

Stellungnahme des VAUNET zum Telemedienänderungskonzept des SWR (September 2021)

Datum 19. November 2021

2021_11_08_VAUNET_Stellungnahme_Drei-Stufen_Test_SWR_Telemedien_2021_f.docx

A. Allgemeine Vorbemerkung

Der Verband Privater Medien e. V. (VAUNET)¹ nimmt die Gelegenheit wahr, sich innerhalb der Frist zur Angebotsbeschreibung des Südwestrundfunks (SWR) „Telemedienänderungskonzept des SWR“ (2021) vom September 2021 (veröffentlicht am 24. September 2021) zu äußern und konzentriert sich dabei auf die für ihn wesentlichen Themen- bzw. Problemfelder. Im Übrigen verweist er auf seine Stellungnahme zu den Drei-Stufen-Test-Verfahren des Jahres 2009².

Der VAUNET vertritt die Ansicht, dass auf Grund des § 118 MStV die von den Gremien der Landesrundfunkanstalten in der Vergangenheit genehmigten Telemedienkonzepte weiterhin Bestand haben und für die konkrete Ausgestaltung der Angebote maßgeblich sind. Die in den Telemedienkonzepten festgelegten Maßgaben konkretisieren die inhaltliche Ausrichtung (§ 32 Abs. 1 S.1 MStV) und sind für die Rundfunkanstalt bindend.

Des Weiteren verweist der VAUNET darauf, dass es mit dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vor zwei Jahren zu einer deutlichen Ausweitung des Telemedienauftrages im Vergleich zum 12. und 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag gekommen ist. Die Neufassung der Telemedienkonzepte sollte nicht schon vor der anstehenden Novellierung des Auftrags der Rundfunkanstalten Fakten schaffen und erneut zum Anlass genommen werden, Auftragsgrenzen auszudehnen, insbesondere im Bereich europäischer Produktionen.

Der VAUNET hält das Instrument des Drei-Stufen-Tests grundsätzlich für ein geeignetes Mittel, um Wettbewerbseingriffe vorab zu prüfen bzw. interessengerecht zu gestalten. Es sollten aber die Mitwirkungs- und Entscheidungsinstrumente der privaten Veranstalter gestärkt und die Transparenzvorgaben für die Rundfunkanstalten erweitert werden. Der VAUNET steht in diesem Zusammenhang gerne für eine Erläuterung seiner Bedenken im persönlichen Gespräch mit dem SWR-Rundfunkrat zur Verfügung.

¹ Der VAUNET hieß bis zum 24. Mai 2018 Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT). In der vorliegenden Stellungnahme wird auf ältere Stellungnahmen verwiesen, die der Verband noch unter seinem alten Verbandsnamen veröffentlichte.

² VPRT-Stellungnahme (09.07.2009) zu den SWR-Telemedienangeboten „SWR.de“, „einsplus.de“, „swr3.de“, „swr2-Webchannel“, „SWR-Archivradio“, „dasding.de“, „planet-schule.de“, „kindernetz.de“ („Telemedienkonzepte des SWR“)
https://www.vau.net/system/files/documents/o_document_20090729221124_090729_Stellungnahme_Telemedienkonzept_SWR_FINAL.pdf
Gutachten von Prof. Dr. Dieter Dörr vom 17. Juni 2009: https://www.vau.net/system/files/documents/o_document_20090806152759_stud_2009_06_26_VPRT_DST_Gutachten_Drr_Zusammenfassung_Final.pdf

B. Vorbemerkung zum Telemedienänderungskonzept

Die Intendant:innen der Landesrundfunkanstalten haben ihren Gremien beginnend mit dem 10. September 2021 (Hessischer Rundfunk) verschiedene Telemedienänderungskonzepte vorgelegt. Diese weichen in der konkreten Ausgestaltung in Länge und Detailgrad in Teilen voneinander ab. Die Konzepte sind aber zugleich in vielen zentralen Passagen wortidentisch verfasst und formulieren inhaltlich allesamt drei Hauptziele:

- a) die Bereitstellung eigenständiger Audio- und Video-Inhalte („Online-Only“)
- b) den Ausbau der Präsenz auf Online- und Drittplattformen
- c) die Ausweitung der Verweildauern

Diese drei Hauptthemen werden u. a. durch inhaltlich identische Aussagen zu Personalisierung, Datenschutz, Werbung, Jugendmedienschutz, freie Lizenzen und Vernetzung ergänzt. Dies gilt auch für die Ausführungen zum publizistischen Wettbewerb und zu den marktlichen Auswirkungen.

Daher wird der VAUNET zu den oben genannten Punkten ebenfalls kompakt formulieren und bei Bedarf zusätzlich auf Details des Telemedienänderungskonzepts eingehen.

Der VAUNET hält das vorliegende Telemedienänderungskonzept für erheblich nachbesserungsbedürftig.

Das Konzept entspricht nicht der erforderlichen Detailtiefe in der Angebotsbeschreibung und Kostenaufschlüsselung. Folglich können die Auswirkungen der geplanten Änderungen auf den publizistischen und ökonomischen Markt nicht umfassend und so detailliert wie nötig bewertet werden. Außerdem wäre künftig jegliches neue Angebot, insbesondere auf globalen Drittplattformen und im Archivbereich, ohne die Notwendigkeit eines eigenen Drei-Stufen-Tests unter das neue Telemedienkonzept subsumierbar, was zu einem sukzessiven Ausbau des Telemedienangebots der Rundfunkanstalten führen würde.

Der Medienstaatsvertrag gibt in § 32 Abs. 1 und 2 MStV vor, dass die Angebotsbeschreibungen konkret und durch die KEF nachprüfbar sein müssen. Das vorliegende Konzept lässt die gesetzlich geforderte Konkretisierung vermissen und beschränkt sich überwiegend auf allgemein gehaltene Formulierungen. Es wird nicht ersichtlich, wie die genannten Zahlen zu möglichen Synergie-Effekten stehen, die es zwischen TV/Radio und den SWR-Telemedien geben kann und auf welche Aufwände sie sich genau beziehen (konkreter redaktioneller, technischer und lizenzwerblicher Aufwand). Unklar bleibt zudem, wie Mehrkosten für die Verweildauerverlängerungen zustande kommen und worauf sich die Kosten für Drittplattformen erstrecken.

Das Telemedienänderungskonzept schildert eingangs eine Einschätzung des Public Values der Telemedien des SWR. Der VAUNET merkt hierzu an, dass nicht der Eindruck entstehen sollte, dass allein nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Lage ist, Public Value herzustellen. Die privaten TV-, Radio- und Online-Medien haben in den vergangenen Jahren bewiesen, dass sie mit ihren breitgefächerten Angeboten einen gesellschaftlichen Mehrwert bieten. Sie vollziehen dies teils inhaltlich und gestalterisch in einer anderen Form der Publikumsansprache, aber dafür nicht weniger relevant und bedeutsam für unsere Gesellschaft. Die privaten Medien, als zweite Säule der dualen Medienordnung, können ihren gesellschaftlichen Mehrwert aber nur erbringen, wenn in der dualen Medienordnung fairer Wettbewerb besteht und die Säulen in Balance gehalten werden. Das gesellschaftliche Ziel einer breiten Anbieter- und Angebotsvielfalt, kann in Gefahr geraten, wenn die Rundfunkanstalten die digitale Transformation zu einer Expansion im Telemedienbereich nutzen und ihre bereits heute starke Präsenz auf Drittplattformen ausbauen. Eine Ausweitung der entgeltfreien Angebote der Rundfunkanstalten kann im publizistischen Wettbewerb zu einer Verdrängung insbesondere von Sparten- und Zielgruppenangeboten führen.

Die Angebote des SWR stehen mit privaten Rundfunk- und Telemedien im publizistischen Wettbewerb um Nutzeraufmerksamkeit. Eine Erweiterung des SWR-Telemedienangebots, insbesondere um Leistungen, die bereits von privaten Medien erbracht werden oder Aktivitäten, welche die Werbemarktposition von Drittplattformen stärken, können Einfluss auf die Mediennutzung und somit auf die Refinanzierung privater Medien durch Werbung haben.

Darüber hinaus sind einige der geplanten Vorhaben, wie z. B. die vorgesehenen Personalisierungen des Programmangebots³, vor dem Hintergrund des Integrations- und Grundversorgungsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu hinterfragen.

C. Wesentliche Änderungen des Telemedienangebots

1. Aussagen zur inhaltlichen Gestaltung

Im SWR-Telemedienänderungskonzept wird ausgeführt, dass der SWR-Rundfunkrat bezüglich der Weiterentwicklung der SWR-Telemedien zu der Bewertung gelangte, dass diese ohne wesentliche Änderungen (i. S. d. § 32 Abs. 4 MStV) erfolgte und somit eine Eröffnung von Drei-Stufen-Tests nicht erforderlich gemacht hätte. Aus Sicht des VAUNET lassen die Beschreibung von „Stand und Entwicklung des Angebotes“ (Kapitel 2 des SWR-Telemedienänderungskonzeptes)⁴ und die aktuelle Steigerung des SWR-Telemedienetats um 28,5

³ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 34, 35

⁴ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 11-29

Millionen Euro gegenüber 2019 (ein Plus von rd. 92 %)⁵ nicht zwingend den Schluss zu, dass keine wesentliche Änderung des Angebots vorliegt. Zwischen 2016 und 2020 sind unter der Dachmarke SWR.de schrittweise neue, als „Themenverticals“ bezeichnete Spartenangebote, wie SWR Schlager, SWR Classic, SWR Heimat, SWR Sport und SWR Aktuell, entstanden.

Diese „Themenverticals“ entsprechen in ihrer Ausrichtung zum Teil Spartenangeboten, wie sie andere Rundfunkanstalten als Hörfunk und sendungsbegleitende Telemedien (MDR Klassik, BR Heimat, NDR Schlager) oder private Medien anbieten. Eine wesentliche Umgestaltung liegt auch dann vor, wenn die Umgestaltung von SWR.de in mehreren Teilschritten erfolgte. Gerade für private Spartenanbieter können die „Themenverticals“ hohe wettbewerbliche Relevanz entfalten, auch wenn sie nur ein Element von SWR.de sind. Der Neuaufbau der nach SWR-Angaben „reichweitenstärksten SWR-App“⁶ SWR Aktuell versinnbildlicht noch einmal deutlich die strukturellen Vorteile des SWR gegenüber vielen regionalen Mitbewerbern. Unter SWR Aktuell wurde 2017 das bisherige Online-Nachrichtenangebot und die digitalen Nachrichten-Angebote von SWR-Radio und SWR-Fernsehen zusammengefasst.⁷ Diese trimediale publizistische Stärke, welche auf einem jährlichen SWR-Beitragsaufkommen von mehr als einer Milliarde Euro⁸ basiert, kann kaum ein weiterer im SWR-Sendegebiet agierender regionaler Medienanbieter vorweisen.

Während es auf einer Seite beim SWR-eigenen Portal SWR Aktuell zu einer Bündelung von Inhalten und einer Zentralisierung des Zugangs kommt, wird andererseits offenbar in den sozialen Medien eine Fragmentierung in der Berichterstattung vorangetrieben. Das SWR-Telemedienänderungskonzept erwähnt die „Vor-Ort-Kanäle“ von DasDing bei Instagram⁹, die aus Städten wie in Freiburg, Kaiserslautern, Karlsruhe, Mainz, Mannheim, Ludwigshafen, Heidelberg oder Stuttgart berichten. Diese Form der Vor-Ort-Berichterstattung könnte im Konflikt mit dem Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung (§ 30 Abs. 5 Nr. 3 MStV) stehen. Neben den SWR-eigenen Portalen sollte keine zusätzliche Säule der Regional-/Lokalberichterstattung auf Drittplattformen entstehen, sondern diese weiterhin privatwirtschaftlichen Regionalmedien vorbehalten sein.

Zugleich stehen die privaten lokalen und regionalen Anbieter von journalistisch-redaktionellen Telemedien im Wettbewerb mit dem SWR um Medienpartnerschaften für Kultur, wie z. B. Rockkonzerte, oder Sportereignisse, wie z. B. Fußball- und Handballspiele. Die publizistische Stärke des SWR im regionalen südwestdeutschen Markt kann sich im Wettbewerb um Partnerschaften für private lokale und regionale Medienanbieter negativ auswirken, wenn diese Stärke zu Exklusivvereinbarungen mit dem SWR führt.

⁵ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 27

⁶ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 27

⁷ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 16

⁸ Jahresbericht des Rundfunkbeitragsservice 2020, S. 11, SWR 2020 = 1.037 Mio. EUR Erträge aus dem Rundfunkbeitrag

⁹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 2

Kritisch betrachtet der VAUNET auch die vom SWR geplante Orientierung an „spitzen Zielgruppen“.¹⁰ Die ins Visier genommene Fragmentierung des SWR-Kindermedienbereiches ist bereits ein konkretes Beispiel. Neben dem jetzigen SWR-Kindernetz für die 3- bis 13-Jährigen soll ein weiteres Angebot für Pree-Teens (8 bis 14 Jahre) entstehen. Aus Sicht des VAUNET sollen die Rundfunkanstalten ein (binnenplurales) Angebot für alle machen und nicht für alle spitzen Zielgruppen jeweils ein Angebot.

2. „Online-Only“-Angebote

Das Änderungskonzept sieht vor, „Online-Only“-Inhalte zu publizieren.¹¹ Aus dem Telemedienänderungskonzept lässt sich der künftige Umfang jedoch nicht vollends ableiten („werden ... vermehrt angeboten und eingesetzt“¹²). Damit ist auch nicht umfassend abschätzbar, welchen Einfluss die geplanten Änderungen/Erweiterungen auf die Marktposition der privaten Angebote haben werden. Die Vorhaben werden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit im Zweifel den bestehenden Wettbewerbsdruck verschärfen.

Des Weiteren sieht der VAUNET den „Online-Only“-Ansatz im Hinblick auf den Integrationsauftrag der Rundfunkanstalten nach wie vor kritisch. Bisher können Online-Nutzer:innen und Fernsehzuschauer:innen/Radiohörer:innen alle originär für den SWR produzierten Inhalte sowohl online als auch im Fernsehen sehen als auch im Radio hören. Bei einem Telemedienangebot mit „Online-Only“-Inhalten können Zuschauer:innen/Hörer:innen, die lediglich die linearen SWR-Angebote nutzen, dort nicht mehr alle vom SWR produzierten Inhalte nutzen. Die sogenannten Nonliner erhalten somit nicht den gleichmäßigen Zugang wie die Onliner.

Es ist im Telemedienänderungskonzept nicht erkennbar, ob es „Online-Only“-Inhalte nur in bestimmten Angebotsbereichen der SWR-Telemedien und dort gegebenenfalls in hohem Umfang oder in allen Segmenten der SWR-Telemedien geben soll. Für die Bewertung, welchen Einfluss die geplanten Änderungen/Erweiterungen auf die Marktposition der privaten Angebote haben werden, ist dies aber entscheidend. Ein umfangreiches „Online-Only“-Engagement in Bereichen, in welchen die privaten Medien bereits umfassende Angebote anbieten, z. B. bei den Sportübertragungen oder der regionalen Berichterstattung, kann gravierende Auswirkungen auf die privaten Wettbewerber haben.

Die Überschrift von Kapitel 4.1 lautet „Eigenständige Audio- und Videoinhalte („Online-Only)“.¹³ Im Hinblick auf Audio-Online-Only-Angebote fehlt es an einer expliziten

¹⁰ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 23

¹¹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 41, 42

¹² SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 42

¹³ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 41

Ermächtigung im MStV für den Telemedienauftrag. Der im NDR-Online-Telemedienänderungskonzept zitierte § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 MStV bezieht sich lediglich auf eigenständige audiovisuelle Inhalte, also auf Inhalte mit bewegten Bildern, nicht jedoch auf eigenständige Audio-Inhalte. Für diese Lesart spricht z. B. auch die Definition „rundfunkähnlicher Telemedien“ in § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV, in der ausdrücklich zwischen „Audio- und audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf“ unterschieden wird.

Der VAUNET lehnt daher die Pläne, den Ausbau der SWR-Telemedien mit „Online-Only“-Inhalten im unbestimmten Maße vorantreiben zu wollen, ab.

3. Präsenz auf Drittplattformen

Der VAUNET bewertet die Präsenz von öffentlich-rechtlichen Inhalten auf internationalen Drittplattformen, soweit sie über die Bewerbung für die eigenen Portale hinausgeht (Stichwort: Teaser), nach wie vor kritisch. Dies trifft insbesondere auf originär für diese Plattformen produzierte „Online-Only“-Inhalte zu.¹⁴ Am Grundsatz, mit Teasern auf Drittplattformen **vorrangig eigene Angebote zu „bewerben“**, um so die Nutzer:innen auf die SWR-eigenen Portale zu leiten, sollte primär festgehalten werden.

Der SWR gibt in seinem Änderungskonzept an, dass er „besonderen Wert auf seine eigenen Plattformen“¹⁵ legt. Der SWR begründet nur unzureichend, warum von dieser Praxis abgewichen werden soll und warum nur, **wenn es „sinnvoll erscheint“**, die Nutzer:innen auf Drittplattformen auf „die eigenen Angebote hingewiesen“ werden.¹⁶

Die gestiegene Präsenz von unentgeltlichen Inhalten der Rundfunkanstalten verstärkt die heute bestehende Dominanz der Drittplattformen im Werbemarkt.¹⁷ Zwar müssen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dafür Sorge tragen, dass ihre Inhalte auf Drittplattformen bzw. deren Umfeld werbe- und sponsoringfrei sind (§ 30 Abs. 6 RStV). Eine Garantie hierfür gibt es jedoch nicht. Grundsätzlich sind die globalen Online-Drittplattformen mit Hilfe der Inhalte der Rundfunkanstalten in der Lage, ihre Attraktivität insgesamt zu steigern und neue Nutzer:innen zu generieren. Die Angebote der Rundfunkanstalten tragen dazu bei, die Glaubwürdigkeit und den Production Value dieser Plattformen zu erhöhen. Ohnehin markt-dominante Player werden direkt mit Beitragsgeldern subventioniert. Damit wird sowohl in den Beschaffungsmarkt als auch in den Wettbewerb um die Bewegtbild-Vermarktung eingegriffen.

¹⁴ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 41 f.

¹⁵ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 43

¹⁶ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 43

¹⁷ „...der digitale Werbemarkt wird auch in Deutschland von Google und Facebook dominiert“. SWR-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 76

Der SWR ist sich bewusst, dass die Präsenz seiner Inhalte auf Drittplattformen von Werbeeinnahmen der Plattformbetreiber und damit von deren Präsenz auf dem Werbemarkt abhängig ist. Dies wird in den Ausführungen unter 4.2 (Vermeidung von Werbung und Sponsoring) deutlich.¹⁸ Je stärker der Anteil von Drittplattformen am Werbemarkt wächst, umso stärker geht dieser Zuwachs zulasten anderer Teilnehmer am Werbemarkt, wie unter anderem der werbefinanzierten privaten Medien.

Der SWR gibt als Begründung für die Präsenz auf Drittplattformen an, dass jüngere Zielgruppen ihr Informations- und Unterhaltungsbedürfnis vorrangig über Drittplattformen befriedigen,¹⁹ ohne detailliert empirisch zu belegen, dass jüngere Menschen auch konkret Inhalte der Rundfunkanstalten auf den Drittplattformen erwarten. Für die junge Zielgruppe mag zutreffend sein, dass im hohen Maße Drittplattformen als Zugang für die Nutzung von Telemedieninhalten genutzt werden. Aber aus Sicht des VAUNET besteht für diese Gruppe mit dem Jugendangebot „funk“ bereits ein Angebot, das für sie öffentlich-rechtliche Inhalte auf Drittplattformen bereitstellt.

Das SWR-Online-Telemedienänderungskonzept bleibt Daten/Studien schuldig, wie das Drittplattformnutzungsverhalten von älteren Zielgruppen und der Bevölkerungsdurchschnitt jenseits der „funk“-Zielgruppen ist. Das Argument, dass „jüngere Zielgruppen“ Drittplattformen nutzen, kann nicht allein als pauschale Rechtfertigung für alle Zielgruppen und die Durchschnitts-Zuschauer:innen/-User:innen der SWR-Angebote herangezogen werden.

Darüber hinaus widerspricht eine Ausdehnung der Präsenz auf Drittplattformen der in der Öffentlichkeit vorgetragenen Strategie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, den internationalen Plattformen in Europa eine eigene, europäische Plattform entgegensetzen zu wollen (siehe auch Ziffer 5 unten). Egal, ob eine solche Plattform mit europäischem Content gefüllt sein, nur eine Verlinkung von öffentlich-rechtlichem Content ermöglichen oder auch eine Search-Funktion haben soll. Es ist komplett diametral, einerseits (zurecht und zum Schutze der Meinungsfreiheit und Medienvielfalt) gegen die Marktmacht internationaler Plattformen kämpfen zu wollen und andererseits diese durch (dann auch noch unentgeltlich zur Verfügung gestellten) eigenen öffentlich-rechtlichen Qualitäts-Content zu stärken.

3. 1. Kriterien der Plattformauswahl

Des Weiteren bleibt unbegründet und offen, nach welchen Kriterien die Auswahl der zu nutzenden Drittplattformen vorgenommen und wie die Relevanz künftig ermittelt werden soll. Die Aussage, sich „an der Nutzungswirklichkeit der anzusprechenden Zielgruppen [zu] orientieren“²⁰, ist sehr allgemein und unspezifisch gefasst. Auch bleibt unklar, welche

¹⁸ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 48

¹⁹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 43

²⁰ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 45

Plattformtypen neben den beispielhaft aufgezählten Diensten²¹ (z. B. Audio-On-Demand / Podcast-Portale, Video-Sharing-Dienste oder Messenger-Dienste) konkret bedient werden sollen. Sofern die Auswahl der Rundfunkanstalten wiederholt auf internationale Plattformen fallen sollte, droht eine Schwächung des europäischen und deutschen Digitalstandortes.

Die Rundfunkanstalten müssen bei der Auswahl der Drittplattformen diskriminierungsfrei agieren. Es würde aus Sicht des VAUNET eine Ungleichbehandlung darstellen, wenn kommerzielle journalistisch-redaktionelle Anbieter Lizenzentgelte für die Nutzung von SWR-Inhalten entrichten müssen, während internationale Drittplattformen die SWR-Inhalte unentgeltlich von den Rundfunkanstalten zur Verfügung gestellt bekommen.

Das Telemedienänderungskonzept lässt zudem vermissen, wie der SWR auf den genannten Drittplattformen die Einhaltung der Qualitätsmaßstäbe der Rundfunkanstalten sicherstellen und kontrollieren wird.

3. 2. Videogameplattformen

Ablehnend steht der VAUNET Plänen gegenüber, wonach der SWR verstärkt auf Videogameplattformen (mit eigenen Spielen oder innerhalb von Drittanbieter-Spielen) präsent sein möchte.²² Zum einen steht dem die Nr. 14 der „Negativliste öffentlich-rechtlicher Telemedien“ (**Anlage zu § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 des Medienstaatsvertrages**) entgegen. In Nr. 14 der Negativliste hat der Gesetzgeber verankert, dass Spieleangebote ohne Sendungsbezug in Telemedien der Rundfunkanstalten unzulässig sind. Eigenständige Spiele und Let's-Play-Formate sind hiervon wohl eher nicht umfasst.

Zum anderen besäße die Präsenz auf Videogameplattformen eine neue Qualität und würde einen Präzedenzfall darstellen, da bei Videogameplattformen spielerischer Zeitvertreib und Unterhaltung im Vordergrund vor der Vermittlung von Bildung oder Information steht. Wenn unter Drittplattformen künftig auch Plattformen subsumiert werden, auf denen nur in untergeordneter Art und Weise dialogische Kommunikation stattfindet (z. B. User-Foren auf Plattformen von Handelsorganisationen oder Dienstleistungsunternehmen), würde sich der Kreis der Plattformen, für die potenzielle Inhalte hergestellt werden, deutlich erweitern. Für Videogameplattformen oder Dritt-Anbieter-Spiele eigene Spiele bzw. eigene Inhalte zu erstellen, sieht der VAUNET nicht vom Auftrag der Rundfunkanstalten erfasst.

3. 3. Jugend- und Datenschutz

Es ist fraglich, inwiefern sich die Rundfunkanstalt den AGB der globalen Drittplattformen unterwerfen muss, und wie die Einhaltung der Bestimmungen zum Jugendmedien- und Datenschutz sichergestellt und kontrolliert wird. Mit der Vorgehensweise, öffentlich-rechtliche

²¹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 21, 24, 44, 46 (z. B. YouTube, Facebook, Instagram, Spotify, Twitch)

²² SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 46

Inhalte der Alterskategorien ab 16 oder ab 18 nicht direkt auf Drittplattformen anbieten zu wollen²³, macht sich die Landesrundfunkanstalt von den Geschäftsstandards der Plattformen abhängig. Zudem ist nicht klar erkennbar, wie die Rundfunkanstalten Einfluss auf die Algorithmen der Drittplattformen nehmen als auch die eigenen algorithmenbasierter Systeme gestalten wollen, um beispielsweise der Entstehung von Echokammern vorzubeugen.

3. 4. Werbefreiheit

Die Aussagen des Telemedienänderungskonzeptes²⁴ zur Werbefreiheit von SWR-Angeboten auf Drittplattformen bleiben hinter dem Medienstaatsvertrag zurück (§ 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV i.V. m. § 30 Abs. 6 S. 2 MStV). Die Rundfunkanstalt hält es laut Änderungskonzept nicht für vermeidbar, dass es zu Werbeeinblendungen im Umfeld ihrer Inhalte kommt („im kommerziellen Umfeld der Drittplattformen lässt sich jedoch nicht vollständig vermeiden, dass die Nutzer:innen mit SWR-fremder Werbung konfrontiert werden.“²⁵). Der Medienstaatsvertrag formuliert in § 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV i.V. m. § 30 Abs. 6 S. 2 MStV ein klares Werbeverbot, für dessen Einhaltung die Rundfunkanstalten auch auf Drittplattformen Sorge zu tragen haben. Das Konzept trifft keine Aussage, wie der SWR darauf hinwirkt, dass Werbeeinblendungen ausgeschlossen werden. Die Passage, man strebt ein „möglichst werbe- und sponsoren-freies Umfeld“ an²⁶, reicht nicht aus, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Genauso verhält es sich mit der Formulierung, dass auf Drittplattformen vermieden werden soll, „dass die Nutzer:innen mit *SWR-fremder Werbung konfrontiert werden*.“²⁷. Nach § 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV sollte dem Grundsatz nach weder *SWR-fremde Werbung* noch *SWR-eigene Werbung* auf Drittplattformen geschaltet werden.

4. Verweildauer

Die im Telemedienänderungskonzept geplanten neuen Verweildauern gehen zum Großteil weit über die bisherigen Verweildauern hinaus. Eine grundsätzliche Übernahme des neuen Verweildauerkonzepts scheint hier verfehlt. Es sollte an den bisherigen Kategorien festgehalten werden.

Die Begründung, der SWR würde bei fehlender Ausdehnung der Verweildauer seine Glaubwürdigkeit verlieren,²⁸ wird nicht hinreichend belegt. Vielmehr wird im Rückblick auf die

²³ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 47, 48 i. V. m. Nr. 4 der ARD-Richtlinien für die Verbreitung von Telemedienangeboten über Drittplattformen

²⁴ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 48

²⁵ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 48

²⁶ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 48

²⁷ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 48

²⁸ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 51

letzten Jahre bilanziert, dass „die Telemedienangebote des SWR deutlich häufiger abgerufen [werden]. Das spiegelt sich z. B. in der stärkeren Nutzung der SWR-Abrufangebote wider“.²⁹

Laut der aktuellen ARD/ZDF-Onlinestudie haben die Mediatheken von ARD und ZDF 2020 erneut einen „deutlichen Zuwachs“ in der Nutzung erfahren und nehmen Spitzenpositionen im Markt ein.³⁰ Die ARD-Mediathek (in welche Inhalte des SWR eingebunden sind) hat von 2009 bis 2020 die Zahl der Page Impressions von 22,1 auf 604,7 Millionen gesteigert.³¹ Von einer sinkenden Akzeptanz der SWR-Telemedien auf Basis der geltenden Verweildauerfristen kann daher nicht die Rede sein.

Zudem werden neue Kategorien (z. B. Debüt-Filme) geschaffen, die im geltenden Konzept nicht bestehen. Dem Telemedienänderungskonzept ist nicht zu entnehmen, aus welchen Gründen nicht an den bisherigen Kategorien festgehalten wird.

In die neue Kategorie „Debüt-Filme“ fallen „die ersten drei Produktionen von Regisseur:innen, Autor:innen und Hauptdarsteller:innen“.³² Eine Begründung, warum filmische Erstlingswerke länger abrufbar bleiben sollen als andere filmische Inhalte, ist aus dem Änderungskonzept nicht erkennbar. Da diese Inhalteskategorie mit keinen quantitativen Vorgaben verbunden ist, wäre es möglich, eine Vielzahl an fiktionalen und non-fiktionalen Produktionen anzubieten. In der Kategorie „Erstlingswerke“ könnten kommerziell erfolgreiche Erstproduktionen ohne Bezug zum SWR-Profil angeboten werden. Darüber hinaus könnten die über diese neue Kategorie online publizierten Filmwerke mittels Vernetzung und Verlinkung Eingang in die ohnehin mit zahlreichen Filmwerken bestückten Mediatheken von ARD und ZDF finden und das dortige Filmangebot erweitern. Auch eine Platzierung dieser Inhalte auf Drittplattformen schließt das SWR-Online-Telemedienänderungskonzept nicht aus. ARD und ZDF verfügen zusammen über einen Inhalte-Katalog von mehr als 250.000 Filmen, Dokumentationen, Satire- und Serienstoffen, den die Rundfunkanstalten in einem gemeinsamen Streaming-Netzwerk anbieten wollen³³, davon 170.000 von der ARD³⁴. Das im SWR-Online-Änderungskonzept mehrfach erwähnte Angebot Netflix verfügt nach ARD-Angaben derzeit in Deutschland über 4.500 abrufbare Inhalte.³⁵

Allein durch die Verlängerung der Verweildauern wird das Angebotsvolumen in den SWR-Telemedien anwachsen. Zum Beispiel kann im Bereich der Bildungsmedien die Jahresproduktion von fünf Kalenderjahren gleichzeitig abrufbar sein. Neben dem Zuwachs in originären

²⁹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 28

³⁰ Pressemitteilung ARD/ZDF-Onlinestudie 2020, ARD/ZDF-Onlinestudie 2020, Media Perspektiven 9/2020, S. 489

³¹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 63

³² SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 54

³³ ARD/ZDF-Pressemitteilung, 21.06.2021

³⁴ ARD-Unternehmenspodcast, 20.05.2021

³⁵ ARD-Unternehmenspodcast, 20.05.2021

SWR-Telemedien werden die erweiterten Verweildauern auch zu einer langandauernden Präsenz auf Drittplattformen führen. Der SWR erwartet für seine Telemedien auch in Zukunft eine Kostensteigerung, die sich aus einem Nutzungszuwachs ergibt,³⁶ und hat sich mit der angestrebten Verdoppelung der non-linearen Reichweite³⁷ ein ehrgeiziges Ziel gesetzt. Angesichts der bereits allgemein hohen Nutzung des Internets (94 % ab 14 Jahre)³⁸ lassen sich die prognostizierten Zugewinne voraussichtlich nur zu Lasten privater Online-Angebote erzielen. Der VAUNET lehnt eine Ausweitung der Verweildauerfristen ab.

4. 1. Verweildauer „Online-Only“-Inhalte

Das ursprüngliche SWR-Online-Telemedienkonzept hatte zum Grundsatz, dass die Verweildauer grundsätzlich sieben Tage nicht überschreiten darf (§ 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 11. HS 12. RÄndStV). Mittels eines per Drei-Stufen-Test genehmigten Telemedienkonzeptes konnte von dieser Depublizierungsvorgabe abgerückt werden (§ 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 12. RÄndStV). Seit dem 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag besteht für die allermeisten Inhalte keine Sieben-Tage-Frist mehr. § 32 Abs. 1 S. 2 MStV schreibt jedoch konkret vor, dass in den Telemedienkonzepten „angebotsabhängige differenzierte Befristungen für die Verweildauern vorzunehmen“ sind. Hätte der Gesetzgeber den Regelungswillen gehabt, dass die Inhalte nach Wegfall der Sieben-Tage-Frist unbegrenzt im Internet publiziert werden dürfen, hätte er auf die Pflicht zur Befristung in § 32 Abs. 1 S. 2 MStV verzichtet. Wenn aber, wie im Telemedienkonzept beschrieben, die Regelungen zu „Online-Only“- , „Online-First“-Inhalten und Verweildauerzeiträumen derart ineinandergreifen, dass eine Depublizierung defacto nicht mehr erfolgen muss, wird der Regelungszweck des § 32 Abs. 1 S. 2 MStV unterlaufen.

Besonderen Klärungsbedarf sieht der VAUNET bezüglich des Beginns der Verweildauerfristen für die eigenständigen Inhalte („Online-Only“)³⁹. Im Konzept ist kein Fixpunkt gesetzt, ab dem die Verweildauerfrist startet. Dies bedeutet, dass die „Online-Only“-Inhalte faktisch rund um die Uhr online verbleiben können. Nach Ablauf der Frist der Erstpublikation kann der SWR den betreffenden Inhalt umgehend erneut online publizieren und die Verweildauerfrist startet von Neuem. Ohne einen konkreten Fixpunkt sind Fristenregelungen für „Online-Only“-Inhalte Makulatur. Vielmehr bedarf es einer klaren Abstandsregelung nach Fristende als Anknüpfung, d. h., dass nach dem Ablauf der Verweildauer der Inhalt zunächst einmal nicht mehr zur Verfügung steht und ein neuerlicher Abruf erst nach einem gewissen Zeitraum wieder möglich ist.

³⁶ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S.28, 80

³⁷ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S.29

³⁸ ARD/ZDF-Onlinestudie 2020, Media Perspektiven 9/2020, S. 482

³⁹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 41, 42

Der Gesetzgeber hat in § 32 Abs. 1 S. 2 MStV festgeschrieben, dass in Telemedienkonzepten Befristungen vorzunehmen sind. Aus Sicht des VAUNET gilt diese Maßgabe auch für „Online-Only“-Inhalte. Die Verweildauerfristen liefen ansonsten ins Leere.

4. 2. Verweildauer „Online-First“-Inhalte

Ein einheitlicher Fixpunkt fehlt im Telemedienänderungskonzept auch für das Bereitstellen von Sendungen zum Abruf vor ihrer linearen Ausstrahlung („Online-First“, § 30 Abs. 2 Nr. 1 MStV)⁴⁰.

Für eine Beurteilung der Marktauswirkungen, aber auch für die Kontrolle durch die Gremien, ist die Benennung eines maximal möglichen Vorabtermins vor der Ausstrahlung notwendig. Ansonsten ist die Abgrenzung zwischen „Online-Only“-Inhalten (Finanzierung nur aus dem Telemedien-Etat) oder eines originären TV-/Audio-Inhalten (überwiegende Finanzierung aus den Etats der linearen Programme) schwierig. Wird ein Inhalt online gestellt, ohne dass er zuvor im linearen Programm zu sehen bzw. zu hören war, ist zudem unklar, ob es ein „Online-First“- oder ein „Online-Only“-Inhalt ist. „Online-First“ ohne zeitlichen Anker kann bedeuten, dass die Ausstrahlung im Fernsehen oder Radio erst Monate oder Jahre später erfolgen kann. Der VAUNET schlägt vor, den frühesten Zeitpunkt für ein Vorab-Online-Stellen von linearen Inhalten auf eine Woche vor Ausstrahlung im Fernsehen festzulegen.

5. Kooperationen/Vernetzung

Der SWR bekräftigt, die **„Zusammenarbeit mit öffentlich-rechtlichen bzw. gemeinwohlorientierten Einrichtungen weiterentwickeln [zu wollen], indem er das eigene Angebot öffnet und zum Gastgeber und Kurator für Content wird.“**⁴¹ Dafür **„will der SWR neue öffentliche Räume durch digitale Plattformen schaffen und unterstützen, die nicht der kommerziellen Logik privatwirtschaftlicher Akteure, sondern ausschließlich der gemeinwohlorientierten Maßgabe des Auftrags aus § 26 Medienstaatsvertrag folgen.“**⁴² Aus Sicht des VAUNET sollte der SWR bei der Auswahl potenzieller Kooperationspartner diskriminierungsfrei handeln und privatrechtlich agierende Medienunternehmen nicht von vornherein beim Aufbau von Multi-Stakeholder-Medienplattformen und/oder Kooperationen ausschließen.

Begründet werden die geplanten Plattformkooperationen u. a. mit dem Ziel, einen „sicheren, vertrauenswürdigen digitalen Raum, in dem die Grundsätze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gelten“⁴³ zu schaffen. Hier sei darauf verwiesen, dass auch die nationalen privaten Telemedienangebote auf dem Boden des Grundgesetzes agieren. Der Verweis, gesetzeskonform agieren zu wollen, reicht als Argument, weitere Plattformen und somit weitere publizistische und ökonomische Wettbewerber schaffen zu wollen, nicht aus.

⁴⁰ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 42

⁴¹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 33

⁴² SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 34

⁴³ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 33

Es gilt durch die Gremien zu prüfen, ob die Zusammenarbeit vom öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag gedeckt ist und eine kommerzielle Aktivität darstellt. Es gilt intransparente, unzulässige Quersubventionierungen, innerhalb derer geldwerte Leistungen entgeltfrei, aber auf Kosten der Beitragszahler ausgetauscht werden, zu verhindern.

Offen bleibt im Telemedienänderungskonzept, inwieweit Kooperationen/Vernetzungen auch im europäischen/internationalen Rahmen erfolgen sollen. Europäische und internationale Kooperationen und Vernetzungen, die im Ergebnis zu einer Angebotsausweitung in den Telemedien der Rundfunkanstalten führen oder der Umgehung der Vorgaben für europäische und internationale Filmwerke (§ 30 Abs 2 Nr. 2 MStV) dienen können, lehnt der VAUNET ab.

Das verfolgte Kooperationsmodell, welches in einem ersten Schritt Inhalte von Universitäten, Theatern und Museen integrieren möchte,⁴⁴ führt möglicherweise zu einem Ausschluss von Kooperationen zwischen privaten Anbietern und staatlichen Einrichtungen, wenn mehrere öffentliche Kultur- und Bildungseinrichtungen in diesem Sinne entstehen. Die beabsichtigten Kooperationen und digitalen Plattformen sind auch auf ihre Staatsferne hin zu überprüfen.

6. Freie Lizenzen

Der SWR zieht in Betracht, SWR-Inhalte in CC-Lizenz (Creative-Commons-Lizenz, die eine kommerzielle Nutzung untersagt) online anzubieten, um die „digitale Verarbeitung und Verbreitung von Wissen“ zu ermöglichen.⁴⁵ Das Anliegen des SWR, seine Inhalte Bildungsmedien zur Verfügung zu stellen, könnte alternativ stattdessen im Wege der Lizenzierung gewährleistet werden. Vielmehr trägt die freie, unentgeltliche Weitergabe zu einer Marktverzerrung bei, sodass es privaten Anbietern erschwert wird, vergleichbare Inhalte entgeltlich oder werbefinanziert gegenüber Dritten anzubieten.

Die CC-Strategie läuft zudem dem Ziel entgegen, möglichst vielen Bürger:innen die SWR-Inhalte zugänglich zu machen, sollten Creative-Commons-Lizenzen zur Folge haben, dass sie nicht von kommerziellen Anbietern genutzt werden können.

D. Marktliche Auswirkungen und finanzieller Aufwand

1. Marktliche Auswirkungen

Der VAUNET widerspricht der Ansicht, dass „keine relevanten Auswirkungen auf die relevanten Märkte (Werbemarkt, Produzentenmarkt und Verwertung) festgestellt“ wurden.⁴⁶ Dem

⁴⁴ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 33

⁴⁵ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 32

⁴⁶ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 74

Telemedienänderungskonzept liegt nach Ansicht des VAUNET eine unzureichende Bewertung des publizistischen Wettbewerbes und der marktlichen Auswirkungen auf die privaten Mitbewerber zugrunde. Der SWR wendet eine zu weitreichende Marktbetrachtung an. Das Änderungskonzept verweist u. a. vor allem auf die Milliarden-Euro-Umsätze großer privater Unternehmensgruppen.⁴⁷

Die genannten wirtschaftlichen Unternehmensdaten enthalten aber nicht nur die Umsätze der deutschen Telemedienangebote, sondern auch die Umsätze aller anderen Geschäftsfelder (Fernsehen, Radio, E-Commerce, Filmproduktion etc.) sowie ihre im Ausland getätigten Umsätze. Dadurch entsteht eine verzerrte Darstellung des Marktes. Die gewählte Betrachtungslogik geht fehl, da zum Vergleich neben den privaten Mediengruppen auch die jährlichen Gesamterträge der Rundfunkanstalten von im Schnitt rund 8,9 Milliarden Euro⁴⁸ herangezogen und den SWR-Telemedien zugerechnet werden müssten.

Der Aussage: „Alleinstellungsmerkmale der SWR-Telemedien und ihrer wesentlichen Änderungen: Qualität, Vielfalt und Zugänglichkeit“⁴⁹ kann der VAUNET nicht zustimmen. Private Medien bieten ebenfalls vielfältige hochwertige, preisgekrönte Inhalte an.

Im Gegensatz zur Betrachtungsweise im SWR-Online-Telemedienänderungskonzept muss sich für einen sachgerechten Vergleich der Fokus vor allem auf die wirtschaftlichen Eckdaten der privaten Marktteilnehmer des Online-Inhalte-Marktes im SWR-Sendegebiet richten, insbesondere der rundfunkähnlichen Telemedien.

Das Telemedienänderungskonzept führt als publizistische Wettbewerber u. a. kommerzielle Anbieter wie Netflix, Amazon, Disney, Joyn, TV NOW (jetzt RTL+), Deezer und Sky an,⁵⁰ die aber kein regionales Angebot wie die SWR-Telemedien darstellen. Von den weiteren VAUNET-Mitgliedsunternehmen wurden lediglich bigFM und Radio Regenbogen in die Marktbeurteilung einbezogen. Zahlreiche weitere private rundfunkähnliche Telemedien des SWR-Sendegebietes wurden außer Acht gelassen. Dabei begrenzt der SWR seine Analyse auf den Nachrichtensektor, obwohl die inhaltliche Bandbreite der SWR-Telemedien, wie im Kapitel „Stand und Entwicklung des Angebots“ beschrieben,⁵¹ über den Nachrichtenjournalismus weit hinausgeht.

Des Weiteren erfolgt ein Vergleich überwiegend mit Onlineportalen von nationalen Presseverlegern.⁵² Dieses Markt- und Wettbewerbsverständnis verwundert. Die Rundfunkanstalten unterliegen dem Verbot der Presseähnlichkeit (§ 30 Abs. 7 MStV), d. h., dass sie keine den Presse-Onlineportalen der Presseverleger vergleichbaren Telemedienangebote publizieren

⁴⁷ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 63, 64

⁴⁸ 22. KEF-Bericht, S. 49, 50, 51

⁴⁹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 77

⁵⁰ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 75

⁵¹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 11-29

⁵² SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 71-73

dürfen. Die Rundfunkanstalten vergleichen sich mit Onlineangeboten, die sie selbst nicht anbieten dürfen. Dies stellt keine fach- und sachgerechte Marktbetrachtung dar.

Die Hervorhebung des Nachrichtenmarktes (Kapitel 5.2.1.3) erweckt den Eindruck, dass weitere publizistische Felder wie Kultur, Sport, Bildung, Unterhaltung etc. vernachlässigungswert wären. Das SWR-Telemedienkonzept trifft hierzu keinerlei Aussagen. Dabei kann z. B. ein Ausbau in den Bereichen Regionalsport, Unterhaltung und Kultur zur Verschärfung des Wettbewerbs mit privaten Medienanbietern führen. Auch trifft das SWR-Telemedienkonzept nur unzureichende Aussagen, in welchem Ausmaß die Vernetzung des SWR mit der ARD-Mediathek und der ARD-Audiothek (plus Vernetzung mit ZDF und Deutschlandradio) zu einer Stärkung publizistischer Wettbewerbsfähigkeit der bundesweit ausgerichteten ARD-Angebote führen wird. Diese stehen wiederum im Wettbewerb mit vergleichbaren Angeboten nationaler privater Anbieter. Aus Sicht der privaten Wettbewerber bedarf es in diesem Bereich keines weiteren Ausbaus.

Die Ermittlung marktlicher Auswirkungen hätte vorrangig mit regionalen Angeboten, wie z. B. den Telemedien privater regionaler und lokaler Radio- und TV-Anbieter erfolgen müssen, die wie der SWR als Schwerpunkt Audio- und/oder audiovisuelle Inhalte anbieten. Es fehlt eine tiefergehende Darlegung, welchen publizistischen Mehrwert die beabsichtigten Änderungen bei den SWR-Telemedien gegenüber den Angeboten der privaten Medien darstellen.

Der im SWR-Online-Telemedienänderungskonzept vorgenommene allgemeine Blick auf die aktuelle Nutzungshäufigkeit von Streamingdiensten und Mediatheken zeigt, dass die Angebote der Rundfunkanstalten bereits auf Basis der bisherigen Telemedienkonzepte eine bessere Marktposition als die Onlineangebote der großen privaten Sendergruppen einnehmen.⁵³ Die 2020 am häufigsten genutzten VoD-Angebote in Deutschland waren die Mediatheken von ARD und ZDF sowie die Streamingdienste von Netflix und Amazon. Die Mediatheken von ARD und ZDF wurden 2020 von 47 % bzw. 45 % der Bevölkerung genutzt. Dahinter folgen die Streaming-Portale Netflix und Amazon-Prime-Video mit 36 % bzw. 30 %.⁵⁴ Daher ist es nicht nachvollziehbar, wie der SWR zu dem Schluss gelangt, dass im deutschen Bewegtbildmarkt ARD und ZDF als „Mitbewerber für deutsche Anbieter keine Rolle spielen“.⁵⁵ Die an dieser Stelle zitierten Marktanteilszahlen von Netflix und Amazon von 32,3 % bzw. 24,1 % aus dem medienökonomischen Gutachten „Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des ZDF auf allen relevanten Märkten“⁵⁶ entstammen einer Betrachtung

⁵³ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 67, ARD/ZDF-Onlinestudie 2020, Media Perspektiven 9/2020, S. 489

⁵⁴ Media Perspektiven 9/2020, S. 489

⁵⁵ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 66

⁵⁶ Medienökonomisches Gutachten „Auswirkungen der wesentlichen Änderungen der Telemedienangebote des ZDF auf allen relevanten Märkten“, Mainz/Berlin, 28. November 2019, S. 44.

des Pay-VoD-Marktes, der ARD und ZDF in die Analyse nicht mit einbezogen hatte. Es entsteht im Telemedienänderungskonzept aber der Eindruck, dass die zitierten Marktanteile am Pay-VoD-Markt die Marktanteile im VoD-Gesamtmarkt sind.

Aus Sicht des VAUNET stellt der Erfolg privater Medien ein unzulässiges Argument zur Begründung für den weiteren Ausbau der Telemedien der Rundfunkanstalten dar. Was der Markt bereits an hochwertigen Inhalten bereitstellt, muss nicht noch einmal von den Rundfunkanstalten angeboten werden. Der Ausbau entgeltfreier öffentlich-rechtlicher Telemedien kann es den abonnementbasierten privaten Telemedien erschweren, neue Kunden zu gewinnen bzw. die Zahl von Abonnenten konstant zu halten.

Die Umgestaltung und Verlängerung der Verweildauerfristen sowie ein weiterer Ausbau des gesamten Online-Angebots, insbesondere durch „Online-Only“-Inhalte und eine verstärkte Präsenz auf Drittplattformen, könnte den Abstand zwischen den öffentlich-rechtlichen und privaten Online-Angeboten ausweiten sowie die Position vergleichbarer privater Medien auf dem Werbemarkt schwächen.

Aus Sicht des VAUNET nimmt das SWR-Online-Telemedienänderungskonzept eine unzureichende Bewertung des publizistischen Wettbewerbes und der marktlichen Auswirkungen auf die privaten Mitbewerber, insbesondere auf den regionalen südwestdeutschen Medienmarkt (SWR-Sendegebiet), vor.

Der VAUNET wiederholt, dass der Verweis auf die Werbefreiheit der ARD/ZDF-Telemedien⁵⁷ als auch das Fehlen einer weiteren Bezahlschranke keine veritablen Kriterien bei der Bewertung des publizistischen Wettbewerbes sind. Beide Kriterien sind gesetzlich vorgeschriebene Rahmenbedingungen und können nicht als Ausdruck eigenständiger redaktioneller Überlegungen dargestellt werden, womit sich die SWR-Telemedien inhaltlich von privaten Angeboten abheben würden.

Auch die Aussage, „Aufgrund des Werbeverbots in Telemedien konkurrieren ARD und ZDF überhaupt nicht auf dem Werbemarkt, haben hier also keine Bedeutung für den Wettbewerb.“⁵⁸ findet nicht die Zustimmung des VAUNET. Eine möglichst hohe publizistische Reichweite ist Basis für eine funktionierende Refinanzierung von werbefinanzierten privaten Werbeangeboten. Wenn der Ausbau der SWR-Telemedien zu einer höheren Nutzung der SWR-Telemedien führt, kann dieser publizistische Zuwachs nur zu Lasten der Reichweite privater Wettbewerber, der Angebots- und Anbietervielfalt und deren werbebasierter Refinanzierung ausfallen.

⁵⁷ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 61, 68, 69, 76

⁵⁸ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 74

2. Finanzieller Aufwand

Das SWR-Online-Telemedienkonzept beziffert den künftigen Telemedienmehraufwand mit 4,3 Millionen Euro pro Jahr.⁵⁹ Die Kosten könnten zu niedrig angesetzt sein. Das Konzept trifft keine konkrete Aussage, in welchem Umfang Vergütungs- und Lizenzkosten für die Auspielung auf Drittplattformen anfallen und aus welchen konkreten Etats diese bestritten werden.

Für das Jahr 2009 waren die Telemedienkosten für SWR-Online mit 14,49 Millionen Euro beziffert (ohne planet-schule.de).⁶⁰ Rund zehn Jahre später haben sie sich mit 59,739 Millionen Euro (2021) deutlich vervielfacht.⁶¹ Von 2017 bis 2019 ist der Etat jährlich maximal um 4,4 Millionen Euro gewachsen.⁶² In den beiden letzten Jahren ist er aber deutlich gegenüber dem Vorjahr angewachsen. 2020 um 34 Prozent, 2021 um rund 43 Prozent.⁶³ Ein weiteres Anwachsen des Etats um 3,65 Millionen Euro würde eine deutliche Aufstockung bedeuten.

Den drei Kategorien „Online-Only“-Inhalte, „Ausweitung der Verweildauern“ und „Drittplattformpräsenz“ werden Kosten von 2,1 Millionen, 2,0 Millionen bzw. 200.000 Euro zugewiesen. Aus VAUNET-Sicht bleibt unklar, wie viele finanzielle Mittel zur Bereitstellung welcher „Online-Only“- und Drittplattform-Inhalte tatsächlich veranschlagt sind.

In der Kostenaufstellung zu „Online-Only“-Inhalten werden 2,1 Millionen Euro pro Jahr benannt.⁶⁴ Es bleibt offen, für welche Themen- und Angebotsbereiche die Ausgaben getätigt werden sollen. Unklar ist, ob die vorgesehenen Ausgaben ausschließlich für „Online-Only“-Inhalte auf Drittplattformen oder auch für „Online-Only“-Inhalte auf SWR.de vorgesehen sind. Auch ist nicht erkennbar, ob die „Online-Only“-Inhalte z. B. vor allem für den Bereich Sport, regionale Berichterstattung oder Unterhaltung (Musik, Video) produziert werden. Bei „Online-Only“-Inhalten aus dem Bereich regionale Berichterstattung und Unterhaltungsangebote kann die Auswirkung auf regionale Medienmärkte gravierender sein, als wenn die Ausgaben z. B. im Bereich des Wissenschaftsjournalismus getätigt werden. Zu den Verbreitungskosten der zusätzlichen „Online-Only“-Inhalte trifft das Änderungskonzept ebenfalls keine Aussage.

Die Ausgaben für die „Verbreitung auf Drittplattformen“ (2,0 Millionen Euro pro Jahr⁶⁵) fallen vor dem Hintergrund des kritisch zu beobachtenden Trends, auf den globalen Drittplattformen präsent zu sein, hingegen sehr hoch aus. Der Ausbau der Präsenz auf Drittplattformen

⁵⁹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 80

⁶⁰ Telemedienkonzept des SWR 2010, S. 68, 84, 104, 116, 134

⁶¹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 27

⁶² SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 27

⁶³ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 27

⁶⁴ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 79, 80

⁶⁵ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 79, 80

wird vor allem damit begründet, „jüngere Nutzer:innengruppen“⁶⁶ erreichen zu wollen, ohne aber konkret zu definieren, **was unter „jüngeren Nutzer:innengruppen“ zu verstehen ist.** Aus Sicht des VAUNET hat der Gesetzgeber für die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Medienstaatsvertrag bereits das Angebot „funk“ beauftragt, welches u. a. bereits vielfältig auf Drittplattformen präsent ist. Für den VAUNET würde es sich nicht erschließen, wenn neben dem jungen Angebot für die nicht geringe Summe von mindestens 2,0 Millionen Euro ein weiteres Telemedienangebot für jüngere Nutzer:innen entstehen würde. Wenn Drittplattform-Angebote für Altersgruppen jenseits der „funk“-Zielgruppe entstehen sollen, ist dies im Telemedienänderungskonzept nicht hinreichend dargestellt, um die Auswirkungen auf die privaten Mitbewerber abschätzen zu können.

Für den Bereich „**Verbreitung auf Drittplattformen**“ ist nicht ersichtlich, ob mögliche Vergütungs- und Lizenzkosten anfallen und von den benannten kalkulierten Aufwendungen bereits vollumfänglich abgedeckt werden. Auch wenn non-lineare Nutzungsrechte in anderen Rechtepaketen (z. B. TV-Rechte) miterworben werden, sind sie den SWR-Telemedienkosten zuzurechnen und entsprechend einzubeziehen und auszuweisen. Es kann nicht argumentiert werden, dass durch den Erwerb von Nutzungsrechten in Rechtepaketen keine weiteren telemedienrelevanten Zusatzkosten entstehen. Der VAUNET kann dem Argument nicht folgen, **„dass eine eindeutige und nach allen Kostenarten differenzierte Zuordnung der Kosten zu einzelnen Ausspielwegen immer schwieriger wird und derartige Kosten schon seit Jahren nur sehr umständlich erhoben werden können.“**⁶⁷ Der VAUNET geht davon aus, dass der SWR im Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten die Telemedienkosten trotz damit verbundenen Aufwandes konkret und detailliert darstellt. Daher sollte dies auch im Rahmen eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens möglich sein.

Der Medienstaatsvertrag (§ 30 Abs. 4 Satz 3f. MStV) als auch das SWR-Online-Telemedienänderungskonzept⁶⁸ eröffnen den SWR-Telemedien die Möglichkeit zur Vernetzung mit den Telemedien anderer Rundfunkanstalten. Das Änderungskonzept lässt offen, in welchem Umfang eine Einbindung von Inhalten anderer Rundfunkanstalten in den SWR-Telemedien erfolgen soll und welche Kosten damit entstehen.

Abgesehen davon, dass der VAUNET sich grundsätzlich gegen eine Ausweitung des Telemedienangebots des SWR ausspricht, vertritt er die Position, dass ein Ausbau nicht auch noch aus zusätzlichen Beitragsmitteln erfolgen darf, sondern allenfalls mit Einsparungen einhergehen sollte. Diese sollten nicht in den Bereichen des Kernauftrages Kultur, Bildung und Information vollziehen.

⁶⁶ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 78

⁶⁷ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 26, 25

⁶⁸ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 32-34

Zu den Kosten heißt es im SWR-Online-Änderungskonzept abschließend: „Bei der KEF wurde für den Beitragszeitraum 2021 bis 2024 kein gesondertes Projekt für die vorgenannten Änderungen des Telemedienangebots angemeldet. Entsprechende Programmaufwände werden in der laufenden Beitragsperiode aus dem bestehenden Etat finanziert.“⁶⁹ Nicht ersichtlich ist, welcher Etat hier konkret gemeint ist. Ob es sich um den SWR-Telemedienetat oder den SWR-Gesamtetat handelt oder eine Umschichtung im Rahmen der „Verschiebung von Etats von den linearen hin zu den Digital-Angeboten“⁷⁰ (wie es Eingang des Telemedienänderungskonzeptes allgemein formuliert wird) aus Etats der SWR-TV- oder -Radio-Angebote erfolgen soll, bleibt unklar.

Zudem gilt es anzumerken, dass das Änderungskonzept keine Evaluierungsklausel enthält. Bei einer wesentlichen Abweichung von den kalkulierten Kosten sollte zwingend eine Neubefassung durch die Gremien der Rundfunkanstalten erfolgen. Der MDR hat z. B. in seinem Telemedienkonzept von 2016 festgehalten, für den Fall, dass der im Telemedienkonzept ausgewiesene Aufwand um zehn Prozent überschritten wird, die Intendanz dem Rundfunkrat des MDR eine Erläuterung vorzulegen hat, auf deren Basis der Rundfunkrat prüft, ob ein neuer Drei-Stufen-Test durchzuführen ist.⁷¹ Eine solche Evaluierungsklausel sollte auch im SWR-Online-Telemedienänderungskonzept eingeführt werden.

⁶⁹ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 80

⁷⁰ SWR-Online-Telemedienänderungskonzept 2021, S. 29

⁷¹ Telemedienkonzept MDR-Telemedien, 28.10.2016, S. 105, 106