rundfunkrat verweist an dieser Stelle auf seine generellen Aussagen zum vorgelegten Verweildauerkonzept für die Telemedienangebote von „hr-online“ [vgl. auch Entscheidung, S. 21 f.], das sich in jedem Fall im Bereich der Vorgaben und Spielräume des Medienstaatsvertrags bewegt. Diese Aussagen sind von der Überzeugung getragen, dass die von den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern finanzierten Inhalte insbesondere in den Bereichen In-
15 formation, Bildung, Wissen, Zeitgeschichte und Kultur diesen möglichst lange zugänglich sein sollten.

Der von VAUNET geforderte geringe zeitliche Abstand zwischen der Online-Stellung bei Online-First-Inhalten und der Ausstrahlung im linearen Programm dürfte in vielen Fällen der Praxis entsprechen, da ansonsten eine Bewerbung eines Online-First-Beitrags im linearen Programm kaum darstellbar wäre.
20

Der Intendant führt in seiner Kommentierung der Stellungnahmen Dritter aus, dass er durch die Ausweitung der Verweildauern keinen gravierenden Anstieg der Nutzungszahlen erwartet. Dies würden auch die in der Darstellung des finanziellen Aufwands aufgeführten eher geringen
25 zusätzlichen Kosten belegen. Der hr reagiere mit der Anpassung der Verweildauern kategoriebezogen auf den Wunsch vieler Nutzerinnen und Nutzer, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine beitragsfinanzierten Inhalte grundsätzlich nicht mehr mit Verweildauern ver-
sehe [Kommentierung des Intendanten, S. 17]. Weiter erklärte der Intendant, dass Verweildauerfristen mit der Online-Stellung beginnen [Kommentierung des Intendanten, S.18]. Vor
30 dem Hintergrund, dass die Verweildauern jeweils mit Beginn der Onlinestellung einsetzen und aktuelle Themen im linearen Programm Berücksichtigung finden, geht der Intendant nicht davon aus, dass Inhalte mit unangemessen hohem Vorlauf online gestellt werden. Spürbare Auswirkungen des genauen Einstellzeitpunkts auf den Markt erwartet der Intendant nicht, da ein früheres Einstellen auch eine entsprechend frühere Depublikation am Ende der Verweildauer
35 mit sich bringt [Kommentierung des Intendanten, S. 19].

6.10. Marktliche Auswirkungen

5 VAUNET und VHZV beschreiben und begründen ausführlich ihre Besorgnis, dass das Telemedienangebot des hr infolge der wesentlichen Änderungen durch das vorliegende TMÄK zusätzliche Verdrängungseffekte für die privaten Wettbewerber erzeugen könnte [Stellungnahme VAUNET, S. 10 ff.; Stellungnahme VHZV, S. 14].

10 VAUNET kritisiert die Aussage im TMÄK, dass „keine relevanten Auswirkungen auf die relevanten Märkte (Werbemarkt, Produzentenmarkt und Verwertung) festgestellt wurden“ [TMÄK, S. 65]. Außerdem würden die ARD-Rundfunkanstalten „eine viel zu weitreichende Marktbeurteilung“ anwenden. Deshalb greife auch der Hinweis „auf die Milliarden-Euro-Umsätze großer privater Unternehmensgruppen“ im TMÄK (S. 58 f.) zu kurz [VAUNET, Stellungnahme, S.10].

15 In der aktuellen Phase der digitalen Transformation gilt es nach Überzeugung des VHZV, „die weiter zurückgehenden Umsätze aus dem Print-Bereich durch digitale Erlöse zu kompensieren. Mittel- und langfristig werden digitale Presseprodukte entscheidende Säule der Publisher sein.“ [VHZV, Stellungnahme, S. 14]

20 Der VHZV sieht in der „Verbreitung von kostenfreien Inhalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ die wesentliche Ursache für die Schwierigkeiten, kostenpflichtige Nachrichtenportale zu etablieren. Der VHZV bezieht sich dabei auf eine Umfrage des ZMG Media Monitors, wonach über 80 Prozent der Befragten angaben, „nicht für Nachrichteninhalte im Netz gezahlt zu haben, weil genug kostenlose Inhalte verfügbar sind“ [VHZV, Stellungnahme, S. 14].

25 Die APR konstatiert, dass der hr im vorgelegten Telemedienänderungskonzept „die Augen vor der Wettbewerbssituation im lokalen und regionalen Markt“ schließe. Die Aussage im TMÄK, im Audio-Bereich sei „die regionale Ebene für die Wettbewerbsbetrachtung nachrangig“ [TMÄK, S. 63], widerspreche der „üblichen medienrechtlichen Terminologie“ [APR, Stellungnahme, S. 2].

30 Der Rundfunkrat nimmt auch diese Einwände ernst, sieht aber nicht in allen Punkten einen ursächlichen Zusammenhang zwischen der Not privater Medienanbieter und den kostenfreien Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zumal diese nicht kostenfrei sind, sondern im Rahmen der dualen Rundfunkordnung durch Beiträge bezahlt werden. Zur Beurteilung der Auswirkungen des Telemedienänderungskonzepts auf alle relevanten Märkte hat der Rundfunkrat gemäß § 32 Abs. 5 Satz 3 MStV gutachterliche Beratung eingeholt. In seinem Fazit stellt der Gutachter am Ende folgendes fest:

5 „Im Ergebnis kann keines der in den Stellungnahmen vorgebrachten Argumente gegen das Telemedienänderungskonzept „hr-online“ vom 31. August 2021 aus der hier relevanten marktlichen Sicht überzeugen. Alle hinsichtlich der marktlichen Auswirkungen relevanten Argumente können anhand unserer Analysen, die wir diesem Gutachten zugrunde gelegt und hierin erläutert haben, entkräftet werden.“ [Gutachten PwC S. 62].

Für alle drei wesentlichen Änderungen im Telemedienkonzept des hr (Online Only, Aktivitäten auf Drittplattformen, Verweildauern) konnten nur geringe bis marginale Verdrängungseffekte durch die geplanten Änderungen prognostiziert werden.

10 Der Rundfunkrat verweist insoweit auf die Darstellung der Ergebnisse des Gutachtens, die Schlussfolgerungen des Rundfunkrats für die Genehmigung des Telemedienänderungskonzepts „hr-online“ [vgl. auch Entscheidung, S. 32 f.] sowie auf seine Feststellungen zum finanziellen Aufwand für die Umsetzung des Telemedienänderungskonzepts [vgl. auch Entscheidung, S. 47 ff.].

15 Zu der Kritik der APR stellt der Intendant fest, dass dezidierte Audio-Anbieter wie Audio-Now/RTL+, Apple Podcasts oder Spotify fast durchgängig national oder global aktiv sind und keine hessenspezifischen Produkte anbieten. Regionale bzw. landesweite hessische Anbieter wiederum beteiligten sich auf diversen Plattformen am nationalen Markt, etwa mit Musikstreams, oder engagierten sich auf dem digitalen regionalen Markt für Informationen und Nachrichten, „wo Audios mit Videos, Texten und weiteren Gestaltungsformen kombiniert werden“ [Kommentierung des Intendanten, S. 20].

25 Soweit VAUNET die Aussage im TMÄK kritisiert, dass „keine relevanten Auswirkungen auf die relevanten Märkte (Werbemarkt, Produzentenmarkt und Verwertung) festgestellt wurden“ [TMÄK, S. 65], weist der Rundfunkrat darauf hin, dass sich diese Aussage ausdrücklich auf das Gutachten von Goldmedia für das ZDF aus dem Jahr 2019 bezieht und nicht auf die Auswirkungen des TMÄK „hr-online“. Allerdings wurden die für das ZDF 2019 von Goldmedia getroffenen Grundaussagen durch das Gutachten von PwC 2021 auch für „hr-online“ bestätigt.

7. Prüfung auf der 3. Stufe des Dreistufentests:

Der erforderliche finanzielle Aufwand

Auf der dritten Stufe des Dreistufentests ist nach § 32 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 MStV festzustellen, welcher finanzielle Aufwand für das geplante Angebot erforderlich ist. Den finanziellen Aufwand für die wesentlichen Änderungen gibt der Intendant im TMÄK mit insgesamt 1,1 Millionen Euro pro Jahr an [TMÄK, S. 70 f.]. Das TMÄK differenziert nach dem finanziellen Aufwand für Online-Only-Inhalte (0,5 Mio.), für die Verbreitung von Inhalten über Drittplattformen (0,5 Mio.) und für die geänderten Verweildauern (0,1 Mio.) [TMÄK, S. 71]. Der Rundfunkrat soll über die Entwicklung der Kosten informiert werden.

- 10 Die Entwicklung des finanziellen Aufwands für die Telemedienangebote des hr ist ein regelmäßiger Beratungsgegenstand des Rundfunkrats und des Ausschusses für Telemedien und mediale Innovation sowie des Verwaltungsrats. Der Beschluss des Rundfunkrats zur Genehmigung des Telemedienkonzepts „hr-online“ vom 02.07.2010 enthält dazu folgende Aussage:
- 15 *„Die Kosten erscheinen in der derzeitigen Höhe und in Hinblick auf den Umfang des Angebots angemessen. Der Rundfunkrat wird die Kostenentwicklung bei hr-online auch weiterhin kritisch im Auge behalten.“*

Der aktuelle finanzielle Aufwand für die Umsetzung des bestehenden Telemedienkonzepts wird auf Seite 21 des TMÄK beschrieben. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Telemedienkosten in den zwölf Jahren seit der Genehmigung des Telemedienkonzepts im Jahr 2010:

Telemedienkosten hr-online (Ist-Ergebnisse in Tausend Euro)											
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
4.081	4.082	4.534	4.899	5.619	5.717	5.873	7.788	8.690	9.276	9.793	10.077

Bei der Betrachtung der Kostenentwicklung ist zu berücksichtigen, dass das erste iPhone im Jahr 2007 auf den Markt kam. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Telemedienangebote und der Dynamik der digitalen Märkte hält der Rundfunkrat die durchschnittliche Kostensteigerung von 12,2 % für nachvollziehbar und moderat. Größere Kostensprünge wurden gegenüber dem Rundfunkrat transparent dargestellt und begründet. So ist die überdurchschnittliche Steigerung des finanziellen Aufwands im Jahr 2016 u.a. in einem vollständigen Relaunch des Portals hessenschau.de begründet. Fragen des Rundfunkrats wurde intensiv nachgegangen.

30

Auch die KEF-Anmeldungen für die Jahre 2021 bis 2024 lassen weiter eine moderate Steigerung erwarten, die nicht zu Marktverzerrungen und wettbewerbsbeeinträchtigenden Folgen führen werden. Der 22. KEF-Bericht weist darauf hin, dass beim Vergleich der Anmeldungen der ARD-Anstalten für die Jahre 2017-2020 und 2021-2024 der hr mit + 9% und der SWR mit +10% „die geringsten Anstiege“ zu verzeichnen haben [22. KEF-Bericht, S. 70]. Diese Entwicklung wird im 23. KEF-Bericht bestätigt [23. KEF-Bericht, S. 77). Das TMÄK stellt zudem klar, dass für die Änderungen des Telemedienangebots „bei der KEF für den Beitragszeitraum 2021 bis 2024 kein gesondertes Projekt“ angemeldet wurde [TMÄK, S. 71].

Die Angaben im TMÄK zum finanziellen Aufwand für die geplanten Änderungen in den Bereichen Online Only, Drittplattformen und Verweildauern waren Gegenstand intensiver Beratungen innerhalb des Rundfunkrats und mit dem Intendanten. Dabei konnten zahlreiche Detailfragen zufriedenstellend beantwortet werden.

Besondere Beachtung widmete der Rundfunkrat den Kosten für Online-Only-Inhalte. Hierbei bekräftigte der Intendant, dass eigenständige audiovisuelle Angebote auch in Zukunft nur in Ausnahmefällen produziert werden sollen. In diesen Fällen werden alle Produktionskosten den Telemedienkosten zugerechnet. Anders ist dies bei Online-First-Produktionen, die für das lineare Programm von Hörfunk und Fernsehen produziert werden und lediglich vor der linearen Ausstrahlung auf eigenen oder Plattformen Dritter eingestellt werden können.

Der Rundfunkrat begrüßt diese Klarstellung. Schon allein aus finanziellen Gründen legt der Rundfunkrat großen Wert darauf, dass Produkte des hr immer so geplant werden, dass sie für mehrere Auspielwege geeignet sind. Die Strategie der digitalen Umschichtung für eine solche Mehrfachnutzung wird vom Rundfunkrat unterstützt.

Die Bewertung des finanziellen Aufwands gehörte nicht zum Auftrag des sachverständigen Gutachters zur Beurteilung der Auswirkungen auf alle relevanten Märkte. Allerdings zieht der Gutachter aus dem finanziellen Aufwand Schlussfolgerungen für die marktökonomischen Auswirkungen. Hier weist der Rundfunkrat auf einen sachlichen Fehler des Gutachtens hin. PwC schätzt die marktlichen Auswirkungen von Online-Only-Inhalten für private Anbieter auch deshalb als gering ein, weil „mit dem geplanten finanziellen Aufwand von jährlich € 0,5 Mio. nur eine geringe Zahl von Online-Only-/Online-First-Inhalten produziert werden kann“ [Gutachten PwC, S. 61]. Der Bezug auf Online-First-Inhalte ist hier nicht korrekt, da die Herstellungskosten für Online-First-Inhalte nicht aus dem genannten Betrag finanziert werden sollen und zu diesem Betrag auch nicht produziert werden können. Da PwC in der zuvor erfolgten Analyse der marktökonomischen Auswirkungen die Bereiche Online Only und Online First jedoch getrennt betrachtet hat, bleiben die Schlussfolgerungen unverändert begründet.

35

Mit diesen Klarstellungen des Intendanten sind die Kosten für eine sehr überschaubare Zahl von Online-Only-Inhalten für den Rundfunkrat nachvollziehbar. Das genannte Kostenvolumen schließt eine wesentliche Beeinträchtigung der Interessen Dritter an dieser Stelle aus.

5 Der Intendant sagte in den Beratungen mit dem Rundfunkrat zu, dass die Kosten für Online-Only-Inhalte zukünftig in der Kostenberichterstattung an den Rundfunkrat getrennt ausgewiesen werden, so dass der Rundfunkrat auch die quantitative Begrenzung von Online-Only-Inhalten im Blick behalten kann.

10 Außerdem befasste sich der Rundfunkrat intensiv mit den Kosten in Höhe von 0,5 Mio. Euro für die Verbreitung von Telemedienangeboten des Hessischen Rundfunks auf Drittplattformen [vgl. auch Entscheidung, S. 28 ff.]. Der Rundfunkrat hält es insbesondere für nachvollziehbar und begründet, dass diese zusätzlichen Mittel für „die erforderliche Betreuung durch ein umfassendes Community-Management“ eingesetzt werden [TMÄK, S. 70]. Der Rundfunkrat hat in der vorliegenden Entscheidung begründet, warum er es für erforderlich ist, dass der eingesetzte Betrag vorrangig für diesen Zweck verwendet wird.

15 Über die Aussage im TMÄK hinaus, dass der Hessische Rundfunk den Rundfunkrat „über die Entwicklung der Kosten für die digitalen Angebote weiterhin im Zusammenhang mit wesentlichen Änderungen informieren“ wird [TMÄK, S. 71], weist der Rundfunkrat auf die hr-Richtlinien zum Dreistufentest hin, wonach „eine wesentliche Steigerung des Aufwands für die Erstellung eines Angebots“ im Zusammenhang mit inhaltlichen Änderungen des Gesamtangebots als
20 Prüfkriterium für die Einleitung eines neuen Dreistufentests anzusehen ist (DST-RL Abschnitt I. Abs. 2a Ziffer 4). Der Intendant bestätigte diesen Zusammenhang in seiner Kommentierung der Stellungnahmen Dritter [Kommentierung des Intendanten, S. 39]. Außerdem weist er darauf hin, dass der hr „seinem Rundfunkrat jährlich Bericht über die Entwicklung der Telemedienkosten“ erstattet, und zwar „unabhängig davon, ob eine Steigerung von mehr als zehn Pro-
25 zent zu verzeichnen ist“ oder nicht [ebenda].

Fazit:

**Der Rundfunkrat hält die Angaben zum finanziellen Aufwand für die Umsetzung des TMÄK für nachvollziehbar und angemessen. Der Rundfunkrat wird die Kostenentwicklung intensiv im Blick behalten und die Umsetzung des Telemedienänderungskonzepts im Hinblick auf die inhaltliche Konkretisierung und die damit verbundenen Kosten auch
30 im Rahmen der jährlichen Finanzberichterstattung eng begleiten.**