

Berlin, den 14. Januar 2010

Der Hörfunkrat

**Entscheidung über  
das Telemedienkonzept „Bestand“  
nach Art. 7 Abs. 1 Satz 3 RÄStV**

## Gliederung

A.	ENTSCHEIDUNG .....	4
B.	BEGRÜNDUNG.....	4
I.	<i>Gegenstand des Drei-Stufen-Testverfahrens .....</i>	<i>4</i>
II.	<i>Inhalt des Telemedienkonzeptes Bestand .....</i>	<i>4</i>
III.	<i>Verfahrensablauf.....</i>	<i>6</i>
1.	Organisation des Verfahrens.....	6
2.	Verfahrensstufen nach der Richtlinie über den Drei-Stufen-Test .....	7
3.	Verfahrensstufen 1 bis 6 .....	8
a)	Erstellung einer Vorlage für den Hörfunkrat.....	8
b)	Übermittlung der Vorlage an den Verwaltungsrat .....	9
c)	Abstimmung eines zeitlichen Ablaufplans .....	9
d)	Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung.....	9
e)	Aufforderung zur Stellungnahme Dritter .....	9
f)	Schriftliche Vertraulichkeitserklärungen.....	9
4.	Verfahrensstufe 7: Marktliches Gutachten .....	10
a)	Gegenstand des Gutachtens .....	10
b)	Auswahl des Gutachters.....	10
5.	Verfahrensstufe 8: Stellungnahmen Dritter.....	12
6.	Verfahrensstufe 9: Beratung .....	13
a)	Beratungsgrundlage .....	13
b)	Kommentierung des Intendanten .....	13
c)	Stellungnahme des Verwaltungsrats .....	14
7.	Verfahrensstufe 10: Entscheidung .....	15
a)	Genehmigung des Telemedienkonzeptes.....	15
b)	Entscheidung über Verfahrensrügen .....	15
aa)	Keine Möglichkeit der Stellungnahme zum marktlichen Gutachten .....	15
bb)	Telemedienkonzepte gesondert für jeden Übertragungsweg erforderlich..	15
c)	Entscheidung über materielle Einwände .....	16
C.	MATERIELLE PRÜFUNG DER VORAUSSETZUNGEN DES § 11F ABS. 4 RStV.....	16
I.	<i>Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote .....</i>	<i>16</i>

1. Verbotsregeln .....	16
2. Keine presseähnlichen Angebote .....	17
3. Keine journalistisch-redaktionelle Gestaltung bei Wetterberichten, Seewetterberichten und Verkehrsmeldungen.....	18
<i>II. Erste Stufe: Das Telemedienangebot entspricht den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft.....</i>	<i>19</i>
1. Erfüllung des allgemeinen Programmauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 19	
2. Erfüllung des besonderen Programmauftrags von Deutschlandradio.....	23
3. Erfüllung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der Telemedien .....	24
<i>III. Zweite Stufe: Das Telemedienangebot trägt in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei.....</i>	<i>25</i>
1. Objektive Analyse des Bestandes im Markt.....	25
2. Objektive Analyse der Auswirkungen auf den publizistischen Wettbewerb.....	27
3. Objektive Analyse der Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb.....	29
4. Beurteilung/Abwägung .....	31
a) Marktliche Auswirkungen eines Marktaustritts.....	31
b) Abwägung.....	32
5. Einwände Dritter .....	35
a) Gefahr der mangelnden Umsetzung des Telemedienkonzeptes.....	35
b) Verbot der Verschriftlichung.....	35
c) Webradios unzulässig.....	36
d) Bestimmung der Verweildauer .....	36
<i>IV. Dritte Stufe: Der erforderliche finanzielle Aufwand .....</i>	<i>39</i>
<i>V. Fazit.....</i>	<i>40</i>

## **A. Entscheidung**

Der Hörfunkrat stimmt dem Telemedienkonzept nach Art. 7 Abs. 1 Satz 3 RÄStV zu. Er stellt fest, dass das in diesem Telemedienkonzept beschriebene Angebot vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist und den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV entspricht.

## **B. Begründung**

### **I. Gegenstand des Drei-Stufen-Testverfahrens**

Der Intendant des Deutschlandradios hat dem Hörfunkrat am 18. Juni 2009 das Telemedienkonzept „Bestand“ zur Genehmigung vorgelegt (Anl. 1). Er hat damit jene Telemedien zur Prüfung gestellt, die das Deutschlandradio am 1. Juni 2009 angeboten hat. Zur Vorlage des Bestandskonzeptes und zur Prüfung desselben durch den Drei-Stufen-Test ist Deutschlandradio nach Art. 7 Abs. 1 Satz 2 des Zwölften Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (RÄStV) verpflichtet.

### **II. Inhalt des Telemedienkonzeptes Bestand**

Das Deutschlandradio unterhält für seine beiden Hörfunkprogramme Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur einen gemeinsamen werbefreien Internetauftritt unter der URL [www.dradio.de](http://www.dradio.de). Im Telemedienkonzept „Bestand“ wird dieses Angebot, seine Zielsetzung und -gruppe sowie die Verweildauer des Angebots im Internet beschrieben:

Der Internetauftritt verfolge das Ziel, die Inhalte der beiden Programme nach journalistischen Kriterien internetgerecht aufbereitet zu präsentieren. Er orientiere sich an den spezifischen Bedürfnissen der Hörerinnen und Hörer beider Programme. Das Internetangebot enthalte redaktionell veranlasste und gestaltete Inhalte der beiden linearen Hörfunkprogramme des Deutschlandradios, Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur, die für [dradio.de](http://dradio.de) in eine internetgerechte Darstellungsform gebracht werden.

Das Angebot sei in Text- und Audibereiche gegliedert. Der Inhalt bestehe in Radio zum Nachhören und Nachlesen. Das Angebot ermögliche es Besuchern, die sich für die beiden Programme des nationalen Hörfunks interessieren, sich über geplante Sendungen zu informieren. Gesendete Beiträge könnten unabhängig von Zeit (als Text oder Audio on Demand) und Ort (als Podcast) genutzt oder bereits Gehörtes aufgefrischt werden. Dazu würden die Beiträge sowohl

anhand der Titel der Radiosendungen, anhand des Programmablaufs und durch eine thematische Zuordnung auffindbar gemacht. Um den Zugriff auf die Beiträge zu erleichtern, enthalte das Angebot kurze begleitende Texte und Teaser, Überschriften, Bilder und Suchmasken.

Darüber hinaus würden journalistische Inhalte speziell für das Internetangebot nur in Form solcher Texte produziert, die auf Programmschwerpunkte hinwiesen oder Sendungsbeiträge zu einem herausragenden Thema bündeln. Dadurch werde deren Auffindbarkeit erleichtert. Zu einzelnen Inhalten würden außerdem Newsletter und RSS-Feeds angeboten, die per Überschrift, Vorspanntext und Links auf neu eingestellte Beiträge im Angebot von dradio.de aufmerksam machten.

Für die Inhalte zweier Sendungen des Programms Deutschlandradio Kultur, nämlich Breitband und Kakadu, stünde jeweils eine eigene Domain (breitband-online.de, kakadu.de) zur Verfügung. Mit diesen Domains gelinge eine gezielte Ansprache der an den Inhalten dieser beiden Sendungen Interessierten: Die Sendung Breitband informiere über neue Medien und Internet. Eine eigene Domain liege aus Sicht der Nutzer nahe. Die Sendung Kakadu richte sich an Kinder. Deren Begleitung im Internet verlange einen direkten und altersgerechten Zugang. Inhaltlich allerdings teilten die Internetauftritte von Breitband und Kakadu das übergreifende Konzept des Deutschlandradios für den gesamten Internetauftritt. Beide Angebote verfügten außerdem über eine Funktion, über welche die Nutzer einzelne gesendete Beiträge kommentieren könnten. Dies geschehe unter redaktioneller Aufsicht, bei der die Kommentare von der Redaktion regelmäßig zur Kontrolle auf rechtswidrige Inhalte gegengelesen würden.

Im Übrigen verwende Deutschlandradio nur sog. Subdomains zur Weiterleitung auf die Hauptseite dradio.de und auf spezielle sendungsbezogene Seiten im Angebot von dradio.de. Diese Domains verfügten über keinerlei eigenen Inhalt. Über die Inhalte beider Programme hinaus informiere dradio.de unter der Rubrik „Wir über uns“ über die Körperschaft Deutschlandradio.

Radiotypische Zusatzinformationen verbreite das Deutschlandradio über das terrestrische und satellitengestützte Programmsignal. Das Deutschlandradio biete ferner Informationen via Teletext an.

Die Zielgruppe des Telemedienangebots entspreche jener der beiden Hörfunkprogramme von Deutschlandradio. Dies folge aus der Spiegelfunktion des Angebots. Die Zielgruppe von Deutschlandradio Kultur und Deutschlandfunk seien Hörerinnen und Hörer, die Wert auf eine gründliche und umfassende Information sowie zuverlässige und unabhängige Orientierung leg-

ten. Zudem sei dieser Personenkreis am politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Geschehen, in Deutschland, Europa und der Welt interessiert. Im Unterschied zu den Angeboten der Landesrundfunkanstalten der ARD wendeten sich die Programme des Deutschlandradios an ein bundesweites Publikum.

Der RStV selbst enthalte den Auftrag an das Deutschlandradio, Sendungen auf Abruf sowie sendungsbezogene Telemedien für eine Standzeit von jeweils sieben Tagen nach Ausstrahlung der Sendung im Programm anzubieten (§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 u. 2 RStV). Eine längere Verweildauer dieser Angebote sei jeweils auf der Grundlage eines Telemedienkonzepts und eines entsprechenden Drei-Stufen-Tests statthaft (§ 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 RStV). Für Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur habe man sich für ein Stufenmodell hinsichtlich der Verweildauer der Beiträge auf den Internetseiten entschieden. Das beherrschende Kriterium für die Zuordnung von Beiträgen und Sendungen sei jenes der publizistischen, im Fall von kakadu.de auch der pädagogischen Relevanz. Das Konzept gehe von fünf Stufen aus: bis zu sieben Tagen, bis zu drei Monaten, bis zu zwölf Monaten, bis zu 18 Monaten sowie der unbefristeten Bereitstellung (Archiv).

Auf Nachfrage der Gutachter hat Deutschlandradio zum Bestand ergänzende Auskünfte erteilt, die in den Gutachten verarbeitet wurden (Anl. 2). Auf dieser Basis sind auch den Dritten im Schreiben vom 27. November 2009 ergänzende Sachauskünfte erteilt worden.

### **III. Verfahrensablauf**

#### **1. Organisation des Verfahrens**

Der Hörfunkrat beschloss am 28. Mai 2009 gemäß § 6 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Hörfunkrats die Einsetzung eines Ausschusses zum Dreistufentest (DSTA) unter der Leitung des Hörfunkratvorsitzenden und seines Stellvertreters. Dem DSTA gehören acht Mitglieder des Hörfunkrats sowie zwei Stellvertreter an. In sechs Sitzungen am 30. Juni 2009, am 19. August 2009, am 2. September 2009, am 9. November 2009, am 2. Dezember 2009 sowie am 10. Dezember 2009 arbeitete der DSTA Entscheidungsempfehlungen für den Hörfunkrat aus. Hierbei erfolgte in den letzten drei Sitzungen eine Zusammenarbeit des DSTA mit den Mitgliedern des Programmausschusses, des Wirtschafts- und Finanzausschusses sowie der Arbeitsgruppe DRadio Wissen. Der Drei-Stufen-Test wurde zusätzlich in den beiden Sitzungen am 10. November 2009 sowie am 2. Dezember 2009 im Programmausschuss sowie an drei Sitzungstagen am 14. Juli

2009, am 8. August 2009 und am 26. Oktober 2009 in der Arbeitsgruppe DRadio Wissen thematisiert. Das Plenum des Hörfunkrats befasste sich in fünf Sitzungen am 5. März 2009, am 28. Mai 2009, am 10. September, am 3. Dezember 2009 und am 14. Januar 2010 mit dem Drei-Stufen-Test.

## 2. Verfahrensstufen nach der Richtlinie über den Drei-Stufen-Test

Der Hörfunkrat hat am 28. Mai 2009 Richtlinien für das „Genehmigungsverfahren des Deutschlandradios für neue und veränderte Telemedien und ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme“ (Drei-Stufen-Test-Richtlinie – DST-RI) beschlossen (Anl. 3). Die Richtlinien sind in den amtlichen Verkündigungsblättern der Länder veröffentlicht worden. Nach Ziff. II DST-RI sind in einem Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Telemedienangebote eine Reihe von Verfahrensanforderungen einzuhalten. Bei der Prüfung der bestehenden Telemedienangebote findet Ziff. II DST-RI mit Ausnahme des Beschlusses nach Ziff. II Abs. 2 Satz 2, 1. Halbsatz DST-RI (Einleitung des Genehmigungsverfahrens durch den Hörfunkrat) entsprechend Anwendung (Ziff. V. DST-RI). Damit ergibt sich für die Bestandsprüfung ein zehnstufiger Verfahrensablauf:

**Tabelle 1: Übersicht zum Verfahrensablauf**

<b>I. Vorprüfung (Ziff. I)</b>
<b>II. Genehmigungsverfahren</b>
1. <b>Erstellung einer Vorlage</b> über das neue oder veränderte Angebot durch den Intendanten für den Hörfunkrat ( Ziff. II Abs. 1)
2. <b>Übermittlung der Vorlage an den Verwaltungsrat</b> zur Vorberatung (Ziff. II Abs. 4)
3. <b>Abstimmung eines zeitlichen Ablaufplans</b> mit dem Intendanten (Ziff. II Abs. 2 Satz 1)
4. <b>Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung</b> im Internet, 6 Wochen (Ziff. II. Abs. 2, 2. HS)
5. <b>Aufforderung zur Stellungnahme Dritter</b> (Ziff. II Abs. 2 Satz 3): Internetpräsenz, ergänzende Presseerklärung (S. 4), 6 Wochenfrist zur Stellungnahme (Ziff. II Abs. 3)
6. <b>Schriftliche Vertraulichkeitserklärungen</b> der Mitglieder aller involvierten Gremien (Ziff. II Abs. 3 Satz 4)
7. <b>Einschaltung eines Gutachters</b> zu den marktlichen Auswirkungen (Ziff. II Abs. 5 Satz 2)

<p><b>8. Eingang von Stellungnahmen Dritter</b></p> <p>a) Weiterleitung unverzüglich nach Eingang an den Intendanten</p> <p>b) Weiterleitung an Gutachter (Ziff. II Abs. 5 Satz 4)</p> <p>c) unverzüglich zentrale Zurverfügungstellung für die Mitglieder des Hörfunk- und Verwaltungsrats (Ziff. II Abs. 6)</p>
<p><b>9. Beratung</b></p> <p>a) Grundlage (Ziff. II. Abs. 8)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stellungnahmen Dritter</li> <li>- eingeholte externe Gutachten</li> <li>- Kommentierung des Gutachtens durch Intendanten</li> <li>- Berücksichtigung der Empfehlung des Verwaltungsrats</li> </ul> <p>b) Eintritt in die Beratung ( Ziff. II. Abs. 7), Befassung vor der Entscheidung (Ziff. II. Abs. 8)</p>
<p><b>10. Entscheidung</b></p> <p>a) Mehrheiten: 2/3 der anwesenden Mitglieder; mindestens die Hälfte der Mitglieder</p> <p>b) Begründung</p> <p>aa) Entscheidung ist zu begründen</p> <p>bb) Prüfung, ob das neue oder veränderte Angebot dem Angebotskonzept entspricht und die Voraussetzungen des öffentlichen Auftrags erfüllt sind.</p> <p>cc) Berücksichtigung der Stellungnahmen Dritter, eingeholter Gutachten, der Kommentierung des Intendanten und der Empfehlung des Verwaltungsrats</p> <p>c) Veröffentlichung des Ergebnisses auf der Webseite (Ziff. II Abs. 10 Satz 4)</p>
<p><b>III. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens</b></p>
<p>1. <b>Rechtsaufsicht</b>, Intendant übermittelt alle für die rechtsaufsichtliche Prüfung notwendigen Unterlagen</p>
<p>2. <b>Veröffentlichung</b> der Angebotsbeschreibung in den Amtsblättern der Länder</p>

### 3. Verfahrensstufen 1 bis 6

#### a) Erstellung einer Vorlage für den Hörfunkrat

Nach Ziff. II Abs. 1 Satz 1 DST-RI erstellt der Intendant eine Vorlage über das bestehende Angebot, die er dem Hörfunkrat zur Genehmigung übermittelt. Dieser Verpflichtung ist er am 18. Juni 2009 nachgekommen (Anl. 1).



#### **b) Übermittlung der Vorlage an den Verwaltungsrat**

Der Intendant hat die Vorlage mit Schreiben vom 3. Juli 2009 dem Verwaltungsrat zur Vorbera-  
tung im Rahmen seiner Zuständigkeit übersandt (vgl. Ziff. II Abs. 4 DST-RI).

#### **c) Abstimmung eines zeitlichen Ablaufplans**

Nach Ziff. II Abs. 2 Satz 1 DST-RI erstellt der Hörfunkrat in Abstimmung mit dem Intendanten  
einen zeitlichen Ablaufplan. Der Vorsitzende des Hörfunkrats hat dem Intendanten mit Schrei-  
ben vom 25. August 2009 den in der Sitzung vom 19. August 2009 beschlossenen Zeitablaufplan  
zur Abstimmung zugeleitet. Mit Schreiben vom 27. August 2009 hat der Intendant mitgeteilt,  
dass er keine Einwendungen habe.

#### **d) Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung**

Nach Ziff. II. Abs. 2, 2. HS DST-RI publiziert der Hörfunkrat die Angebotsbeschreibung für einen  
Zeitraum von sechs Wochen im Internet auf einer über die Unternehmensseite des Deutsch-  
landradios ([www.dradio.de](http://www.dradio.de)) erreichbaren Präsenz. Der Hörfunkrat hat die Angebotsbeschrei-  
bung seit dem 20. August 2009 unter der Internetadresse [www.dradio.de/download/106012](http://www.dradio.de/download/106012)  
veröffentlicht.

#### **e) Aufforderung zur Stellungnahme Dritter**

Nach Ziff. II Abs. 2 Satz 3 DST-RI fordert der Hörfunkrat Dritte zur Stellungnahme auf. Er weist  
ergänzend mit einer Pressemitteilung auf diese Möglichkeit hin. Der Hörfunkrat hat Dritte für  
einen Zeitraum von 10 Wochen (vom 20. August 2009 bis zum 29. Oktober 2009) zur Abgabe  
einer Stellungnahme aufgefordert. Zudem hat er auf diese Möglichkeit mit Pressemitteilung  
vom 20. August 2009 hingewiesen.

#### **f) Schriftliche Vertraulichkeitserklärungen**

Nach Ziff. II Abs. 3 Satz 4 DST-RI haben die Mitglieder aller im Rahmen des Genehmigungsver-  
fahrens befassten Gremien schriftliche Vertraulichkeitserklärungen abzugeben, in denen sie

sich zur unbedingten Vertraulichkeit und Verschwiegenheit bezüglich der Geschäftsgeheimnisse Dritter verpflichten. Diese Vertraulichkeitserklärungen liegen dem Hörfunkrat vor.

#### **4. Verfahrensstufe 7: Marktliches Gutachten**

##### **a) Gegenstand des Gutachtens**

Nach § 11f Abs. 5 Satz 4 RStV, Ziff. II Abs. 5 Satz 2 DST-RI ist im Rahmen der Beurteilung des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb (zweite Stufe des Drei-Stufen-Tests) die Einholung eines Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots obligatorisch. In ihm sind nach der Ausschreibung vom 6. Juli 2009 die folgenden Aspekte zu untersuchen: Die Beurteilung der marktlichen Auswirkungen des Angebots setzt erstens 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 Deutschlandradios 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 Angebot des Deutschlandradios (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 Stellungnahme Dritter in einem schriftlichen Gutachten darzulegen.

Das in Auftrag gegebene marktliche Gutachten, das am 27. November von der aserto Kommunikationsanalysen und Beratung GmbH & Co.KG aus Hannover eingereicht wurde, erfüllte diese Voraussetzungen. Von der Einholung weiterer Gutachten wurde abgesehen (Beschluss der Sitzung des DSTA vom 2. Dezember 2009).

##### **b) Auswahl des Gutachters**

Der Hörfunkrat hat am 6. Juli 2009 ein Interessenbekundungsverfahren eingeleitet. In einer Presseerklärung vom gleichen Tage wurde die geplante Vergabe des Gutachtens bekanntgegeben. Bei der Ausschreibung wurde auf die einschlägigen Auswahlkriterien hingewiesen. Sie lauten:

- spezifische Expertise (Schwerpunkt im Medien- und/oder Wettbewerbsbereich; juristischer und/oder ökonomischer Sachverstand; Erfahrungsnachweis: Referenzkunden, Referenzprojekte; Mitarbeiterstruktur/Kapazitäten; Partner insbesondere im Bereich Medienforschung, Marktdatenerhebung),
- Unabhängigkeit von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und potentiellen Wettbewerbern,
- Kosten,
- Zeitbedarf,
- Umfang und Art der Präsentation (Zwischenberichte; Ergebniszusammenfassung; mündliche Erläuterung vor dem Hörfunkrat, ggf. Bereitschaft zum Expertengespräch),
- sowie Umgang mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (Vertraulichkeitserklärung; Haftungsübernahme).

Das Interessenbekundungsverfahren erbrachte acht Angebote, aus denen drei Bewerber mit einstimmiger Entscheidung des Drei-Stufen-Test-Ausschusses in die nähere Wahl gelangten:

- aserto Kommunikationsanalysen und Beratung GmbH & Co.KG, Hannover
- Goldmedia GmbH, Berlin
- ludwig. die medienarchitekten, Hürth

Die Bewerber erhielten Gelegenheit, sich in der Sitzung des Ausschusses zum Drei-Stufen-Test am 2. September 2009 zu präsentieren und wurden mündlich zu ihren Konzepten befragt. Hierbei ist u. a. auch über die Untersuchungsmethode, die Kosten, den Untersuchungszeitraum gesprochen worden.

Dem Hörfunkrat wurde nach dieser Anhörung die Beauftragung der Firma aserto vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde in der Hörfunkratssitzung am 10. September 2009 einstimmig angenommen.

aserto wurde aus den folgenden Gründen ausgewählt:

- Die Vertreter von aserto haben in der mündlichen Anhörung den kompetentesten Eindruck hinterlassen.

- aserto konnte gute Referenzen vorweisen. Die Referenzprojekte ließen dabei erkennen, dass aserto in dem vorgegebenen engen Zeitrahmen vermutlich in der Lage sein würde, das Gutachten fristgerecht zu erstellen.
- Die Kosten für das aserto Gutachten waren im Vergleich zu den anderen Angeboten vertretbar.
- Vollständigkeit des Angebots
- Rückfragen hatten ergeben, dass aserto eine gute Reputation aufwies.

Der Hörfunkrat stellt fest, dass die Auswahl des Gutachters in einem transparenten, kriteriengeleiteten Verfahren erfolgte.

## **5. Verfahrensstufe 8: Stellungnahmen Dritter**

Der Hörfunkrat hat entsprechend den gesetzlichen Vorgaben Dritten die Gelegenheit eingeräumt, Stellung zu den beiden Telemedienkonzepten zu nehmen. Innerhalb der dafür eingeräumten Fristen sind dem Hörfunkrat zu beiden Telemedienkonzepten insgesamt neun Stellungnahmen Dritter zugegangen. Es sind dies die Stellungnahmen des Deutschen Musikersrats, der Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR), der Deutschen Bischofskonferenz, der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (Verdi), des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB), des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) sowie der Frau Ingeborg Piro (Anl. 4). Eine Zusammenfassung und Synopse der Stellungnahmen Dritter findet sich in Anlage 5. Die Stellungnahmen Dritter sind ausführlich vom Ausschuss zum Drei-Stufen-Test im Verlauf seiner Sitzung vom 2. Dezember 2009 (vgl. Protokoll v. 2. Dezember 2009) und im Verlauf der Hörfunkratssitzung vom 3. Dezember 2009 (vgl. Protokoll v. 3. Dezember 2009) diskutiert worden.

Der Vorsitzende des Hörfunkrats hat die Stellungnahmen unverzüglich nach ihrem Eingang mit Schreiben vom 30. Juli 2009, vom 25. August 2009, vom 21. Oktober 2009 sowie vom 7. November 2009 gemäß Ziff. II Abs. 6 Satz 1 DST-RL dem Intendanten zur Kommentierung weitergeleitet. Die Weiterleitung der Stellungnahmen an die Gutachter nach Ziff. II Abs. 5 Satz 4 DST-RL erfolgte am 21. Oktober 2009 sowie am 7. November 2009. Die übrigen Stellungnahmen sind den Gutachtern vorab bereits persönlich übergeben worden.

Nach Ziff. II Abs. 6 Satz 2 DST-RL hat der Vorsitzende des Hörfunkrats am 9. November 2009 auf der eigens für den Drei-Stufen-Test eingerichteten und über ein Passwort geschützten Internetseite ([www.dradio.de/hoerfunkrat-intern](http://www.dradio.de/hoerfunkrat-intern)) alle für die Befassung erforderlichen Unterlagen für die Mitglieder des Hörfunk- sowie des Verwaltungsrats zentral zugänglich zur Verfügung gestellt. Zusätzlich erfolgte eine postalische Weiterleitung der Stellungnahmen Dritter an die Mitglieder des Verwaltungsrats mit Schreiben vom 16. November 2009.

## **6. Verfahrensstufe 9: Beratung**

### **a) Beratungsgrundlage**

Nach Ziff. II. Abs. 8 DST-RI befasste sich der Hörfunkrat in den Sitzungen vom 3. Dezember 2009 und 14. Januar 2010 mit den form- und fristgerecht eingegangener Stellungnahmen Dritter, mit den eingeholten Gutachten von externen Sachverständigen sowie mit der Kommentierung des Intendanten. Zudem berücksichtigt er die Empfehlung des Verwaltungsrats.

### **b) Kommentierung des Intendanten**

Die Stellungnahmen der Dritten sind vom Vorsitzenden des Hörfunkrats mit seinen Schreiben vom 30. Juli 2009, vom 25. August 2009, vom 21. Oktober 2009 sowie vom 7. November 2009 an den Intendanten gemäß Ziff. II. Abs. 6 Satz 1 DST-RI zur Kommentierung weitergeleitet worden. In den Stellungnahmen wird regelmäßig nicht formal zwischen dem Telemedienkonzept „Bestand“ und dem Telemedienkonzept „DRadio Wissen“ unterschieden. Der Intendant bezieht sich daher auch in seiner Kommentierung vom 1. Dezember 2009 (Anl. 6) jeweils auf beide Telemedienkonzepte. In der Kommentierung wird zunächst der maßgebliche Inhalt der Stellungnahme umfangreich zusammengefasst. Sodann wird auf die vorgetragenen Argumente detailliert eingegangen. Der Intendant kommt zu dem folgenden Ergebnis:

„Zu den beiden Telemedienkonzepten des Deutschlandradios haben neun Organisationen und Personen Stellung genommen. Darunter befinden sich mit dem VDZ, dem BDZV, dem VPRT und der APR vier Interessenverbände der privaten Medienunternehmen. Diese Verbände lehnen unsere Konzepte, anders als die anderen, insgesamt ab. Ich habe alle Stellungnahmen eingehend durchgesehen und geprüft. Die vorgebrachten Einwendungen und Bedenken lassen sich sämtlich entkräften. Zuweilen habe ich gar den Eindruck, dass einige Stellungnahmen in Un-

kenntnis der Eigenschaften des Telemedienangebots von Deutschlandradio verfasst wurden. Ich halte deshalb uneingeschränkt an den beiden Telemedienkonzepten fest.“

Die Kommentierung des Intendanten ist ausführlich vom DSTA im Verlauf seiner Sitzung vom 2. Dezember 2009 (vgl. Protokoll v. 2. Dezember 2009) und vom Hörfunkrat im Verlauf seiner Sitzung vom 3. Dezember 2009 (vgl. Protokoll v. 3. Dezember 2009) diskutiert worden.

Darüber hinaus hat der Intendant am 22. Dezember 2009 zu den beiden Gutachten von aserto Stellung genommen [vgl. Ziff. II. Abs. 6 Satz 1 DST-RI (Anlage 10)]. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die beiden Gutachten insgesamt keine nachteiligen Auswirkungen der zur Genehmigung gestellten Telemedienangebote des Deutschlandradios auf den Markt haben feststellen können (Protokoll Hörfunkrat). Es gebe daher keine Veranlassung, wegen der marktlichen Auswirkungen Abstriche an den Telemedienangeboten vorzunehmen. Der Hörfunkrat nimmt diese Stellungnahme des Intendanten zur Kenntnis.

### **c) Stellungnahme des Verwaltungsrats**

Gemäß Ziff. II. Abs. 7 Satz 2 DST-RI berät der Verwaltungsrat über das geplante Vorhaben im Rahmen seiner Zuständigkeit und gibt hierzu gegenüber dem Vorsitzenden des Hörfunkrats eine entsprechende Empfehlung ab. Mit Schreiben vom 28. Dezember 2009 hat der Verwaltungsrat dem Vorsitzenden des Hörfunkrats mitgeteilt, dass der Verwaltungsrat „im Rahmen seiner Zuständigkeiten keine Bedenken gegen die Telemedienkonzepte des Deutschlandradios“ habe (Anl. 7). Er empfehle dem Hörfunkrat insoweit, das „in beiden Telemedienkonzepten des Deutschlandradios beschriebene Angebot in der dargelegten Form jeweils zu genehmigen“.

In seiner Begründung führt der Verwaltungsrat aus, dass beide Telemedienkonzepte des Deutschlandradios jeweils den gesetzlichen Auftrag des Deutschlandradios wahrten. Sie gäben zu Zweifeln an der Recht- oder an der Zweckmäßigkeit des Handels des Intendanten keinen Anlass. Der Verwaltungsrat ist der Auffassung, dass das in beiden Telemedienkonzepten beschriebene Angebot jeweils die materiellen Voraussetzungen für eine Genehmigung des Hörfunkrats gemäß § 11f Abs. 6 Satz 1 i.V.m. § 11f Abs. 4 RStV erfülle. Insbesondere lasse der für die Umsetzung der beiden Telemedienkonzepte jeweils vorgesehene finanzielle Aufwand keine Anzeichen einer Überkompensation des Deutschlandradios mit Gebührenmitteln erkennen.

Der Intendant hat nicht von seinem Recht Gebrauch gemacht (vgl. Ziff. II. Abs. 7 Satz 2, 2. HS DST-RI), sich zu dieser Empfehlung zu äußern. Der Hörfunkrat nimmt dies und die Empfehlung des Verwaltungsrats zur Kenntnis.

## **7. Verfahrensstufe 10: Entscheidung**

### **a) Genehmigung des Telemedienkonzeptes**

Am 14. Januar 2010 hat der Hörfunkrat das Telemedienkonzept mit dem oben aufgeführten Tenor mit 30 Stimmen der anwesenden Mitglieder genehmigt (vgl. Ziff. II Abs. 10 DST-RI). Damit ist die vom Gesetzgeber geforderte  $\frac{2}{3}$ -Mehrheit (§ 11f Abs. 6 Satz 1RStV) eingehalten.

### **b) Entscheidung über Verfahrensrügen**

#### **aa) Keine Möglichkeit der Stellungnahme zum marktlichen Gutachten**

In einer Reihe von Stellungnahmen wird moniert, dass die Dritten im Verlauf des Verfahrens nicht zu den marktlichen Gutachten Stellung nehmen können (vgl. nur VPRT, Stellungnahme, S. 4 f.). Der Hörfunkrat weist diesen Einwand mit dem Argument zurück, dass der Gesetzgeber davon abgesehen hat, eine solche *weitere* Gelegenheit zu Stellungnahmen einzuräumen. Eine Verpflichtung zur geforderten Vorabveröffentlichung besteht aufgrund der eindeutigen gesetzlichen Vorgaben nicht. Auch ist eine solche Möglichkeit nicht in den DST-Richtlinien vorgesehen. Der Hörfunkrat sieht sich an diese Ausgestaltung des Verfahrens gebunden. Zudem muss vor der Veröffentlichung des Gutachtens auf die Bereinigung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geachtet werden. Dies wirft schwierige Einordnungsfragen auf, die schnell zu Verfahrensfehlern führen können.

#### **bb) Telemedienkonzepte gesondert für jeden Übertragungsweg erforderlich**

Die APR (Stellungnahme, S. 4) trägt vor, dass die Nutzung weiterer Übertragungswege und -formen jeweils einer gesonderten Beauftragung im Rahmen eines neuen Drei-Stufen-Tests bedürfe. Dies bedeutet, dass die Aussagen über die Mobilfunkübertragung des geplanten Angebots im Telemedienkonzept nicht Gegenstand des Drei-Stufen-Test-Verfahrens sein können. Der Hörfunkrat weist dieses Vorbringen mit dem Hinweis auf den Grundsatz der Technologie-

neutralität zurück (DSTA-Sitzung vom 2. Dezember 2009; Hörfunkrat-Sitzung vom 3. Dezember 2009). Der Grundsatz der Technologieneutralität gehört zu den prägenden Rechtsprinzipien des europäischen Medien- und Telekommunikationsrecht (vgl. Art. 8 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie von 2002). Dementsprechend sehen die §§ 11 ff. RStV nicht die Zulässigkeit der Angebotsverbreitung auf bestimmten Übertragungswegen wie z. B. Terrestrik, DSL oder Mobilfunk vor. Im Rahmen des Drei-Stufen-Tests wird daher ausschließlich überprüft, ob ein bestimmtes inhaltliches, journalistisch-gestaltetes Telemedienangebot vom öffentlichen Auftrag gedeckt ist oder nicht. Auf die Art und Weise der Übertragung kommt es hier nicht an.

### **c) Entscheidung über materielle Einwände**

In den Stellungnahmen sind auch eine Reihe von materiellen Einwendungen vorgebracht worden (vgl. Auflistung im Protokoll vom 2. Dezember 2009/ 3. Dezember 2009). Sie sind vom Hörfunkrat in der Sitzung vom 3. Dezember 2009 zurückgewiesen worden. Auf die einzelnen Argumente wird im Rahmen der materiellen Prüfung der Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV näher eingegangen.

## **C. Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV**

### **I. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote**

#### **1. Verbotsregeln**

Der Rundfunkstaatsvertrag enthält eine Reihe von Ge- und Verboten im Hinblick auf öffentlich-rechtliche Telemedienangebote:

- Einhaltung der gesetzlichen Verweildauerregelung (§ 11d Abs. 2),
- journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung des Angebots (§ 11d Abs. 1),
- kein nicht-sendungsbezogenes presseähnliches Angebot (§ 11d Abs. 2 Nr. 3),
- keine Werbung, kein Sponsoring (§ 11d Abs. 5 Satz 1),
- kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien (§ 11d Abs. 5 Satz 2),
- keine flächendeckende lokale Berichterstattung (§ 11d Abs. 5 Satz 3),



- sowie kein Verstoß gegen die Negativliste (§ 11d Abs. 5 Satz 4 i.V.m. Anlage zum RStV).

Das Telemedienkonzept enthält keinen Verstoß gegen diese Vorschriften. Insbesondere verletzt es nicht die Vorgaben der § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV (hierzu 2.) und § 11d Abs. 1 RStV (hierzu 3.).

## **2. Keine presseähnlichen Angebote**

Der BDZV (Stellungnahme, S. 7 f.) und der VDZ (Stellungnahme, S. 6 ff.) werfen den Telemedienkonzepten vor, dass sie nicht hinreichend zwischen sendungs- und nicht sendungsbezogenen Angeboten unterscheiden. Hierdurch entstehe die Gefahr, dass es zu unerlaubten Übergriffen in die „verfassungsgemäße Zuständigkeit der Presse“ komme und presseähnliche Angebote verbreitet würden. Der Hörfunkrat weist diesen Einwand zurück. Das Telemedienkonzept ist strikt sendungsbezogen. Es beschränkt sich fast ausschließlich darauf, die Radiobeiträge in Text und Ton wiederzugeben. Auch kann keine Rede davon sein, dass das Online-Angebot des Deutschlandradios immer presseähnlicher werde. Der Internetauftritt stützt sich im Textbereich ausschließlich auf die Veröffentlichung von Radiomanuskripten und Mitschriften von Interviews, die radiotypische Charakteristika aufweisen und in dieser Form für Printprodukte weitgehend ungeeignet sind. So handelt es sich bei

- Niederschriften und Interviews um das gesprochene Wort, welches ohne redaktionelle Eingriffe veröffentlicht wird;
- Niederschriften von Gesprächen und Gesprächsrunden um Gespräche, die bei einer Länge von 30 bis 45 Minuten ungekürzt angeboten werden,
- Texten um solche mit collagenartigen O-Tönen bzw. um solche mit künstlerisch-ästhetischer Zielrichtung.

Insgesamt ist die Nutzung von Audioinhalten in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Im Hinblick auf die meist genutzten Podcast-Angebote in einem ausgewählten Monat ergibt sich nach Auskunft des Intendanten das folgende Bild:

**Tabelle 2: Nutzung Podcast-Angebote**

Sendung	Audioabrufe	Textabrufe
Forschung Aktuell	605.154	159.676
Hintergrund	547.774	38.325
Computer & Kommunikation	408.493	13.546
Wissenschaft im Brennpunkt	349.453	23.520
Essay und Diskurs	250.863	12.992
Politisches Feuilleton	169.591	38.379
Mahlzeit	104.322	13.890
Wurfsendung	86.665	9.373

Die deutliche Dominanz der Hörbeiträge unterstreicht die Annahme, dass sich Radiomanuskripte zumeist nicht einfach mit typischen Printprodukten vergleichen lassen. Dies gilt besonders z. B. für Radio-Features, die durch ihre radiophone Gestaltung, etwa mit O-Tönen, sich dem Rezipienten wesentlich besser durch Hören als durch die Lektüre erschließen. Die Texte sind gleichwohl in bestimmten Funktionszusammenhängen unverzichtbar, etwa in ihrer Eigenschaft zur Erschließung des Audioangebots. Zudem unterstützen sie die Barrierefreiheit. Zu der Umsetzung dieses Grundsatzes ist Deutschlandradio schon aus Gründen der hierzu einschlägigen europäischen Richtlinie verpflichtet. Schließlich ist aus rechtlicher Sicht zu ergänzen, dass nach § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV nur *nicht-sendungsbezogene* presseähnliche Angebote verboten sind. Das Deutschlandradio verbreitet aber nur *sendungsbezogene* Angebote. In diesem Bereich wäre es nicht einmal schädlich, wenn das Angebot presseähnlich wäre, was aber, wie dargelegt, praktisch nicht der Fall und auch zukünftig nicht beabsichtigt ist.

### **3. Keine journalistisch-redaktionelle Gestaltung bei Wetterberichten, Seewetterberichten und Verkehrsmeldungen**

Nach der Auffassung des BDZV (Stellungnahme, S. 9 f.) handelt es sich bei den im Telemedienkonzept vorgesehenen uneditierten Informationen wie den Wetterdiensten und den Verkehrsmeldungen nicht um journalistisch-redaktionell gestaltete Inhalte. In dieser Hinsicht liege ein Verstoß gegen § 11d Abs. 1 RStV vor. Im Übrigen gebe es in diesem Bereich hinreichend private

Angebote. Der Intendant kommentiert hierzu [Kommentierung (Anl. 6), S. 18], dass die Wetterberichte, Seewetterberichte und Verkehrsmeldungen in Form der „Meldung“ dargebracht würden. Die Meldung sei aber eine „der klassischen journalistischen und die kürzeste der informierenden Darstellungsformen“. Sie seien zudem auf das gesamte Bundesgebiet ausgerichtet, was in der Presse nicht immer der Fall sei. Im Übrigen seien die Meldungen seit jeher Gegenstand der Hörfunkprogramme des Deutschlandradios und bisher noch nie bestanden worden.

Der Hörfunkrat weist den Einwand des BDZV zurück. Ausschlaggebend ist dafür, dass all diese Meldungen auch weiterhin der *redaktionellen Kontrolle* unterliegen. Zudem sind sie in die Webseiten des Telemedienangebots inhaltlich integriert und selbstverständlicher Bestandteil von Nachrichten im Hörfunk.

## **II. Erste Stufe: Das Telemedienangebot entspricht den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft**

### **1. Erfüllung des allgemeinen Programmauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Der Hörfunkrat hat gemäß § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 RStV zunächst geprüft, inwiefern das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Hierbei war in einem ersten Schritt zu klären, ob das Telemedienkonzept vom allgemeinen Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gedeckt ist.

Dieser Auftrag ist in § 11 Abs. 1 RStV niedergelegt und umfasst folgende Aspekte:

- Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist es, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.
- Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben.

- Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern.
- Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten.
- Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.

Dieser allgemeine Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks spiegelt sich in allen wesentlichen Facetten in den Rechtsgrundlagen von Deutschlandradio wider. Nach § 6 Abs. 1 des Deutschlandradio-Staatsvertrags (DLR-StV) soll in den Sendungen der Körperschaft ein objektiver Überblick über das Weltgeschehen und die deutsche Wirklichkeit vermittelt werden. Die Sendungen sollen eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung fördern. Hiermit wird zum Ausdruck gebracht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk, wie es das Bundesverfassungsgericht ausdrückt, als Medium und Faktor bei der Meinungsbildung in der Bevölkerung wirkt [vgl. hierzu *BVerfGE* 12, 205 (260); 57, 295 (320); 73, 118 (152); 74, 297 (323); 83, 238 (296)]. Dieser Auftrag umfasst den Aspekt, dass das Programm die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen hat. Nach Absatz 2 dieser Vorschrift hat die Körperschaft in ihren Sendungen die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Sie soll dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinung Anderer zu stärken. Die sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten. Die Sendungen sollen der Verständigung unter den Völkern dienen und auf ein diskriminierungsfreies Miteinander hinwirken. Nach § 7 Abs. 1 DLR-StV soll die Berichterstattung umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich sein. Herkunft und Inhalt der zur Veröffentlichung bestimmten Berichte sind sorgfältig zu prüfen.

Dass das Hörfunkprogramm diese normativen Grundlagen in die Praxis umgesetzt, ist anschaulich in dem „Bericht über programmliche Leistungen und Perspektiven des nationalen Hörfunks Deutschlandradio Kultur und Deutschlandfunk 2008-2010“ belegt und dokumentiert (Anl. 8). Auf die Resultate dieses Berichts kann an dieser Stelle verwiesen werden.

Auch das Telemedienkonzept entspricht diesem gesetzlichen Auftrag und fühlt sich ihm verpflichtet. Ebenso wie die beiden Hörfunkprogramme, auf welche sich das Telemedienangebot des Deutschlandradios eng bezieht, bietet es jenen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen.

Das Onlineangebot fördert die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern. Es dient der Bildung, der Information, der Beratung und der Unterhaltung. Dies verdeutlichen die folgenden Beispiele:

- Im August 2005 startete [www.dradio.de](http://www.dradio.de) als einer der ersten öffentlich-rechtlichen Anbieter sein Podcast-Angebot. Podcasting ist eine Weiterentwicklung des Audio-on-demand-Angebots. Das Podcast-Abonnement-Angebot wurde seit dem Start fortlaufend um weitere Sendungen erweitert. Zurzeit sind rund 80 Podcasts im Netz verfügbar.
- Das Angebot von [dradio.de](http://dradio.de) bietet einen barrierefreien Zugang für sehbehinderte Menschen.
- Seit Mai 2008 stellt Deutschlandradio regelmäßig in Erweiterung seines Audio-on-demand-Angebots ein Hörspiel zum Nachhören sieben Tage nach der Erstausstrahlung zur Verfügung.
- Seit Anfang 2008 sind ausgewählte Inhalte aus dem Internetangebot von Deutschlandradio (Nachrichten, Kulturnachrichten, Wetter, Verkehrshinweise und Programmvorschauen) auch über Mobiltelefone und PDA abrufbar.

Auch der VPRT erkennt diese Leistung des Deutschlandradios an. In seiner Stellungnahme vom 6. November 2009 (S. 1) führt der Verband aus, dass die „bislang bekannten Hörfunkprogramme Ihres Hauses Deutschlandradio Kultur und Deutschlandfunk und die darauf aufsetzenden Internetangebote aus unserer Sicht durchgängig öffentlich-rechtlich geprägt sind“.

Dass auch die Nutzer der Telemedienangebote von Deutschlandradio dies so sehen, ist kürzlich durch eine breit angelegte Befragung eindrucksvoll belegt worden. Anlässlich der Durchführung des marktlichen Gutachtens wurden ca. 20.000 Abonnenten der verschiedenen Newsletter von [dradio.de](http://dradio.de) aufgerufen, online einen Fragebogen auszufüllen. Im Zeitraum vom 19. Oktober bis zum 22. Oktober 2009 haben 1.786 Hörerinnen und Hörer hiervon Gebrauch gemacht. Die Nutzer verteilen sich über alle Altersklassen mit einem Schwerpunkt bei den 40- bis 60-jährigen. Der Altersdurchschnitt von 50 Jahren liegt leicht unter dem Wert von 51 Jahren, den die Marktanalyse für das Hörfunkprogramm Deutschlandradio Kultur ermittelt hat. Männer sind mit 79 Prozent (im Vergleich zur Gesamtbevölkerung) deutlich überrepräsentiert, genauso wie Personen mit Hochschulabschluss (84 Prozent). Die Befragten stammen aus allen Bundesländern. Im Einzelnen ergaben sich die folgenden Ergebnisse [aserto, Marktliches Gutachten Bestand (Anl. 9), S. 173]:

- *Geringe Konkurrenz zu anderen Angeboten:* Zwei von drei Nutzern der Webseite nutzen dradio.de mindestens mehrmals pro Woche. Nur ein Drittel der Nutzer von dradio.de nutzen Spiegel Online ähnlich häufig. Nur etwa jeder dritte Befragte kann Angaben über Angebote machen, die hinsichtlich Qualität, Inhalt und Aufbereitung mit dradio.de annähernd vergleichbar seien.
- *Ergänzung für lineares Programm:* Die meisten Nutzer besuchen die Webseite dradio.de ergänzend zu den linearen Hörfunkprogrammen Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur. Vertiefende Informationen und „nachträgliches Hören“ spielen hierbei die größte Rolle. Hierbei handelt es sich um eine Qualität, die privatwirtschaftliche Angebote nicht bieten.
- *Erfüllung wichtiger Informations- und Bildungsfunktionen:* Generell dient die Webseite ihren Nutzerinnen und Nutzern zur „Erweiterung des Horizonts“, zum „Erleben von anspruchsvollem Journalismus“, zur persönlichen „Weiterbildung“ und „Recherche“.
- *Gute Bewertung der präsentierten Inhalte:* Die Themeninteressen der Nutzer entsprechen den auf dradio.de präsentierten Inhalten. Mit den Inhalten sind die Nutzer zumeist zufrieden, wenn nicht gar sehr zufrieden. Besonders gut werden Inhalte zu Nachrichten und Zeitgeschehen sowie Politik bewertet.
- *Starke Bewertung der journalistischen Qualität:* Journalistische Qualitätskriterien wie Professionalität, Objektivität, Orientierung und Informationstiefe, Unabhängigkeit, Aktualität und Vielfalt spielen für die Befragten eine besonders große Rolle. Insbesondere Professionalität und Aktualität werden herausragend bewertet. Für alle anderen Qualitätskriterien werden ebenfalls gute Werte erzielt.
- *Internetspezifische Qualitätskriterien von nachrangiger Bedeutung:* Kriterien wie z. B. mobile Nutzung oder interaktive Beteiligungsmöglichkeiten sind für die Befragten weniger wichtig. Wichtig ist hingegen die gut bewertete Multimedialität (wie z. B. das Podcast-Angebot). Die Nutzerfreundlichkeit der Webseite wird positiv eingeschätzt.

Damit ist festzuhalten: Das Telemedienangebot von Deutschlandradio ist für seine Nutzer *einzigartig* und nicht ersetzbar. Es dient der Ergänzung des Hörfunkprogramms und erfüllt wegen des hohen journalistischen Standards vorbildlich wichtige Informations- und Bildungsfunktionen.

## 2. Erfüllung des besonderen Programmauftrags von Deutschlandradio

Des Weiteren war zu untersuchen, ob und inwiefern das Telemedienkonzept dem besonderen Programmauftrag als nationaler Hörfunkveranstalter entspricht. Diese Alleinstellung der Körperschaft kommt schon in ihrem Namen „*Deutschlandradio*“ und in dem Namen der von ihr veranstalteten Programme „*Deutschlandfunk*“ und „*Deutschlandradio Kultur*“ zum Ausdruck. Weitere normative Hinweise für einen bundesweiten Auftrag finden sich in den Vorschriften über die programmlichen Aufgaben des Deutschlandradios. So soll in den Sendungen der Körperschaft „insbesondere ein umfassendes Bild der *deutschen* Wirklichkeit vermittelt werden“ (§ 7 Abs. 1 Satz 1 DLR-StV). Das Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt *Deutschlands* sind angemessen im Programm darzustellen (§ 7 Abs. 2 DLR-StV). Aus diesem Grunde haben die beiden Hörfunkprogramme des Deutschlandradios auch ihre Schwerpunkte in den Bereichen Information und Kultur. Neben diese übergreifende Informationsfunktion tritt eine bundesweite Integrationsfunktion. Denn die Sendungen sollen „die Zusammengehörigkeit im *vereinten Deutschland* sowie die *gesamtgesellschaftliche Integration* in Frieden und Freiheit fördern“. Hierdurch wird deutlich, dass das Deutschlandradio – vergleichbar mit dem ZDF für das Fernsehen – einen spezifisch öffentlich-rechtlichen Versorgungsauftrag bundesweiten Zuschnitts wahrnimmt. Diese nationale Komponente macht das Deutschlandradio zu einem Programmveranstalter, der – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „integrierende Funktionen für das Staatsganze“ [BVerfGE 31, 314 (329)] ausübt.

Aus Sicht des Hörfunkrats kommt das tägliche Hörfunkprogramm des Deutschlandradios diesem nationalen Programmauftrag hervorragend nach. Mit Blick auf die Massenkommunikation gilt nach wie vor, dass Deutschland ein zweigeteiltes Land ist. Wichtige Tages- und Wochenzeitungen (z. B. FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Zeit) haben in den neuen Bundesländern nur äußerst schwache Auflagen. Für das Fernsehen gilt, dass im Osten Deutschlands RTL mit großem Vorsprung Marktführer ist. Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur werden demgegenüber in beiden Teilen Deutschlands gleichermaßen gehört, wie die jährlich zweimal erscheinenden Media-Analysen nachweisen. Dem Ziel der Integration besonders verpflichtet sind die werktäglichen Sendungen „Deutschland heute“, im Deutschlandradio Kultur die „Deutschlandrundfahrt“ (samstags) sowie der werktägliche „Länderreport“.

Dementsprechend leistet das Telemedienangebot des Deutschlandradios seine Berichterstattung aus der bundesweiten publizistischen Perspektive [Bericht über die programmlichen Leistungen (Anl. 8), S. 5 ff.]. Dies folgt schon aus der Spiegelfunktion des Telemedienangebots zum Hörfunkprogramm. Auch für die Telemedien des Deutschlandradios gilt das Gebot, dass sich die journalistische Relevanz des einzelnen Beitrags stets mit Blick auf die Nutzer in ganz Deutschland zu erweisen hat. So werden die soeben genannten Sendungen allesamt zum Download angeboten. Eine nur dem Informationsbedürfnis der Nutzer einzelner Bundesländer oder Regionen dienende Berichterstattung unterbleibt. Zwar liegen für den Webauftritt noch keine verlässlichen Nutzerzahlen vor. Da jedoch das Onlineangebot überwiegend als Ergänzung zum Hörfunkangebot in Anspruch genommen wird, kann von einer bundesweit breit gestreuten Nutzerschaft ausgegangen werden.

### **3. Erfüllung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der Telemedien**

Die Anforderungen, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehen, wenn er im Bereich Telemedien aktiv wird, sind in § 11d Abs. 3 RStV niedergelegt. Hiernach soll er:

- erstens allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglichen,
- zweitens Orientierungshilfe bieten
- sowie drittens technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten fördern.

Das Telemedienkonzept erfüllt diese Voraussetzung. Es achtet insbesondere die Bedürfnisse behinderter Menschen. Das Deutschlandradio hat seine Internetangebote barrierefrei gestaltet. Das Radio gehört vor allem für blinde und stark sehbehinderte Menschen zu den wichtigsten Informationsquellen. Für viele ist es sogar die einzige Möglichkeit, am politischen und kulturellen Leben teilzunehmen. Die Möglichkeit, zeitlich unabhängig erneut auf gesendete Hörbeiträge zuzugreifen, ist für sie selbstverständlicher Bestandteil der Kommunikation mit ihrer Umwelt.

Die beiden Hörfunkprogramme des Deutschlandradios nehmen zweitens als verlässliche Marken in der Radiolandschaft eine hohe Glaubwürdigkeit für sich in Anspruch. Sie streben danach, den Hörerinnen und Hörern täglich aufs Neue eine Orientierung zu bieten. Fachkompetenz,



Sachlichkeit und Unabhängigkeit sind die Merkmale des Angebots. Indem das Telemedienangebot über die Möglichkeit des Nachlesens und Nachhörens eine Vertiefung sowie durch die Suchfunktion eine Verzahnung der Radiobeiträge ermöglicht, unterstützt es diese Orientierung. Hierzu dienen auch die sechs täglichen Presseschauen, die als Newsletter online angeboten werden.

Der Internetauftritt dradio.de fördert drittens die Medienkompetenz. Durch das Onlineangebot wird auch das Hörfunkpublikum der älteren Generation angehalten, sich mit dem neuen Medium Internet auseinanderzusetzen. Vertiefende Informationen finden sich im Angebot von breitband-online.de.

### **III. Zweite Stufe: Das Telemedienangebot trägt in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei**

In einem zweiten Schritt ist nach § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 RStV zu prüfen, in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird. Nach § 11f Abs. 4 Satz 3, 4 RStV sind im Einzelnen die nachfolgenden Schritte zu untersuchen.

#### **1. Objektive Analyse des Bestandes im Markt**

Es ist die Aufgabe des Hörfunkrats, sich zunächst die Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote zu vergegenwärtigen. Das in Auftrag gegebene marktliche Gutachten zu dem Telemedienkonzept „Bestand“ hat bei der Marktabgrenzung einen „großzügigen Standard“ zugrundegelegt. Eine starre Orientierung an den im Kartellrecht üblichen Kriterien hätte dazu geführt, dass nur Marktbeziehungen in die Betrachtung eingeflossen wären, in denen Entgelte gezahlt werden. Dies ist bei einem gebührenfinanzierten Rundfunk nur bei vor- und nachgelagerten Märkten der Fall. Diese weite Marktabgrenzung nimmt der Hörfunkrat zur Kenntnis. Im Ergebnis führt sie dazu, dass sich die Analyse an den erzielten publizistischen Aufmerksamkeitseffekten orientiert. Dementsprechend werden im marktlichen Gutachten die Werbemärkte wie auch die Rezipientenmärkte umfassend betrachtet.

Ausgehend von dieser Methode kommt es zu dem Ergebnis, dass die folgenden Märkte vom derzeitigen Telemedienangebot betroffen sein können [aserto, Marktliches Gutachten Bestand (Anl. 9), S. 118 f.]:

- Rezipientenmarkt für bundesweite, frei zugängliche Gesamtportale mit Schwerpunkt Information: Gesamtportal dradio.de, Hörfunkportal dradio.de/dlf,
- Rezipientenmarkt für bundesweite frei zugängliche Themenportale mit Schwerpunkt Kultur: Hörfunkportal dradio.de/dkultur,
- Rezipientenmarkt für bundesweite frei zugängliche Themenportale mit Schwerpunkt Digitale Medien/Internet: Sendungsportal breitband-online.de,
- Rezipientenmarkt für frei zugängliche Internetportale bundesweiter Tages-/Wochenzeitungen sowie allgemeiner Publikumszeitschriften: Gesamtportal dradio.de, Hörfunkportal dradio.de/dlf,
- Rezipientenmarkt für frei zugängliche Internetportale bundesweiter spezieller Publikumszeitschriften mit Schwerpunkt Kultur: Hörfunkportal dradio.de/dkultur,
- Rezipientenmarkt für frei zugängliche Internetportale bundesweiter Fachzeitschriften mit Schwerpunkt Digitale Medien/Internet: Sendungsportal breitband-online.de,
- Rezipientenmarkt für frei zugängliche Internetportale bundesweiter Hörfunkveranstalter: Gesamtportal dradio.de, Hörfunkportale dradio.de/dlf und dradio.de/dkultur, Sendungsportale breitband-online.de und kakadu.de,
- Rezipientenmarkt für bundesweite Pay-Internetportale mit Schwerpunkt Information: Gesamtportal dradio.de, Hörfunkportal dradio.de/dlf,
- Rezipientenmarkt für bundesweite Pay-Internetportale mit Schwerpunkt Kultur: Hörfunkportal dradio.de/dkultur,
- Rezipientenmarkt für bundesweite Pay-Internetportale mit Schwerpunkt Digitale Medien/Internet: Sendungsportal breitband-online.de,
- Werbemarkt für bundesweite Internetportale (einschließlich Online-Radioportale): Gesamtportal dradio.de, Hörfunkportale dradio.de/dlf und dradio.de/dkultur, Sendungsportal breitband-online.de,
- Werbemarkt für bundesweite Internetportale (einschließlich Online-Radioportale) für Kinder: Sendungsportal kakadu.de,

- Infrastrukturmärkte: Breitbandkabel, TV-Kabel, Satellit, DVB-T, sowie mobile (UMTS, GPRS) und alternative Infrastrukturen zur Verbreitung von Online-Inhalten per DSL Technik (Powerline, Funk/WiMAX)
- sowie die sonstigen Märkte wie der Online-Musikvertrieb (Streaming).

## 2. Objektive Analyse der Auswirkungen auf den publizistischen Wettbewerb

Sodann ist die meinungsbildende Funktion des Angebots angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu untersuchen. Auch im Hinblick auf die Beurteilung dieser Fragestellung stützt sich der Hörfunkrat auf das marktliche Gutachten zum Bestand. Angesichts des umfänglichen Untersuchungsauftrages, der sich auf die Markt- und Wettbewerbsanalyse (statische Analyse) bezieht, konnte der Hörfunkrat darauf verzichten, ein ergänzendes publizistisches Gutachten in Auftrag zu geben. Das marktliche Gutachten zum Bestand identifiziert auf Basis einer breit angelegten Recherche hier 18 Konkurrenzangebote:

**Tabelle 3: Konkurrenzangebote**

1. ard.de	10. perlentaucher.de
2. cicero.de	11. spiegel.de
3. faz.net	12. stern.de
4. focus.de	13. sueddeutsche.de
5. freitag.de	14. tagesschau.de
6. fr-online.de	15. tagesspiegel.de
7. heute.de	16. taz.de
8. netzeitung.de	17. welt.de
9. news.de	18. zeit.de

Ein Vergleich der Telemedienangebote von Deutschlandradio Kultur (dradio.de/dkultur) und Deutschlandfunk (dradio.de/df) mit ihren Konkurrenzangeboten hat zum Ergebnis, dass sie sich deutlich unterscheiden. Zudem wird der erhebliche publizistische Beitrag von dradio.de deutlich [hierzu im Einzelnen *aserto*, Marktliches Gutachten Bestand (Anl. 9), S. 144 ff.]:

- *Vielfältiges Themenprofil:* Die Online-Angebote des Deutschlandradios weisen ein besonders vielfältiges Themenprofil auf. Neben Themen, die dem Bereich Information zuzuordnen sind, wird ausgiebig und hintergründig über Bildung und Kultur berichtet. Das Online-Angebot des Deutschlandradios unterscheidet sich deutlich vom Angebot der Wettbewerber und berichtet über Themen, die andere Medien selten aufgreifen (z. B. Features der Zeitgeschichte, Hörspiele, E-Musik).
- *Hintergrundtiefe:* Die unter dradio.de zusammengefassten Online-Angebote berichten mit einer deutlich stärkeren Hintergrundtiefe als die untersuchten Wettbewerber und bieten eine Vielzahl vertiefender Informationen an.
- *Audio-Beiträge:* Ein besonderes Merkmal sind verlinkte Audio-Beiträge, die den Themen-Beiträgen zugeordnet werden. Audio-Inhalte und Podcasts sind zahlreich vertreten und auf der Startseite oder in den entsprechenden Kategorien leicht auffindbar.
- *Kosten- und Werbefreiheit:* Ein wichtiges Kennzeichen ist, dass die Angebote kosten- und werbefrei sind. Die Hinweise auf das bestehende Hörfunkprogramm sind stark ausgeprägt. Der programmspiegelnde Charakter der Webseite wird dadurch sowie durch die verknüpften Audio-Beiträge deutlich.

Für die Meinungsbildung des Hörfunkrats bedeutsam waren auch die Unterschiede und die Schnittmengen, die der Vergleich zu Tage gefördert hat. So ist das Angebot *perlentaucher.de* fast monothematisch auf Kultur bezogen, während *netzzeitung.de* und *news.de* einen tagesaktuellen Gesamtüberblick liefern. Die Angebote bieten aber anders als dradio.de nur eine geringe Informationstiefe. Die *anderen öffentlich-rechtlichen Angebote* verbreiten indes deutlich stärker als dradio.de Nachrichten aus den Bereichen Politik und Wirtschaft. Zeitgeschichtliche Themen spielen dort eine eher untergeordnete Rolle. Die Aufbereitung der Themen ist im Vergleich zu dradio.de in geringerem Maße meinungsbetont und bietet weniger Hintergrundinformationen. Es werden auch redaktionelle Video-Beiträge sowie interaktive Elemente zur Bewertung und Kommentierung von Beiträgen angeboten. Dies ist bei dradio.de nur selten der Fall.

Von besonderem Interesse ist die Abgrenzung zu den Internetportalen bundesweiter Tageszeitungen und bundesweiter Zeitschriften und Wochenzeitungen. Der VDZ hat nämlich in seiner Stellungnahme betont, dass das Telemedienangebot des Deutschlandradios keinen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leiste. Vielmehr finde sich das Angebot so auch in den

Internetportalen der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage (VDZ, Stellungnahme, S. 10 ff.). Diese Sicht war bereits in der Kommentierung des Intendanten (Anl. 6, S. 9 ff.) auf Kritik gestoßen.

Das marktliche Gutachten kommt nach umfangreichen Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass sich die Online-Angebote der bundesweiten *Tageszeitungen* stark auf kürzere nachrichtliche Informationen konzentrierten. dradio.de weise darüber hinaus einen hohen Anteil an Kulturberichterstattung und Hintergrundinformationen auf. Die Portale der Tageszeitungen seien zum Teil werbefinanziert und in der Regel nicht komplett kostenfrei abrufbar. Premium-Inhalte (z. B. E-Paper) seien teilweise kostenpflichtig. Die Online-Portale der Tageszeitungen setzten stark auf Bildergalerien, Videos, Podcasts und interaktive Elemente (z. B. Communities), hingegen nur *sehr selten* auf Audio-Dienste. Die Internetportale der *Zeitschriften* und *Wochenzeitungen* seien denen der Tageszeitungen durchaus ähnlich (häufiger Einsatz von Videos und Bildergalerien, Premium-Content meist kostenpflichtig). Sie würden dementsprechend deutlich von dradio.de abweichen. Das Themenprofil der Magazin-Portale sei allerdings breiter und weise einen höheren Anteil von Themen auf, die der Bildung oder der Unterhaltung zuzuordnen seien.

Aus Sicht des Hörfunkrats ist der im Gutachten aufgezeigte publizistische Mehrwert des Angebots von Deutschlandradio beachtlich. Das Audioangebot, die Hintergrundtiefe der Beiträge und die Schwerpunktbildung im Bereich Kultur sind im Markt ohne Vorbild. Der Hörfunkrat weist damit den Einwand des VDZ zurück.

### **3. Objektive Analyse der Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb**

Die ökonomischen Marktauswirkungen werden vom marktlichen Gutachten zum Bestand gut nachvollziehbar auf Basis der sog. Szenariotechnik ermittelt. Das Gutachten umschreibt zunächst zwei Extremszenarien, wobei dessen Schnittfläche sämtliche wahrscheinliche Szenarien umfasst. Für die dynamische Analyse, d. h. die Markt- und Wettbewerbsanalyse ohne das bestehende Angebot, ist aber letztlich das Trendszenario ausschlaggebend. Dieses Szenario skizziert die angenommene zukünftige Entwicklung auf den Medienmärkten. Die Gutachter postulieren hierfür eine Reihe von Grundannahmen [*aserto*, Marktliches Gutachten Bestand (Anl. 9), S. 253 ff.], die für den Hörfunkrat insgesamt plausibel erscheinen:

- Die *Online-Nutzung* wächst insgesamt nur noch langsam, doch es steigt die Zahl derjenigen, für die das Internet integral in den Alltag eingebettet ist.

- Die *mobile Nutzung von Audio-Angeboten* erhöht sich leicht, bleibt jedoch komplementär zur bisherigen Nutzung von MP3-Files. Insbesondere werden Musikdateien online genutzt und heruntergeladen, vor allem von jungen Rezipienten.
- Vor allem *Nachrichten* werden online gesucht, wobei die klassischen Medien gleichberechtigt genutzt werden. Parallel zu journalistisch verantworteten Angeboten wird der Informationsbedarf auch über journalistische Blogs und Communities abgedeckt.
- Der *tiefgehende Diskurs* über relevante politische oder wirtschaftliche Ereignisse im Internet bleibt auf eine kleine Elite beschränkt, findet aber über Netzwerke den Weg in die breite Öffentlichkeit.
- *User Generated Content* (von den Nutzern erstellter Inhalt) imitiert teilweise das Erlösmodell der Medien und wird zur Konkurrenz für die klassische Berichterstattung.
- Die *Abhängigkeit von der Werbewirtschaft* wird durch neue Erlösmodelle etwas begrenzt, bleibt aber strukturell erhalten. Reputationsgründe werden ausschlaggebend dafür sein, ob Online-Anbieter gravierende Vermischungen von Werbung und redaktionellem Inhalt unterlassen oder nicht.
- Qualitätsjournalismus wird sich nur für wenige Medienunternehmen rechnen, die mit ihrer Reputation überzeugen können. Dies könnte weitere Konzentrationsprozesse auf den Medienmärkten auslösen.

Auf Basis dieses Trendszenarios lässt ein Marktaustritt des Telemedienangebots von Deutschlandradio die folgenden Auswirkungen erwarten:

- *Positive Effekte durch vermarktbarere Werbekontakte:* Die Online-Angebote, die zu den sehr guten Substituten gehören (spiegel.de, welt.de, taz.de, faz.net und sueddeutsche.de) profitieren von einem erhöhten Nutzeraufkommen und damit potenziell vermarktbareren Werbekontakten, was ihre Wettbewerbssituation kurzfristig verbessern kann. Die Nutzerzahlen von dradio.de sind zwar medienökonomisch von Bedeutung, ihr Einfluss verteilt auf mehrere Konkurrenzangebote ist gleichwohl gering.
- *Vermarktungspotenzial durch Direktentgelte:* Für Substitute kann infolge eines Marktaustritts von dradio.de unter Umständen ein zusätzliches Vermarktungspotenzial in Form von Direktentgelten entstehen. Andererseits kann der geringe quantitative Zu-

wachs in einigen Bereichen einen Mehrwert auch bei stark frequentierten Angeboten bedeuten. Insgesamt verbessert sich infolge eines Marktaustritts von dradio.de die Wettbewerbsposition der genannten Substitute leicht.

- *Mittel- bis langfristig nur geringe bis mittlere wettbewerbliche Auswirkungen:* Die einschneidenden Veränderungen der ökonomischen Situation entstehen mehrheitlich aufgrund der zunehmenden nicht-publizistischen Konkurrenz sowohl auf dem Werbe- als auch auf dem Publikumsmarkt. Diese Entwicklung verläuft unabhängig von einem Marktaustritt von dradio.de und wird sich weiter fortsetzen. Nach einer gewissen Konsolidierungsphase dürften von den originär publizistischen Anbietern nur noch wenige Wettbewerber am Markt vertreten sein. Dazu zählen auch die genannten Substitute.
- *Deutliche Einschränkungen der marktlichen Auswirkungen:* Für die begrenzte Wirkung des Marktaustritts sind letztlich der große, bundesweite Markt, die starken Marken der Wettbewerber und die im Vergleich dazu geringeren Nutzeranteile von dradio.de verantwortlich. Die Nutzerwanderung ist nicht genau vorherzusagen, da nicht alle Nutzer uneingeschränkt zu den entsprechenden Wettbewerbern wechseln.

#### **4. Beurteilung/Abwägung**

##### **a) Marktliche Auswirkungen eines Marktaustritts**

Gegen eine Genehmigung ließe sich anführen, dass ein Marktaustritt von dradio.de durchaus positive Folgen für die ökonomischen Wettbewerber hätte. Die Wettbewerber könnten ihre Wettbewerbssituation nach Auffassung des marktlichen Gutachtens vermutlich kurzfristig verbessern. In Folge des Marktaustritts steige vermutlich das Potential für vermarktbare Werbekontakte und für die Vermarktung in Form von Direktentgelten. Jedoch sind – so die Gutachter – diese Effekte beschränkt, weil die Nutzerzahlen der Telemedienangebote von Deutschlandradio gering seien. Mittel- und langfristig werde mit einschneidenden Veränderungen der Medienmärkte aus ganz anderen Gründen zu rechnen sein etwa aufgrund von Konzentrationsentwicklungen u. ä.. Vor diesem Hintergrund seien die Auswirkungen eines Marktaustritts der Telemedienangebote von Deutschlandradio gering.

## b) Abwägung

Für eine Genehmigung des vorgelegten Telemedienangebots Bestand spricht, dass die Telemedienangebote von Deutschlandradio Kultur (dradio.de/dkultur) und Deutschlandfunk (dradio.de/dlf) sowohl durch den allgemeinen Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunk wie auch dem besonderen Programmauftrag des Deutschlandradios gedeckt sind. Das Telemedienkonzept entspricht des Weiteren dem besonderen Programmauftrag für öffentlich-rechtliche Telemedien nach § 11d Abs. 3 RStV. Gegen die bestehenden Verbote für öffentlich-rechtliche Telemedien (Negativliste etc.) wird nicht verstoßen.

Die Beeinträchtigung der ökonomischen Wettbewerbslage der Konkurrenten durch das Telemedienangebot von Deutschlandradio ist gering. Es ist nicht davon auszugehen, dass von diesem Angebot bedeutsame Verdrängungseffekte oder gar ein Marktaustritt für einen privaten Wettbewerber zu befürchten wären. Eine maßgebliche Beeinträchtigung des publizistischen Wettbewerbs der Konkurrenten des Deutschlandradios findet nicht statt.

Demgegenüber lässt sich zugunsten des Telemedienangebots von Deutschlandradio feststellen, dass es einen beachtlichen publizistischen Mehrwert erzeugt. Der Intendant hat von seiner ihm verfassungsrechtlich gewährten Programmautonomie Gebrauch gemacht, als er die Internetangebote des Deutschlandradios veranlasst hat. Er schafft damit die Voraussetzungen dafür, dass die in der Bundesrepublik arbeitsteilig organisierte duale Rundfunkordnung funktionieren kann. Denn das Deutschlandradio ist allein damit beauftragt, die Versorgung mit bundesweitem Hörfunk bereitzustellen.

Der Vielfaltsgewinn oder publizistische Mehrwert der Angebote von Deutschlandradio ist im Vergleich zu den Konkurrenzangeboten im Hinblick auf das vielfältige Themenprofil, die Hintergrundtiefe, die Audio-Beiträge und die Vorteile einer Kosten- und Werbefreiheit beachtlich. Ohne das Angebot dradio.de befürchten die Gutachter daher unter den Annahmen des Trend-szenarios eine *Beeinträchtigung der publizistischen Qualität und Vielfalt*. Sie warnen vor den folgenden Folgen eines Marktaustritts dieses Angebots:

- *Rückgang von kulturellen Inhalten und Audio-Angeboten*: Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass durch einen Marktaustritt insbesondere die thematische Vielfalt im Bereich Kultur (Hörspiele und klassische/ernsthafte Musik) sowie bei zeitgeschichtlichen Themen reduziert wird. Darüber hinaus ist ein starker Rückgang an redaktionellen Audio-Inhalten zu erwarten.



- *Konzentrationstendenzen:* Die Anbieterzahl auf den Medienmärkten dürfte perspektivisch zurückgehen. Daher sind die Möglichkeiten einer externen Vielfalt insgesamt begrenzt. Umso wichtiger ist es, dass die Telemedienangebote von Deutschlandradio dauerhaft auf hohem publizistischem Niveau und in der gebotenen Unabhängigkeit verbreitet werden.
- *Abhängigkeit von der Werbewirtschaft:* Die Querfinanzierung über Werbung bleibt infolge eines intensiven Wettbewerbs erhalten. Die Produktion und Präsentation von Inhalten orientiert sich somit auch an Bedürfnissen der Werbewirtschaft. Langfristig sind deshalb durchaus auch problematische Auswirkungen auf die publizistische Vielfalt und die Qualität der Inhalte zu befürchten. Nur wenige Anbieter werden es sich leisten können, kontinuierlich Qualitätsjournalismus anzubieten, Themenselektion und Kontextualisierung unbeeinflusst von Werbeinteressen zu gestalten sowie zweifelhafte Werbeformate abzulehnen

Darüber hinaus weist der Hörfunkrat darauf hin, dass von Deutschlandradio auch erhebliche positive Auswirkungen auf die Marktstellung der Tageszeitungen, Zeitschriften und Wochenzeitungen ausgehen, die vielfaltsfördernd sind. Im „Bericht über programmliche Leistungen und Perspektiven des Nationalen Hörfunks Deutschlandradio Kultur und Deutschlandfunk 2008-2010“ heißt es: „Deutschlandradio verpflichtet sich, seine Programminhalte mit Hilfe von Kooperationen mit Institutionen und anderen Partnern zu verbreiten. Dazu gehört auch die Partnerschaft mit Qualitätsmedien, z. B. mit überregionalen und regionalen Zeitungen. In diesen Kooperationen findet die Verpflichtung des nationalen Hörfunks zur Spiegelung der publizistischen, politischen und kulturellen Vielfalt in den Ländern Ausdruck“ (S. 30). Weiter: „Deutschlandradio kooperiert daher bei öffentlichen Veranstaltungen und Sendereihen mit Zeitungen wie DIE ZEIT, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Handelsblatt, Frankfurter Rundschau, Süddeutsche Zeitung, Berliner Zeitung, Tagesspiegel, Leipziger Volkszeitung, Ostsee-Zeitung (Rostock), Kölner Stadt-Anzeiger, Rheinischer Merkur, Westdeutsche Allgemeine Zeitung sowie weiteren großen Regionalzeitungen“ (S. 52). Die nachfolgenden Beispiele belegen diese Ausführungen eindrucksvoll:

### **Beispiele für Sende- und Veranstaltungsreihen 2006-2009**

- *Pariser Platz* u.a. in Kooperation mit der Dresdner Bank und wechselnden Printpartnern wie Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Handelsblatt, Tagesspiegel oder Wirtschaftswoche
- *Länderforum* in Kooperation mit führenden Tageszeitungen eines Bundeslandes
- *Medienquartett* in Kooperation mit der Süddeutschen Zeitung
- *Hochschulquartett* in Kooperation mit der ZEIT-Stiftung
- *Spitzengespräche* in Kooperation mit der Süddeutschen Zeitung
- *Streitfragen* u.a. in Kooperation mit Leipziger Volkszeitung, Frankfurter Rundschau, Ostsee-Zeitung, Kölner Stadt-Anzeiger und WAZ
- *ZEIT FORUM der Wissenschaft* und *LANDMARKEN* in Kooperation mit der Wochenzeitung DIE ZEIT
- *Das Blaue Sofa* u.a. in Kooperation mit der Süddeutschen Zeitung und dem Bertelsmann Club
- *Lesart Spezial* u.a. in Kooperation mit der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung

### **Beispiele für Zeitungskooperationen 2006-2009**

- bis zu 50 Zeitungen wurde jeweils der Abdruck von Sendungstexten angeboten
- *Signale – Gedanken zur Zeit* – Übernahme durch 25 Zeitungen/Zeitungsgruppen
- *Tolle Idee – Was wurde daraus?* (Reihe über Erfindungen) – 6 Zeitungen
- *Mein Europa* (Reihe zur Europawahl) – 11 Zeitungen
- *Mauersplitter – Schlaglichter einer friedlichen Revolution* – 3 Zeitungen
- *Literarische Plätze* (große Reportagereihe) – pro Staffel 6 bis 8 Zeitungen
- *Essigs Essenzen* (Sendereihe über Sprichwörter) – 7 Zeitungen
- *Themenwoche Schule* – 4 Zeitungen
- *Polarjahr* (2007/2008) – 18 Zeitungen
- *Energiespeicher* – 6 Zeitungen

- *Verrechnet* (Sendereihe zum Jahr der Mathematik) – 12 Zeitungen
- *Schwarz-Rot-Gold* – 14 Zeitungen

Auch darf die Vorbild-Funktion, die von den Programmen des Deutschlandradios und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt ausgeht, nicht unterschätzt werden. Sie schaffen ein kulturelles und bildungsmäßiges Umfeld, das es insbesondere den Qualitätsangeboten der Verleger erst ermöglicht, ein hinreichendes Publikum zu finden.

Der Hörfunkrat kommt daher zu dem Ergebnis, dass auch auf der zweiten Stufe des Drei-Stufen-Tests die überwiegenden Gründe für eine Genehmigung des Telemedienangebots „Bestand“ sprechen, das einen qualitativ hervorragenden Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet.

## **5. Einwände Dritter**

Darüber hinaus hat sich der Hörfunkrat intensiv mit den materiellen Einwendungen, die gegen das Telemedienkonzept erhoben wurden, auseinandergesetzt.

### **a) Gefahr der mangelnden Umsetzung des Telemedienkonzeptes**

In den Stellungnahmen wird die Befürchtung geäußert (vgl. nur VDZ, Stellungnahme, S. 7), dass sich Deutschlandradio zukünftig nicht an die Aussagen seiner Telemedienkonzepte halten könne. Der Intendant betont in seiner Kommentierung (Anl. 6, S. 6), dass die Fragen, ob es zu einer solchen Fehlentwicklung kommt, keine des Telemedienkonzeptes und des Drei-Stufen-Tests seien, sondern eine Frage des tatsächlichen Verhaltens der für die Telemedienangebote des Deutschlandradios redaktionell verantwortlichen Personen. Er werde darauf achten, dass bestehende Vorschriften im Sender eingehalten werden. Dies gilt in gleicher Weise für den Hörfunkrat, der diesen Einwand zurückweist.

### **b) Verbot der Verschriftlichung**

Aus Sicht des VDZ sei eine Verschriftlichung von Radiobeiträgen nur unter eingeschränkten Voraussetzungen rechtlich möglich, was das Telemedienkonzept nicht hinreichend berücksichtige. Hierbei sei auf den einzelnen Artikel abzustellen. Ein solcher einzelner Artikel sei nur sendungsbezogen, wenn er Text und Bild zur unterstützenden Hilfe im Verhältnis zur fraglichen

Sendung enthalte. Sobald ein Artikel aus Text und Bild selbständig pressemäßig funktioniere, *ohne den Hörfunkbeitrag zu kennen*, entfalle der Sendungsbezug (Stellungnahme, S. 7 f.)

Der Hörfunkrat weist diesen Einwand zurück. Jeder der in das Internet gestellten Beiträge von Deutschlandradio ist eindeutig sendungsbezogen und dies ist auch in der verschrifteten Form ablesbar. Ein Verbot der Verschriftung journalistisch selbständiger Radiobeiträge und -sendungen findet sich weder im RStV, noch wurde es im Gesetzgebungsverfahren zum 12. RÄStV erwogen und erörtert. § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV bezeichnet als sendungsbezogene Telemedien alle Inhalte, „soweit auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen wird und diese Telemedien thematisch und inhaltlich die Sendung unterstützend vertiefen und begleiten“. Das Manuskript einer Sendung erfüllt diese Voraussetzung. Ein strengerer Sendungsbezug als die unveränderte Verschriftung eines gesendeten Beitrags ist kaum vorstellbar.

#### **c) Webradios unzulässig**

Mehrfach wird in den Stellungnahmen kritisiert, dass die Telemedienkonzepte keine Webradios legitimieren dürften (APR, Stellungnahme, S. 4, 6 f.; VPRT, Stellungnahme, S. 2) Der Intendant stellt hierzu fest, dass derzeit keine Webchannels von Deutschlandradio verfügbar seien. Er plane auch zukünftig nicht, solche Angebote zu verbreiten [Kommentierung (Anl. 6), S. 22]. Soweit das Telemedienkonzept „Bestand“ die Webradios dennoch erwähnt (S. 9), dient dies aus Sicht des Hörfunkrats nur zur Illustration der allgemein steigenden Bedeutung des Internets für den Hörfunk. Der Hörfunkrat weist damit den Einwand zurück.

#### **d) Bestimmung der Verweildauer**

Nach § 11f Abs. 4 Satz 4 RStV ist schließlich der voraussichtliche Zeitraum, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll, festzulegen. Für eine Verlängerung der in § 11d Abs. 2, Nr. 2 RStV gesetzlich vorgesehenen Verweildauer von sieben Tagen für Sendungen auf Abruf und sendungsbezogene Telemedien ist eine nachvollziehbare Begründung ausreichend. Anders argumentieren der BDZV (Stellungnahme, S. 11) und der VDZ (Stellungnahme, S. 9 ff.) in ihren Stellungnahmen, die eine Abweichung von den im Gesetz genannten Regelverweildauern nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen zulassen wollen. Hierfür finden sich jedoch weder im Geset-

zeswortlaut noch in der Gesetzesbegründung Anhaltspunkte. Die Rechtsansicht des BDZV und des VDZ ist daher abzulehnen.

Das Telemedienkonzept sieht eine abgestufte Verweildauer vor. Insgesamt werden vier Stufen unterschieden. Danach wird unterschieden nach einer Verweildauer von bis zu sieben Tagen, bis zu drei Monaten, bis zu zwölf Monaten und bis zu 18 Monaten. Zudem ist es möglich, Beiträge unbefristet in das Archiv zu stellen. Die Einordnung der verschiedenen Sendearten in diese Kategorien richtet sich nach den journalistischen Notwendigkeiten. Im Telemedienkonzept wird das Verweildauerkonzept im Einzelnen und für jede Stufe gesondert begründet.

Der VPRT fordert in seiner Stellungnahme, dass die Verweildauer für Konzertmitschnitte näher begründet werden müsse (Stellungnahme, S. 2 f.). Der Intendant stellt hierzu fest [Kommentierung (Anl. 6), S. 23], dass es sich bei Konzertmitschnitten stets um eine Wiederholung einer Sendung der Programme des Deutschlandradios handle. Im Sinne einer konsequenten Umsetzung der Begleitung der Deutschlandradio-Programme in den Telemedien halte er es für richtig, eine einheitliche Verweildauer für kulturelle Sendungen festzulegen, zu denen auch Hörspiele und Features zählten. Die marktlichen Auswirkungen blieben begrenzt, weil erstens die wirtschaftliche Attraktivität von schon im Hörfunk gesendeten Konzertmitschnitten gering sei und zweitens die für eine Standzeit von zwölf Monaten erforderlichen Nutzungsrechte überhaupt nur in wenigen Fällen vorliegen würden. In der Regel beschränkten sich die Nutzungsrechte bei Konzerten oder Hörspielen und Features durch Auflagen der Rechteinhaber auf eine Verweildauer von sieben Tagen, und sie enthielten das ausdrückliche Verbot der Möglichkeit zum Download. Den Hörfunkrat überzeugt diese Argumentation. Er weist den Einwand des VPRT zurück.

Der Deutsche Musikrat (Stellungnahme, S. 2), die Deutsche Bischofskonferenz (Stellungnahme, S. 2 f.), der DGB (Stellungnahme, S. 5 f.) und Verdi (Stellungnahme, S. 3) setzen sich dafür ein, dass öffentlich finanzierte Angebote allen Bevölkerungsgruppen möglichst frei zugänglich sein sollten. Sie müssten daher langfristig abrufbar bleiben. Die im Rundfunkstaatsvertrag festgeschriebene Sieben-Tages-Frist sei nicht ausreichend. Der DGB (Stellungnahme, S. 5 f.) und Verdi (Stellungnahme, S. 3) plädieren darüber hinaus für eine möglichst lange Verweildauer, insbesondere mit Hinblick auf das Kinderportal. Verdi spricht sich zudem im Hinblick auf Kindersendungen für eine Angleichung an die Praxis der anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten aus (Verweildauer von zwei Jahren).

Der Hörfunkrat hat die Frage der Verweildauer ausführlich erörtert (DSTA, Sitzung vom 2. Dezember 2009; Hörfunkrat, Sitzung vom 3. Dezember 2009). Aus dem Hörfunkrat heraus ist vorgeschlagen worden, zukünftig in das Verweildauerkonzept eine weitere Stufe, nämlich eine Dauer von bis zu fünf Jahren, aufzunehmen. Als Begründung wurde insbesondere auf die bestehende Praxis bei anderen ARD-Anstalten sowie des ZDF und von 3Sat hingewiesen, die eine solche zusätzliche Frist insbesondere für ihre Angebote im Bereich „Bildung“ und „Wissen“ vorsehen.

Es ist allerdings nach vorherrschender Rechtsmeinung nicht möglich, dass der Hörfunkrat gegenüber dem vom Intendanten vorgelegten Konzept hinsichtlich der Verweildauerfristen ein „Aliud“ oder ein „Plus“ beschließt, sondern nur ein „Minus“. Der Hörfunkrat hat sich jedoch auch vor dem Hintergrund der genannten Empfehlung eingehender mit der Frage der Archivierung befasst. Nach Auskunft des Intendanten wird die Entscheidung, ob ein Beitrag nach Ablauf der Verweildauer dauerhaft in ein Archiv überführt werden könnte, anhand journalistischer Kriterien getroffen. Dazu gehörten die Bewertung der publizistischen sowie zeit- und kulturhistorischen Relevanz, die Nachhaltigkeit, die dokumentarische Qualität, die Gestaltungstiefe sowie die pädagogisch-didaktischen Relevanz. Es sei die Redaktion zuständig, in deren Verantwortung der jeweilige Beitrag erstausgestrahlt wurde. Die Beiträge würden über das Archiv auch unbefristet abrufbar sein, sofern die zeit- und kulturhistorische Bedeutung des Themas dies rechtfertige. Deutschlandradio geht davon aus, dass für Beiträge, auf die eines oder mehrere der genannten Kriterien zutreffen, eine dauerhafte Archivierung vorgesehen werden müsse. Die journalistische Auswahl werde durch ein technisches Verfahren unterstützt, bei dem über das Content Management System (CMS) Beiträge zur Wiedervorlage gekennzeichnet werden. Nach Ablauf der Verweildauer lege das CMS den Redakteuren die Beiträge zur Entscheidung über die Archivierung vor. Entschieden werde nach den oben genannten Kriterien. Dauerhaft archivierte Beiträge würden im Gesamtzusammenhang der Webseiten per Textzusatz als Archiv-Material gekennzeichnet. Der Übergang vom Live-Bestand der Webseiten zum Web-Archiv erscheine dabei für Benutzer fließend. Archivierte Beiträge seien per Suchmaschine sowie über eine Kalender- oder Blätterfunktion auffindbar.

Aufgrund dieses Archivierungsverfahrens erscheint dem Hörfunkrat das bestehende Verweildauerkonzept als ausreichend. Die vorgelegte Verweildauerkonzeption ist nachvollziehbar begründet. Für den Hörfunkrat ist es aber wichtig, dass die Verweildauern unter anderem im Hinblick auf Kinderangebote einer ständigen Überprüfung unterliegen. Er stimmt dem Intendanten

ausdrücklich zu, wenn dieser ankündigt, Anpassungen am Verweildauerkonzept vorzunehmen, soweit sich hierfür ein aktueller Bedarf ergebe (vgl. Protokoll). Der Hörfunkrat behält sich aber zur Umsetzung dieser Zielsetzung vor, eigene Initiativen zu ergreifen und unter anderem Empfehlungen zu formulieren.

#### **IV. Dritte Stufe: Der erforderliche finanzielle Aufwand**

Schließlich ist nach § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 RStV festzustellen, welcher finanzielle Aufwand für das geplante Angebot erforderlich ist. Die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten tragen ganz wesentlich die Verantwortung für einen effektiven, auftragskonformen Mitteleinsatz (Gesetzesbegründung, LRg-NRW Drs. 14/8630 v. 25. Februar 2009, S. 67). Dies bedeutet aber nicht, dass der finanzielle Aufwand gegen den zu erwartenden publizistischen Mehrwert abzuwägen ist (so aber die Stellungnahmen des BDZV, S. 12, und des APR, S. 12). Vielmehr geht es darum, die voraussichtlichen Kosten vollständig, nachvollziehbar und transparent sowie die Erforderlichkeit und Verfügbarkeit der Mittel im Haushalt darzustellen (so *Knothe*, epd medien Nr. 60 v. 1. August 2009, S. 6).

Aussagen über den finanziellen Aufwand des Telemedienangebots finden sich im Telemedienkonzept auf den Seiten S. 32 f. Die Intendanz hat diese Angaben in der Sitzung des Hörfunkrats vom 3. Dezember 2009 weiter konkretisiert. Der Hörfunkrat hat diese zusätzlichen Informationen zur Kenntnis genommen und insbesondere im Verlauf der Sitzung des DSTA am 10. Dezember 2009 ausführlich diskutiert. Die vorgelegten Informationen entsprechen aus seiner Sicht nun den Transparenzanforderungen des „Gemeinsamen Leitfadens von ARD, ZDF und DR zur Ermittlung der Telemedienkosten gem. 12. RÄndStV“.

Der Hörfunkrat hält die von der Intendanz angegebenen Kosten für erforderlich, um das Telemedienangebot realisieren zu können. Sie bewegen sich am unteren Rand des Notwendigen und nehmen pro Jahr ca. 1 Prozent des Gesamtaufwandes von Deutschlandradio in Anspruch. Den Sachverhalt einer Überkompensation kann der Hörfunkrat nicht erkennen.

## **V. Fazit**

Der Hörfunkrat 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 einstimmig.