

**Entscheidungsbegründung  
Drei-Stufen-Test  
„Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkpro-  
gramme (Webchannel)“**

**Rundfunkrat des Saarländischen Rundfunks  
17. Mai 2010**

## INHALT

### A. ENTSCHEIDUNG

**Der Rundfunkrat des Saarländischen Rundfunks stellt fest, dass das in der Fassung vom 26. Mai 2009 vorgelegte Konzept „Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (Webchannel)“ dem öffentlich-rechtlichen Auftrag entspricht.**

## **B. BEGRÜNDUNG**

### **I. Aufbau der Entscheidungsbegründung**

Die Entscheidungsbegründung ist so aufgebaut, dass nach einer kurzen Schilderung des Sachverhalts untersucht wird, ob das SR-Webchannelangebot in Form des Konzeptes „Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (Webchannel)“ die einzelnen Voraussetzungen des Drei-Stufen-Tests erfüllt. Unter jedem Prüfungspunkt werden die Ausführungen aus den Stellungnahmen Dritter, die Ausführungen des Intendanten aus dem Angebotskonzept und der Kommentierung sowie an bestimmten Stellen die Ausführungen aus dem Gutachten und aus der Empfehlung des Verwaltungsrats dargestellt. Abschließend erfolgt jeweils das Beratungsergebnis des Rundfunkrates.

### **II. Sachverhalt**

#### **1. Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots**

Die Hörfunkprogramm-Familie des SR wird ergänzt durch vier ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (so genannte Webchannel) im Sinne des § 11c Abs. 1 Satz 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV). Die vier Webchannel SR 1-Lounge, SR 2-OffBeat, SR 3 SchlagerWelt und UnserDing-Zukunft sind mit den vier analogen Hörfunkwellen SR 1 Europawelle, SR 2 KulturRadio, SR 3 Saarlandwelle und 103.7 UnserDing verbunden. Die Webchannel-Angebote des SR können über das Onlineangebot des SR abgerufen werden.

Beim Webchannel UnserDing-Zukunft stehen ergänzend zum Radioprogramm 103.7 UnserDing moderne Musiktrends aus den gängigen Genres der Popkultur im Mittelpunkt. Es werden Neuproduktionen vorgestellt. Zudem werden in jeder Ausgabe Nachwuchsmusiker aus der Region porträtiert. Die Moderation ist speziell für das Webangebot gestaltet.

Der Webchannel SR 1-Lounge richtet sich an ein Publikum aus der SR 1-Zielgruppe, das an musikjournalistischen Hintergründen und Zusammenhängen besonders aus den Genres Chanson, Jazz, Weltmusik, Elektronika, TripHop und Downbeat interessiert ist. Die Hintergrundberichte beziehen sich z. B. auf populäre oder noch unbekannte Lounge-Plätze weltweit oder auf Porträts ausgewählter Künstler. Die Moderation des an die SR 1 Sendereihe „SR 1-Lounge“ angelehnten Webchannel wird eigens für das Webangebot gestaltet.

Für den Webchannel SR 2-OffBeat werden je zwei Konzerte der Konzertreihe „Jazz live with friends“, in der jeweils eine Jazz-Formation aus dem Saarland und ein überregional oder international bekanntes Ensemble auftreten, zusammengestellt. Zusätzlich erfolgen eine speziell gestaltete neue Moderation sowie eine eigens für den Webchannel arrangierte Kombination aus Mitschnitten der Reihe „Jazz live with friends“ und Beiträgen zur bewegten und verästelten Geschichte des Jazz, wie bspw. Ausschnitte aus dem „Jazz ABC“.

Der Webchannel SR 3-SchlagerWelt bietet ein musikalisches Angebot, das ausschließlich deutsch gesungene Musik beinhaltet. Fester Bestandteil sind Schlagertitel von Interpreten, die aus dem Saarland stammen. Ergänzt wird das musikalische Angebot durch Wortbeiträge, die in der Regel aus dem „Mutterprogramm“ SR 3 Saarlandwelle übernommen bzw. gezielt für das Webangebot konzipiert werden. Bei diesen Wortbeiträgen steht das Regionale im Mittelpunkt.

#### **2. Gang des Verfahrens**

Das Konzept „Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (Webchannel)“ ist dem Rundfunkrat vom Intendanten am 26. Mai 2009 vorgelegt worden. Seit dem 1. Juni

2009 ist es auf der Unternehmenswebsite des SR veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung begann die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen interessierter Dritter zu laufen, die am 29. Juli 2009 endete.

Es sind insgesamt zwei Stellungnahmen eingegangen. Hierbei handelt es sich um die Stellungnahmen des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) vom 29. Juli 2009 (mit den Anlagen „Das Verfahren des Drei-Stufen Tests“ von Prof. Dr. Dieter Dörr, „Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten“ der Prof. Dr. Ralf Dewenter und Justus Haucap) und der Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR). Die Stellungnahme der APR ging erst nach Ablauf der Frist am 4. August 2009 beim Gremienbüro ein. Sie wird dennoch inhaltlich berücksichtigt. Mit Schreiben vom 31. Juli und 5. August 2009 hat der Rundfunkratsvorsitzende die eingegangenen Stellungnahmen Dritter an den Intendanten zur Kommentierung übermittelt.

Der Rundfunkrat hat am 13. Mai 2009 die Aufforderung zur Abgabe einer Interessenbekundung für die Erstellung eines Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen der SR-Webchannel abgegeben. Daraufhin gingen neun Bewerbungen ein. Am 21. August 2009 präsentierten sich vier Bewerber vor dem Telemedienausschuss. Der Rundfunkrat hat auf dieser Grundlage am 7. September 2009 die aserto Kommunikationsanalysen und Beratung GmbH & Co. KG aus Hannover mit der gutachterlichen Bewertung beauftragt. Der Name des Gutachters wurde auf der Unternehmenswebsite des SR sowie per Pressemitteilung bekannt gegeben. Dem Vorsitzenden des Rundfunkrates ging das Gutachten fristgerecht am 20. November 2009 zu. Mit Schreiben vom gleichen Tage leitete er das Gutachten an den Intendanten zur Stellungnahme weiter.

Der Telemedienausschuss beriet die Ergebnisse des Gutachtens ausführlich in einer Zwischenpräsentation am 9. Oktober 2009 und im Rahmen einer Abschlusspräsentation am 27. November 2009. Dem Rundfunkrat wurden die Gutachtenergebnisse am 25. Januar 2010 präsentiert.

Der Verwaltungsrat beschloss auf seiner Sitzung am 8. Dezember 2009 eine Empfehlung zu dem Drei-Stufen-Test-Verfahren „Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (Webchannel)“, die er dem Vorsitzenden des Rundfunkrates übermittelte. In der Sitzung des Rundfunkrates am 25. Januar 2010 erläuterte der Vorsitzende des Verwaltungsrats die Empfehlung.

Die Kommentierung des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter sowie dessen Stellungnahme zum Gutachten vom 12. Januar 2010 sind den Rundfunkratsmitgliedern mit der Einladung zur Rundfunkratssitzung am 25. Januar 2010 zugegangen und in der Sitzung präsentiert worden.

Der Telemedienausschuss prüfte und beriet die vorgelegten Informationen an folgenden Sitzungsterminen: 22. Juni 2009, 21. August 2009, 9. Oktober 2009, 27. November 2009, 9. März 2010 und 13. April 2010. Zu den Sitzungen liegen Ergebnisprotokolle vor.

Zudem befasste sich der Rundfunkrat in seinen Sitzungen am 2. Juli 2009 und 25. Januar 2010 mit dem Drei-Stufen-Test zu den SR- Webchannel. Zu den Sitzungen des Rundfunkrates liegen Protokolle vor. In seiner Sitzung am 17. Mai 2010 entschied der Rundfunkrat abschließend. Er traf seine Entscheidung einstimmig unter Einhaltung der Voraussetzungen des § 11f Abs. 6 Satz 1 RStV.

### **3. Verfahrensfragen**

#### **3.1 Fristen**

##### a) Stellungnahmen Dritter

Die auf gut acht Wochen verlängerte Stellungnahmefrist wird von VPRT (VPRT, S. 10, 12) und APR (APR, S. 1) insbesondere angesichts der Sommerferien und der Vielzahl der parallel laufenden Verfahren als zu kurz gerügt. Nach Auffassung der APR bestehe kein Zeitdruck für das Verfahren.

##### b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung

Der Intendant hält es für nicht nachvollziehbar, warum die Stellungnahmefrist zu kurz gewesen sein soll. Die Bestandsüberführung durch die Landesrundfunkanstalten unterliege einem erheblichen Zeitdruck, da der Gesetzgeber festgelegt hat, dass sämtliche Verfahren bis zum 31. August 2010 abgeschlossen sein müssen. Dass mehrere Verfahren parallel durchzuführen sind, sei dem Gesetzgeber hierbei ebenfalls bewusst gewesen (vgl. Kommentierung SR-online.de, S. 13).

##### c) Beratungsvorschlag

Gemäß § 11f Abs. 5 Satz 2 RStV ist Dritten die Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer Frist von mindestens sechs Wochen zu geben. Je nach Angebot kann das Gremium die Anhörungsfristen angemessen verlängern (vgl. Amtliche Begründung zu § 11f des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (RÄStV)).

Die gewählte Frist für Stellungnahmen Dritter war angemessen. Die Festlegung auf gut acht Wochen erfolgte unter Berücksichtigung der Komplexität des Prüfungsgegenstandes und der Notwendigkeit, das Drei-Stufen-Test-Verfahren bis zum 31. August 2010 abzuschließen. Der SR Rundfunkrat hat die Frist sogar gegenüber der Stellungnahmefrist zu den ARD-Gemeinschaftsangeboten weiter verlängert. Da der SR-Rundfunkrat nach den ARD-Verfahrensregeln auch im Rahmen der Mitberatung der 14 ARD bzw. ARD/ZDF-Gemeinschaftsangebote eingebunden ist, war auch deshalb eine weitergehende Fristverlängerung nicht möglich.

#### **3.2 Veröffentlichung des Gutachtens**

##### a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT fordert die Veröffentlichung des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen vor der Entscheidung des Rundfunkrates, damit Dritte sich hierzu äußern können (VPRT, S. 11).

##### b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung

Der Intendant merkt in seiner Kommentierung an, dass weder der Gesetzestext noch die Gesetzesbegründung vorsehen, dass die Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen vor der Entscheidung des Rundfunkrates zu veröffentlichen seien. Ein effektives Verfahren wäre den Rundfunkräten nicht möglich, wenn Dritte zu den Gutachten nochmals Stellungnahmen fertigen würden. (Kommentierung SR-online.de, S. 13f.)

##### c) Beratungsvorschlag

Nach § 11f Abs. 6 RStV ist das Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen im Anschluss an die Entscheidung des Gremiums zu veröffentlichen. Eine Verpflichtung zur Vorabveröffentlichung des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen besteht aufgrund der eindeutigen gesetzlichen Vorgaben nicht und würde den Entscheidungsprozess grundlos verzögern, was angesichts des Zeitrahmens nicht möglich ist.

### **3.3 Ungleiche Verfahrensbeteiligung Dritter – Intendant**

#### a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT weist auf die seiner Ansicht nach mangelnde Transparenz und Fairness des Verfahrens insbesondere mit Blick auf die nur einmalige Anhörung Dritter im Verhältnis zur Einbindung des Intendanten in das Verfahren hin. Der Intendant sei berechtigt, das Marktgutachten nach Fertigstellung zu kommentieren, während Dritte ausschließlich und einmalig zum Telemedienkonzept angehört würden. (VPRT, S. 11f.)

#### b) Beratungsvorschlag

In den Vorschriften des RStV ist für Dritte allein die Gelegenheit der Stellungnahme zu den Konzepten vorgesehen. Die Kommentierung der Stellungnahmen und des marktlichen Gutachtens durch den Intendanten ergibt sich zwar nicht aus dem RStV, ist aber in den SR-Verfahrensregeln vorgesehen. Die insofern identischen ARD-Verfahrensregeln wurden von der EU-Kommission und vom Staatsvertragsgesetzgeber akzeptiert.

Es ist zu beachten, dass die Möglichkeit zur vertieften Erläuterung in einem Verfahren, das im Wesentlichen zwischen den Organen der Rundfunkanstalten durchzuführen ist, gerechtfertigt ist. Die Kommentierung durch den Intendanten dient der Deckung des Informationsbedarfs des Gremiums. Es obliegt dem Rundfunkrat, darüber hinaus auch von Dritten erneut Erläuterungen einzuholen, sofern er dies für die Entscheidungsfindung für erforderlich erachtet, was nicht der Fall gewesen ist.

### **3.4 Prüffähige Angebotsbeschreibung**

#### **3.4.1 SR-Loop-Streams als eigenes Angebot zu prüfen?**

#### a) Stellungnahmen Dritter

Nach Ansicht des VPRT müssten die im Telemedienkonzept von SR-online.de genannten Loop-Streams ebenfalls einen Drei-Stufen-Test durchlaufen. Das Webchannelkonzept sei entsprechend zu ergänzen (VPRT, S. 23, 27). Auch die APR behauptet, dass die Differenzierung zwischen Loop und Webchannel ein Kunstgriff sei (APR, S. 12).

#### b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung

Im Telemedienkonzept SR-online.de werden die Loops SR 1-Klassiker, SR 3 OldieWelt und 103.7 UnserDing-Schwarz beschrieben (Telemedienkonzept SR-online.de, S. 20, 26, 29).

Der Intendant hat in seiner Kommentierung herausgestellt, dass für die vom SR angebotenen Audioschleifen (Loop-Streams) kein eigener Drei-Stufen-Test erforderlich sei, da es sich weder um Rundfunkprogramme im Sinne des RStV handele, noch diese ausschließlich im Internet verbreitet würden. Bei den Loop-Streams würden nur einzelne Sendungen des linearen Hörfunkprogramms 1:1 adaptiert oder ganz unwesentlich verändert (insbesondere Kürzung um Tagesaktualitäten wie Wetter, Verkehr, Nachrichten oder Werbung) ins Internet übernommen. (Kommentierung, S. 6f.)

#### c) Beratungsvorschlag

In den Loop-Streams des SR wird in einer Endlosschleife das SR-Format gleichen Namens aus dem linearen Hörfunkprogramm wiederholt. Der Loop bezieht sich also auf Bestandteile einer bestimmten Sendung. Es erfolgt keine eigenständige redaktionelle Aufarbeitung. Damit liegt ein bedeutender Unterschied zu den Webchannel vor. Es ist dem Intendanten zuzustimmen, dass die Loop-Streams nicht unter die Definition eines ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramms fallen. Für sie ist kein gesonderter Drei-Stufen-Test durchzuführen. Bei der Überführung des Telemedienbestandes wird den Loops im Rahmen der Überführung von SR-online.de ausreichend Rechnung getragen.

### **3.4.2 Bestimmtheit der Angebotsbeschreibung**

#### a) Stellungnahmen Dritter

Die APR ist der Auffassung, dass die Beschreibungen im Webchannelkonzept zu unklar seien. Unter den Programmnamen würden Angebote ohne wirksame zeitliche Begrenzung angeboten. (APR, S. 4, 11)

Von VPRT und APR werden darüber hinaus fehlende Ausführungen zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots in dem Konzept bemängelt (VPRT, S. 49f.; APR, S. 8).

Die APR ist zudem der Auffassung, dass sich das Telemedienkonzept als Entwurf der Intendanz für einen entsprechenden Verwaltungsakt verstehen müsse (APR, S. 3, 9).

#### b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung

In seiner Kommentierung vertritt der Intendant die Ansicht, dass das Webchannelkonzept eine hinreichend genaue Beschreibung der ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme des SR enthalte. Die Angebotsbeschreibung folge dabei dem Charakter der Webchannel des SR. (Kommentierung, S. 11)

Zudem ist der Intendant der Auffassung, dass keine Verpflichtung bestehe, sich bereits in der Angebotsbeschreibung mit den marktlichen Auswirkungen zu befassen (Kommentierung SR-online.de, S. 69f.).

Der Intendant stellt in seiner Kommentierung des Weiteren fest, dass das Angebotskonzept weder ein Verwaltungsakt noch ein „vorbereitender Verwaltungsakt“ sei. Der Intendant werde bei der Erstellung des Angebotskonzepts nicht auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts tätig. Einen „vorbereitenden Verwaltungsakt“ kenne das Verwaltungsverfahrensgesetz nicht (Kommentierung SR-online.de, S. 17f.).

#### c) Beratungsvorschlag

Die Ausführungen im Webchannelkonzept sind sachgerecht und ermöglichen dem Rundfunkrat die erforderliche Prüfung des Angebots im Sinne von § 11f RStV. Daneben kann das Angebot auch im Internet konsumiert werden.

Eine sehr detaillierte Einzelbeschreibung würde in einem Spannungsverhältnis zu dem notwendigen Gestaltungsspielraum für journalistisch-redaktionelles Arbeiten stehen.

Außerdem ist es ausreichend, dass der Intendant in seiner Stellungnahme zum Gutachten Ausführungen zu den marktlichen Auswirkungen macht. Verlangte man vom Intendanten bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung fundierte Aussagen zur Auswirkung des Angebots auf den ökonomischen Wettbewerb, müsste die Anstalt im Zweifel selbst ein Gutachten einholen. Die doppelte Einholung von Gutachten kann vom Gesetzgeber allein schon angesichts der daraus entstehenden Kosten kaum gewollt sein. Zumal der Gesetzgeber in § 11f Abs. 5 RStV ausdrücklich den Rundfunkrat mit der Einholung des obligatorischen Marktgutachtens beauftragt hat.

Ob es sich bei dem Webchannelkonzept um den Entwurf eines Verwaltungsaktes handelt, kann dahin stehen. Selbst bei Vorliegen eines solchen Entwurfes, würden keine Bedenken gegen das Konzept bestehen. Für Verwaltungsakte gilt der Grundsatz der Formfreiheit (vgl. § 37 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)). Ein besonderer Entscheidungssatz, der - von der Begründung des Verwaltungsaktes getrennt - alle wesentlichen Punkte vollständig und aus sich heraus verständlich wiedergibt, ist nicht erforderlich (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl., München 2008, § 37 VwVfG Rn 12).

### 3.4.3 Ausweisung des Sendungsbezugs im Telemedienkonzept

#### a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT bemängelt, dass das Webchannelkonzept nicht zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Angeboten unterscheide (VPRT, S. 26). Die APR ist der Ansicht, dass nicht sendungsbezogene Angebote die sorgsam zu begründende Ausnahme seien, wovon sich das Webchannelkonzept entfernen würde (APR, S. 4).

#### b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung

Nach Ansicht des Intendanten müsse bei Webchannel nicht zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Inhalten unterschieden werden (Kommentierung, S. 8).

#### c) Beratungsvorschlag

Die Vorschrift des § 11d RStV, die an einigen Stellen zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Telemedien unterscheidet, findet auf ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme keine Anwendung. § 11c Abs. 1 Satz 2 RStV verweist lediglich auf § 11f RStV. Eine Ausweisung von sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Inhalten ist folglich im Webchannelkonzept nicht erforderlich.

### III. Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV (Zulässigkeitsvoraussetzungen)

#### 1. Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?

Auf der ersten Stufe ist festzustellen, ob das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Dabei ist zu prüfen, ob das Webchannelangebot Teil des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist.

In § 11 RStV findet sich die allgemeine Definition des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Hierin heißt es in Abs. 1:

Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.

#### a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT ist der Ansicht, dass bei den Webchannel ernsthafte Zweifel am Beitrag zur Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft aufkämen. Der Webchannel UnserDing-Zukunft unterscheide sich in seiner Ausrichtung nicht von kommerziellen Jugendwellen oder Webchannel. Bei SR 1-Lounge spreche die Ausrichtung eher dafür, dass ein weiteres jugendaffines auch kommerziell interessantes Angebot vorgehalten werde, das nicht unbedingt durch demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft begründbar sei. Zu SR 3-SchlagerWelt führt er aus, dass Schlager sich



auch gut kommerzialisieren ließen, sodass auch für diesen Webchannel das Bedürfnis nach einem öffentlich-rechtlichen Angebot fragwürdig erscheine. (VPRT, S. 39f.)

Nach Auffassung der APR seien Webradios mit Inhalten, die typischerweise dem Gegenstand der Berichterstattung durch lokale Radios entsprechen würden, unzulässig. Zudem müssten sich Webradioprogramme an einem nach Landesrecht entsprechenden Sendegebiet ausrichten. (APR, S. 10f.) Hörfunkprogramme, die sich an immer feiner segmentierte Zielgruppen und Untergruppen wenden würden, gehörten nicht zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (APR, S. 6). Es bedürfe einer besonderen Begründung, warum das Teilangebot regelmäßig als „Auskoppelung“ aus dem „richtigen“ Radioangebot gleicher Markenfamilien einer Verselbstständigung bedürfe und die publizistische Funktion nicht innerhalb des Hauptprogramms ohnehin schon hinreichend erfüllt werde (APR, S. 7).

#### b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung

In der Angebotsbeschreibung heißt es, dass der SR mit seinem Webchannelangebot veränderten Mediennutzungsverhalten in der digitalen Medienwelt gerecht werde. Insbesondere bei der jungen Generation bestehe erwiesenermaßen der Wunsch nach jederzeitiger Verfügbarkeit und stetiger Weiterentwicklung der Kommunikationsmöglichkeiten von Medieninhalten. Der SR leiste mit seinem Webchannelangebot einen Beitrag zur Erfüllung seines öffentlichen Auftrags „qualitativ hochwertige Hörfunkprogramme herzustellen“ (§ 23 Abs. 1 Saarländisches Mediengesetz (SMG)).

UnserDing-Zukunft verstehe sich als Kultur förderndes Format, das regelmäßig Produktionen überwiegend junger Künstler aus der regionalen Künstlerszene präsentiere. Mit dem Webchannel werde das Bedürfnis sowohl nach Orientierung auf dem Feld neuer Musikströmungen als auch nach Inspiration für den Musikkonsum und womöglich auch für die Musikproduktion befriedigt.

Bei SR 1-Lounge werde an außergewöhnlichen und qualitativ hochwertigen Produktionen beispielhaft aufgezeigt, wie kulturelle Grenzen aufgehoben werden und sich Traditionen vermischen. SR 1-Lounge erfülle das Bedürfnis nach Hintergrundinformationen über eine Musikszene, die Brücken sowohl zwischen verschiedenen Musikstilen als auch über regionale und nationale Grenzen hinweg baue.

SR 2-OffBeat helfe, den Bekanntheitsgrad der heimischen Jazz-Szene überregional zu steigern und damit das Interesse der Jazz-Fangemeinde nach regionaler Vielfalt und neuen Produktionen zu befriedigen. Der Webchannel komme der Erwartung des Publikums nach, sich auf unterhaltsame und bildende Art und Weise mit dem Thema Jazz zu beschäftigen.

SR 3-SchlagerWelt komme mit seiner besonderen Mischung dem Bedürfnis der Hörer nach emotionaler und sozialer Bindung an das Saarland nach. Der Webchannel leiste einen Beitrag zum Erhalt musikalischer Vielfalt und kultureller Identität sowohl im Saarland als auch überregional. (Webchannelkonzept, S. 11ff.)

Der Intendant führt in seiner Kommentierung weiter aus, dass das Webchannelangebot des SR die verlängerte Nutzung bereits bestehender gebührenfinanzierter Inhalte ermögliche und deren redaktionell-journalistisch veranlasste Kompilation und erweiterte und vertiefende Darstellung den jeweiligen Zielgruppen zudem einen erheblichen inhaltlichen Mehrwert biete.

Weiträumige punktuelle und strukturelle Kooperationen zwischen den linearen Hörfunkprogrammen der Landesrundfunkanstalten und dem Deutschlandradio seien durchaus möglich. Die Unterstellung, das SR-Webchannelangebot ließe einen Bezug zum Kern-Verbreitungsgebiet des SR vermissen, sei unzutreffend. Ebenso unrichtig sei die Annahme, die Webchannelangebote würden vom Gesetzgeber untersagte „typische Lokalradioinhalte“

te“ enthalten. Die Hörfunkprogramme des SR seien regional ausgerichtet. (Kommentierung, S. 10f.)

### c) Bewertungsvorschlag

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist ohne ein Tätigwerden im Internet nicht mehr zu erfüllen. Die Mediennutzung verzeichnet eine rasante Entwicklung: Mittlerweile nutzen über 64% der über 14jährigen das Internet. In der Altersgruppe der 14- bis 29jährigen liegt die Onlinenutzung bereits bei über 90%. Rund Dreiviertel dieser Altersgruppe gehen täglich ins Netz.<sup>1</sup>

Um künftig auch noch alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen und seine Aufgabe, zur freien öffentlichen und individuellen Meinungsbildung beizutragen, erfüllen zu können, muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor allem auch Jugendliche dort ansprechen, wo der Schwerpunkt ihres Mediennutzungsverhaltens liegt.

Der Gesetzgeber hat die geänderten Nutzungsgewohnheiten der Bevölkerung erkannt und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit § 11c Abs. 1 Satz 2 RStV ausdrücklich die Erlaubnis zur Veranstaltung von ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogrammen erteilt.

Der Webchannel UnserDing-Zukunft wird insbesondere dem Bedürfnis junger Bevölkerungsteile nach zeit- und ortssouveräner Nutzung auch von Hörfunkangeboten gerecht. Gerade durch die Vorstellung von jungen, häufig noch unbekanntem Künstlern kommt der SR seinem Kulturauftrag nach und ermutigt junge Menschen sich mit ihrem Können einzubringen. Das Musikprogramm erfolgt nicht in einer kontextlosen Aneinanderreihung von Titeln, sondern erhält eine redaktionelle Einbettung, wodurch der SR dem Nutzer Orientierung bietet.

Die Webchannel SR 1-Lounge, SR 2-OffBeat und SR 3-SchlagerWelt machen deutlich, dass sich die Angebote des SR auch an Minderheiten richten und nicht nur Mainstream-Interessen bedienen. Das lineare Hörfunkvollprogramm kann diesen Interessen nicht in solch einem Umfang gerecht werden. Gerade für die bedeutenden Musikbereiche „Jazz“ und „Schlager“ bietet das Webchannelprogramm eine wichtige Ergänzung. Die Angebote sind zudem in kultureller Hinsicht von Bedeutung. Auch hier erhält der Nutzer nicht nur eine reine Abfolge von Musikstücken, sondern eine Einordnung der Inhalte sowie Erklärungen (z.B. im Rahmen des „Jazz ABC“ bei SR 2-OffBeat).

Durch ihren Bezug zum Saarland, der in allen Webchannel deutlich wird, wird dem kommunikativen Bedürfnis der Saarländer Rechnung getragen. Die Nutzer erfahren, in welcher musikalischen und kulturellen Breite das Saarland aktiv ist. Der Saarlandbezug macht zudem deutlich, dass sich die Webchannel primär an die Bevölkerung des Saarlandes richtet. Durch die Verbreitung über das Internet kann eine Nutzung über das Saarland hinaus jedoch naturgemäß nicht ausgeschlossen werden. Hätte der Gesetzgeber hier Bedenken gesehen, hätte er die Erlaubnis zur Veranstaltung von ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkangeboten nicht erteilen dürfen.

Die Webchannel stellen keine Lokalradios dar. Ihr Inhalt bezieht sich erkennbar nicht auf einzelne lokale Bereiche des Saarlandes.

Es entspricht zudem dem gesellschaftlichen Bedürfnis, dass gebührenfinanzierte Inhalte möglichst umfassend genutzt und aufgearbeitet werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. v. Eimeren / Frees, Media Perspektiven 7/2009, S. 334ff..

## **2. Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?**

Auf der zweiten Stufe ist zu untersuchen, in welchem Umfang das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen (vgl. § 11f Abs. 4 Satz 3 RStV).

### **2.1 Marktliche Auswirkungen des Angebots**

#### **2.1.1 Stellungnahmen Dritter**

Die APR stellt fest, dass die Argumentation im Telemedienkonzept, die bestehenden privaten Angebote ließen sich mit dem neu vorhergesehenen überhaupt nicht messen, es bestünde daher gar kein Wettbewerb, Auswirkungen auf den Wettbewerb seien also nicht oder allenfalls am Rande feststellbar, am rechtlich geforderten Ansatz vorbei gehe (APR, S. 6).

#### **2.1.2 Gutachten**

##### a) Methodik

Das Gutachten untergliedert sich in drei wesentliche Teile:

1. Marktabgrenzung unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung,
2. Markt- und Wettbewerbsanalyse (statische Analyse),
3. Markt- und Wettbewerbsanalyse ohne das bestehende Angebot (dynamische Analyse).

Die Marktabgrenzung erfolgte zum einen auf Basis der kartellrechtlichen Spruchpraxis, löste sich aber von den gängigen Annahmen einer kartellrechtlichen Marktabgrenzung in Reinform, da diese Angebot und Nachfrage als Voraussetzung für einen spezifischen Markt grundsätzlich nur dort annehme, wo „Geld fließe“. Zudem würden sich Sinn und Zweck des reinen Kartellrechts und des beihilfe- und rundfunkrechtlich verankerten Drei-Stufen-Tests unterscheiden. Aus diesen Gründen sei die Methodik einzelfallbezogen konkretisiert worden. Ein solches Vorgehen entspreche dem europarechtlichen, stark wirtschaftsbezogenen Verständnis der Marktabgrenzung und werde zugleich einer verfassungskonformen Auslegung der Vorgaben des RStV gerecht. Dies sei auch zulässig, da weder durch europäisches noch nationales Recht zwingend vorgegeben sei, dass eine Marktabgrenzung nach herkömmlichen kartellrechtlichen Maßstäben zu erfolgen habe. Die angewandte Methodik führe nicht nur zur Annahme von Rezipientenmärkten, sondern auch zu einer umfassenderen Betrachtung der Werbemärkte, für deren Betrachtung publizistische bzw. Aufmerksamkeitseffekte einzubeziehen seien. (Gutachten, S. 3ff., 41ff.)

Im Rahmen der Marktabgrenzung wurde zwischen Hauptleistungs-, Vorleistungs- und sonstigen Märkten unterschieden, die jeweils sachlich und räumlich abgegrenzt wurden. (Gutachten, S. 5)

Bei der anschließende Markt und Wettbewerbsanalyse (statische Analyse) wurden zunächst in einer breit angelegten Recherche unter Berücksichtigung der Publikumperspektive und bestehender Medienmärkte die wichtigsten Angebote im Wettbewerbsumfeld der SR-Angebote ermittelt. Die Wettbewerbsrecherche wurde nicht auf saarländische Webchannel begrenzt. Da die Regionalität und die Form der Verbreitung aber relevant seien, wurde in der Wettbewerbsanalyse zwischen Angeboten unterschieden, die im engeren oder im weiteren Sinne im Wettbewerb stehen. Es wurden die Internetseiten der Wettbewerber unter-

sucht und jeweils zwei Hörproben genommen. (Gutachten, S. 5f., 80ff.) Auf eine Nutzerbefragung haben die Gutachter verzichtet. Dies wird damit begründet, dass für das Saarland zu befragende Onlinenutzer in ausreichender Zahl bei Panel-Anbietern nicht verfügbar seien, um daraus belastbare Ergebnisse für den saarländischen Onlinemarkt ableiten zu können. Es sei mit einem Rücklauf von lediglich ca. 150 bis 250 Personen zu rechnen gewesen. Auf eine On-Site-Befragung (Einladung zur Befragung auf dem Internetangebot SR-online.de) sei aufgrund der fehlenden Repräsentativität ebenfalls verzichtet worden. Weitere klassische telefonische oder persönliche Befragungsmethoden hätten sich aus forschungs-ökonomischen Gründen ebenfalls als nicht praktikabel erwiesen. Die Nutzerbefragung sei jedoch einerseits durch das inhaltsanalytische Vorgehen bei der Analyse des bestehenden publizistischen Markts kompensiert worden. Zudem setze die im medienökonomischen Teil verwendete Szenarienanalyse keine Befragungsdaten voraus. (Gutachten, S. 79f.)

Als Methode der Markt- und Wettbewerbsanalyse ohne das bestehende Angebot (dynamische Analyse) wurde die so genannte Szenariotechnik verwendet, bei der ausgehend vom Ist-Stand und unter Berücksichtigung von Marktlogiken und des sich fortsetzenden Strukturwandels zukünftige Entwicklungen abgeschätzt werden. Es wurden zunächst zwei Extremszenarien (optimistisches und pessimistisches Szenario) beschrieben. Die wesentliche Argumentation wurde sodann auf das Trendszenario ausgerichtet, das die Entwicklung des ökonomischen Wettbewerbs und die publizistische Vielfalt für das Saarland bei einem Marktaustritt der SR-Webchannel beschreibt. (Gutachten, S. 7f., 101ff.)

#### aa) Stellungnahmen Dritter

In dem vom VPRT in Auftrag gegebenen Gutachten „Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Onlineangeboten“ der Professoren Haucap und Dewenter, das der Stellungnahme des VPRT beigelegt wurde, wird die in den Gutachten zu kikaninchen.de und KI.KA.plus verwendete Methode kritisiert. Die Anwendung des Hypothetischen Monopolistentests wird abgelehnt und stattdessen eine eigene Methode vorgeschlagen.

Die APR stellt zudem die Behauptung auf, dass, da aus ökonomischer Sicht ein Marktbegriff bei den für die Allgemeinheit frei zugänglichen Onlineangeboten fehle, vornehmlich auf die benachbarten Märkte sowie die vor- und nachgelagerten Märkte abzustellen sei (APR, S. 6).

#### bb) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung

Der Intendant nutzt seine Kommentierung der Stellungnahmen zu SR-online.de, um sich intensiv mit der im Gutachten von Haucap / Dewenter vorgeschlagenen Methode auseinander zu setzen. Die Methode wird vom Intendanten als ungeeignet eingestuft. Die im Gutachten angeführte Theorie des Marktversagens als Legitimation für Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und eine Beschränkung solcher Angebote auf eine Komplementärfunktion zu den kommerziellen Angeboten widerspreche zum einen den rundfunkverfassungsrechtlichen Vorgaben, zum anderen läge auch im Bereich der frei zugänglichen Onlineangebote Marktversagen vor, wodurch das Erfordernis eines öffentlich-rechtlichen Angebots unterstrichen werde. Bei der Prüfung der zweiten Stufe des Drei-Stufen-Test-Verfahrens seien die marktlichen Auswirkungen des Angebots nur einer von mehreren Abwägungskriterien. (Kommentierung SR-online.de, S. 65ff.; Kommentierung Haucap/Dewenter)

In Bezug auf das Gutachten zu den SR-Webchannel führt der Intendant in seiner Stellungnahme aus, dass die von den Gutachtern angewandte Methodik nachvollziehbar und schlüssig sei (Stellungnahme, S. 5). Die von den Gutachtern aufgeführten Gründe für einen Verzicht auf eine Nutzerbefragung seien ebenfalls nachvollziehbar. Die vorgenommene Wettbewerbsrecherche sei nicht zu beanstanden (Stellungnahme, S. 8). Bei der im Rahmen der dynamischen Analyse angewandten Szenariotechnik handele es sich um eine anerkannte Methode zur Analyse wirtschaftlicher Entwicklungen. Das Vorgehen der Gutachter ent-

spreche insofern anerkannten Standards und sei geeignet, die im Gutachtenauftrag gestellten Fragen zu beantworten (Stellungnahme, S. 11.).

#### cc) Empfehlung des Verwaltungsrats

Der Verwaltungsrat hat in seiner Empfehlung zu den SR-Webchannel festgestellt, dass die von den Gutachtern angewandte Methodik nachvollziehbar und schlüssig sei. Es gebe für die Erstellung des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen keine allein „falsche“ oder „richtige“ Methodik. Mit Blick auf die von den Professoren Haucap und Dewenter entwickelte Methodik sei anzumerken, dass diese auf für den Drei-Stufen-Test nicht relevanten Prämissen aufbaue.

Darüber hinaus hält es der Verwaltungsrat für sachgerecht, dass die Gutachter bei der Erstellung des Gutachtens auf eine Nutzerbefragung verzichtet haben. Insbesondere die Stichprobengröße sei im Saarland zu klein, um daraus belastbare Ergebnisse ableiten zu können.

#### dd) Beratungsvorschlag

Ein wesentliches Kriterium bei der Auswahl der Gutachter bildet die Erfüllung der europarechtlichen Vorgaben und Anforderungen. Die EU-Kommission verlangt zur Beurteilung der marktlichen Auswirkungen eine statische und dynamische Marktanalyse. Wie sich aus verschiedenen EU-Dokumenten ergibt, erachtet die EU-Kommission hierbei das Instrument des Hypothetischen Monopolistentests als *eine grundsätzlich geeignete* Methode der Marktabgrenzung. Dies schließt die Anwendung anderer Methoden nicht aus, solange entsprechend der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Rundfunkmitteilung) vom Juli 2009 auf die Substituierbarkeit der Angebote aus Nutzersicht abgestellt wird (vgl. Rn 88 der Rundfunkmitteilung).

Die in dem vorgelegten Gutachten verwendete Methode ist nicht zu beanstanden. Die Gutachter begründen ihr Vorgehen fundiert und nachvollziehbar. Es beruht auf anerkannten Standards. Der Verzicht auf eine Nutzerbefragung war insbesondere aufgrund der zu kleinen Stichprobengröße im Saarland begründet. Dies hat der Telemedienausschuss bereits in seiner Sitzung am 21. August 2009 angemerkt.

#### b) Darstellung der Ergebnisse

Im Rahmen der Marktabgrenzung wurden folgende betroffene Märkte identifiziert:

- Rezipientenmärkte für regionale Webchannel / Radiosender mit Bezug zum Saarland:
  - „Chill-Out/Lounge-Musik für musikinteressierte Hörer zwischen 14 und 49 Jahren“,
  - „Jazz-Musik und Informationen für musikinteressierte Hörer“,
  - „Schlagermusik, Information und Unterhaltung für Hörer über 60 Jahre“,
  - „Musik und Informationen aus gängigen Genres der Popkultur und neuen Medientrends für Hörer zwischen 10 und 29 Jahren mit Interesse an musikjournalistischen Hintergründen“,
- Werbemarkt für regionale / landesweite Webchannel- / Hörfunkwerbezeiten,
- Infrastrukturmärkte: Breitbandkabel, TV-Kabel, Satellit, DVB-T, Mobile und alternative Infrastrukturen zur Verbreitung von Onlineinhalten per DSL Technik,
- Sonstige Märkte: Online-Musikvertrieb durch Streaming-Angebote. (Gutachten, S. 5, 77f.)

In die statische Markt- und Wettbewerbsanalyse sind insgesamt 58 Angebote eingegangen, davon waren 50 Angebote dem Wettbewerb zuzuordnen. Hinzu kamen die acht Angebote des SR (vier Webchannel und vier Livestreams der SR-Hörfunkwellen). Es ließen sich nur zwei im engeren Sinne relevante Wettbewerber zu den SR-Angeboten identifizieren: UnserDing-Zukunft stehe dabei im engeren Sinne mit Big FM Saarland im Wettbewerb auf dem Markt für Webchannel- und Internetradio-Angebote mit Popmusikschwerpunkt für ein junges Publikum. Bei UnserDing-Zukunft sei allerdings von einem deutlich höheren Spezialisierungsgrad auf Neuvorstellungen auszugehen. Im Markt für Webchannel- und Internetradio-Angebote mit Schwerpunkt „deutsche Schlager“ befinde sich neben SR 3-SchlagerWelt das Angebot SchlagerParty (zugehörig Radio Salü). Hierbei handele es sich aber um ein reines Musikprogramm, das nicht journalistisch bearbeitet werde.

Darüber hinaus seien kaum Angebote auffindbar gewesen, mit denen die Webchannel des SR im engeren Sinne im Wettbewerb stünden. Dies gelte insbesondere in Bezug auf die Märkte für Webchannel- und Internetradio-Angebote mit den Schwerpunkten „Chill-Out“ und „Jazz“. Keines der Angebote im Wettbewerb sei auf das Saarland ausgerichtet. (Gutachten, S. 5f., 84ff.)

Nach der dynamischen Analyse ergeben sich folgende Schlussfolgerungen: Bei einem Marktaustritt der SR-Webchannel seien lediglich marginale Auswirkungen im ökonomischen Markt zu erwarten. Prinzipiell wäre es möglich, dass sich die Position der Wettbewerber auf den Werbemärkten durch einen erhöhten Nutzeranteil verbessere, oder ergänzende Erlösmodelle (Bezahlmodelle) eingeführt würden. Im konkreten Fall würden aber nur marginale Folgen eines Marktaustritts erwartet. (Gutachten, S. 182f.)

In publizistischer Hinsicht gelte, dass rein formal die Vielfalt der unterschiedlichen Angebotsformen und Genres erhalten bliebe. Bei SR 3-SchlagerWelt und UnserDing-Zukunft und in Teilen auch bei SR 2-OffBeat müsse allerdings die regionale Ausrichtung auf das Saarland berücksichtigt werden. Hiernach müsse die Anbietervielfalt nach einem Marktaustritt als suboptimal eingeschätzt werden. Für SR 1-Lounge gelte, dass sich im Falle eines Marktaustritts die publizistische Qualität und Vielfalt schmälern würde. Zudem könnten die journalistischen Wortbeiträge bei werbefinanzierten Wettbewerbern langfristig unter erhöhten ökonomischen Legitimitätsdruck geraten. (Gutachten, S. 186f.)

### **2.1.3 Kommentierung des Intendanten**

Der Intendant führt in seiner Stellungnahme zum Gutachten aus, dass sich das Gutachten durch eine fundierte und sachliche Analyse der relevanten Sachverhalte auszeichne. Die statische und dynamische Analyse der Marktposition des SR-Webchannelangebots könne keine relevanten, sondern lediglich marginale Auswirkungen auf die Wettbewerber feststellen. Dabei zeige sich, dass die Existenz der SR-Webchannel nicht zu einer Gefährdung von Anbietern mit kommerziellen Geschäftsmodellen führe. Der SR sehe sich durch die Ergebnisse des Gutachtens in seiner Einschätzung bestätigt, dass die Webchannel des SR einen wesentlichen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten. (Stellungnahme, S. 12)

### **2.1.4 Empfehlung des Verwaltungsrats**

In seiner Empfehlung stellt der Verwaltungsrat fest, dass die Schlussfolgerungen des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen der SR-Webchannel plausibel seien. Sie sollten dementsprechend der Entscheidung des Rundfunkrates zu Grunde gelegt werden.

### **2.1.5 Beratungsvorschlag**

Die Ergebnisse des Gutachtens räumen befürchtete Marktauswirkungen durch die SR-Webchannel aus.

Insgesamt kommt das Gutachten vielmehr zu dem Ergebnis, dass nur von marginalen marktlichen Auswirkungen der SR-Webchannel auf private Wettbewerber auszugehen ist. Diese Schlussfolgerungen werden zustimmend zu Kenntnis genommen.

## **2.2 Beurteilung des Beitrags der SR-Webchannel in qualitativer Hinsicht / Qualitätsmerkmale**

### a) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung

Im Webchannelkonzept wird ausgeführt, dass die Dachmarke „SR“ und die Marken der Hörfunkwellen als Qualitätssiegel für die unterschiedlichsten thematischen Segmente dienen. Die vertrauten Marken garantierten einen Zugang zu verlässlichen Inhalten in einer unübersichtlicheren und immer mehr von kommerziellen Interessen geprägten Internetwelt. U.a. mit den vier ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogrammen werde die Medium- und Faktorfunktion des Radios in das Internet transportiert. (Webchannelkonzept, S. 15)

### b) Bewertungsvorschlag

Die Festlegung allgemeiner Kriterien für die Beurteilung der Qualität eines Angebots ist erforderlich und notwendig. Eine skalierbare Messbarkeit der Qualität kann und darf jedoch nicht verlangt werden. Die vom Intendanten in der Angebotsbeschreibung genannten Kriterien sind grundsätzlich geeignet, um die Qualität eines Angebots zu evaluieren.

Die Gremien der ARD-Rundfunkanstalten haben sich darüber hinaus selbst intensiv mit der Frage befasst, wie und nach welchen Kriterien der publizistische Beitrag eines Angebots in qualitativer Hinsicht erfasst werden kann. Die GVK hat bereits Anfang 2009 ein Forum zum Thema „Qualität – machen, messen, managen“ veranstaltet und dort die Frage der Bewertung der Qualität der Telemedienangebote im Drei-Stufen-Test erörtert.

Die GVK und der Rundfunkrat des SWR haben am 15. Dezember 2009 einen Workshop zur Qualitätsbewertung von Telemedien veranstaltet, zu dem auch die Gremienmitglieder der anderen Landesrundfunkanstalten eingeladen waren. Auf der Veranstaltung wurden unter Hinzuziehung externer Expertise wissenschaftliche Ansätze zu Qualitätsbewertung und –management erläutert und diese vor den speziellen Anforderungen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens beleuchtet. Die Ergebnisse des Workshops wurden von der GVK-Geschäftsstelle in einer Arbeitshilfe zusammengefasst, die den Gremien als Unterstützung für die weitere Beratung in den Drei-Stufen-Test-Verfahren zur Verfügung gestellt wurde. Die gewonnenen Erfahrungen für die Bewertung von Qualität in Telemedien sind auch für die Bestimmung der Qualitätskriterien von ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogrammen hilfreich.

Bei der Bewertung der Qualität der SR-Webchannel werden insbesondere folgende Qualitätskriterien als entscheidend angesehen:

- **Journalistischen Einbettung:** Der Inhalt des Angebots wird journalistisch begleitet. Es findet keine bloße Aneinanderreihung von Musikstücken statt. Das Angebot zeichnet sich durch Objektivität, Unabhängigkeit und Professionalität aus. Es ist vielfältig und verfügt über Informationstiefe.
- **Orientierungshilfe:** Das Angebot bietet verlässliche Strukturen und Informationen.
- **Landes- / Regionalbezug:** Es findet eine kontinuierliche Berichterstattung zu Themen aus dem Auftragsgebiet statt.
- **Nutzerfreundlichkeit:** Das Angebot lässt sich für den Nutzer leicht bedienen.

- **Aktualisierung:** Das Angebot wird regelmäßig aktualisiert.
- **Freiheit von kommerziellen Interessen:** Werbefreiheit kann insoweit als Qualitätsmerkmal herangezogen werden, als Werbung Auswirkungen auf die redaktionellen Inhalte haben kann. Im kommerzialisierten Internet handelt es sich um ein Qualitätsmerkmal.
- **Wahrung gesellschaftlicher Interessen:** Durch die Beteiligung der Gremien werden die gesellschaftlichen Interessen eingebracht.

## 2.3 Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägungsprozess)

### 2.3.1 Bestimmung der publizistischen Wettbewerber / vergleichbare Angebote

#### a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT ist der Ansicht, dass auch die Quantität und Qualität der gegen Entgelt angebotenen Telemedien / Angebote in die Betrachtung des publizistischen Wettbewerbs einbezogen werden müssten. Die SR-Telemedienkonzepte würden die entgeltfinanzierten Angebote nicht erwähnen, sodass davon auszugehen sei, dass diese bei der Abgrenzung nicht berücksichtigt wurden (VPRT, S. 44f., 50). Auch die APR betont, dass „frei zugänglich“ gerade nicht kostenfrei bedeute (APR, S. 6).

Nach Meinung der APR sei ein Vergleich mit anderen Wettbewerbern nur bei einem Vergleich mit allen existierenden Angeboten, die der Nutzer rezipieren könne, konkret (APR, S. 7).

#### b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung

Laut Webchannelkonzept wurden die Wettbewerber anhand eines systematischen, mehrstufigen und am Nutzerverhalten orientierten Vorgehens ermittelt. Der erste Schritt orientierte sich an deutschsprachigen Ergebnissen der Suchmaschinen google.de und yahoo.de, wobei die Suche auf die ersten drei Trefferseiten begrenzt wurde. Die Ergebnisse wurden anhand der Kriterien Doppelungen und Relevanz bereinigt.

Eine zweite Recherche erfolgte über die bekanntesten Radioportale radio.de, surfmusik.de und phonostar.de, die Audioangebote im Netz bündeln. Exemplarisch für die Nutzung der WLAN-Radios wurden Wettbewerber mit Hilfe des vom Internetradio NOXON benutzten Link-Providers www.radio567.com ermittelt.

Die Suchmaschinenrecherche zu UnserDing-Zukunft ergab drei Treffer. Die Angebote waren jedoch alle unmoderiert. Die Suche über die Radioportale (radio.de, surfmusik.de, phonostar.de) führte zu 43 Angeboten. Insgesamt kamen 16 Angebote aus Deutschland. Sieben Treffer ergab die Suche auf dem Internet-Portal radio567.com, hierbei kamen zwei Formate aus Deutschland. Es konnte insgesamt kein Konkurrenzangebot aus dem Saarland und den unmittelbaren Nachbarregionen ermittelt werden. Es sei kein zum Webchannel UnserDing-Zukunft vergleichbares Format auszumachen gewesen.

Über die Suchmaschinenrecherche zu SR 1-Lounge konnten 53 Formate ermittelt werden. Die Radioportale radio.de, surfmusik.de und phonostar.de listeten insgesamt 347 Angebote auf. Dabei kamen 63 Formate aus Deutschland. Auf dem Internet-Portal radio567.com waren 55 Treffer zu verzeichnen, wovon vier Formate deutscher Herkunft waren. Der Anbieter RMNRelax streamt vom saarländischen Kleinblittersdorf aus und war das einzige vergleichbare Konkurrenzangebot aus dem Saarland. Bei diesem Angebot habe es jedoch keine Sei-



ten- bzw. Hintergrundinformationen über die Playlist hinaus gegeben. SR 1-Lounge sei im Ergebnis auf dem saarländischen und dem angrenzenden Markt einmalig.

Zu SR 2-OffBeat wurden über die Suchmaschinenrecherche 27 Angebote identifiziert. Die Abfrage über die Radioportale radio.de, surfmusik.de und phonostar.de wies insgesamt 548 Angebote aus. Das Internet-Portal radio567.com ergab 257 Einträge. SR 2-OffBeat agiere im Umfeld nicht nur der nationalen Jazz-Webradio-Angebote konkurrenzlos.

Bei der Recherche über die beiden Suchmaschinen ließen sich 33 Angebote mit einer Ähnlichkeit zu SR 3-SchlagerWelt identifizieren. Die Abfrage unter den drei Radiosuchmaschinen (radio.de, surfmusik.de, phonostar.de) wies 450 Angebote aus. Die mit Abstand meisten Angebote kamen aus dem deutschsprachigen Raum. Das Internet-Portal radio567.com listete 14 Stationen auf. Aus dem Saarland wurden die Angebote „Radio Salü Schlagerparty“ und „RMNSchlagerhöhle“ identifiziert. Beide Angebote ergänzten ihre deutschsprachigen musikalischen Inhalte jedoch durch andere Musikrichtungen. (Webchannelkonzept, S. 14ff.)

#### c) Bewertungsvorschlag

Das vom SR gewählte methodische Vorgehen zur Ermittlung der publizistischen Wettbewerber beruht auf einem für den vorgesehenen Zweck geeigneten, mehrstufigen und umfassenden Forschungsansatz, der nachvollziehbar und hinreichend in der Angebotsbeschreibung begründet wurde. Die gewählte Methode führte zu keiner künstlichen und unzulässigen Verengung des publizistischen Wettbewerbs. Das Verfahren schafft eine geeignete Grundlage für Vergleiche entsprechender Internetangebote nach qualitativen Kriterien.

Die Endfokussierung auf das Saarland war sachgerecht, da sich der Auftrag des SR auf das Saarland bezieht (vgl. § 23 Abs. 5 SMG). Dass die SR-Webchannel auch über das Saarland hinaus aufrufbar sind, führt zu keiner anderen Bewertung. Auch das Fernsehprogramm des SR kann über Satellit in ganz Deutschland und darüber hinaus angeschaut werden, ohne dass Zweifel an seiner Ausrichtung auf das Saarland bestehen. Ein räumlich begrenzt aufrufbares Angebot wäre zudem der Charakteristik des Internets fremd.

Die Frage, inwieweit Pay-Angebote bei der Analyse des publizistischen Wettbewerbs zu berücksichtigen sind, kann dahin gestellt bleiben, da sowohl bei den Untersuchungen des SR als auch der Gutachter offensichtlich keine solchen Angebote identifiziert werden konnten (vgl. Gutachten, S. 85ff., wonach alle ermittelten Angebote werbe- oder gebührenfinanziert waren). Es ist jedoch eher davon auszugehen, dass der Gesetzgeber durch das Merkmal „frei zugänglich“ ohnedies eine Eingrenzung des publizistischen Wettbewerbs auf kostenfreie Angebote beabsichtigt hat.

### **2.3.2 Meinungsbildende Funktion der SR-Webchannel angesichts der vorhandenen vergleichbaren Angebote**

Im nächsten Schritt ist der qualitative Beitrag zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung von Quantität und Qualität der identifizierten vorhandenen Angebote zu untersuchen. Welche meinungsbildende Funktion weisen die SR-Webchannel angesichts der vorhandenen vergleichbaren Angebote – auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – auf?

#### a) Stellungnahmen Dritter

Die APR behauptet, dass das Konzept einer Güterabwägung aus dem Weg gehe (APR, S. 8). Für den Webchannel SR 1-Lounge sei zudem ein Mehrwert nicht ersichtlich (APR, S. 12).

#### b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotkonzept und Kommentierung

In der Angebotsbeschreibung wird ausgeführt, dass das Gesamtangebot im Internet, bestehend aus den vier gestreamten Hörfunkwellen und den vier Webchannel, wechselnde Minder- und Mehrheiten bediene.

Für UnserDing-Zukunft wird als entscheidend angesehen, dass Neu- und Newcomerproduktionen hier eine Plattform gegeben werde. Die Einzigartigkeit des Webchannel, die insbesondere in der musikalischen Einordnung von Titeln, der Erklärung von Songtexten und dem Präsentieren von Nachwuchsbands aus dem Saarland bestehe, wird herausgestellt. Ein vergleichbares Format sei nicht auszumachen.

Im Vergleich zu den anderen Angeboten ordne SR 1-Lounge globale Entwicklungen anhand einer DJ-Szene inklusive ihrer saarländischen Vertreter ein und bereite sie erklärend auf. Das Konzept von SR 1-Lounge, moderne Weltmusik als „Gemütsgenerator“ zu transportieren und ein musikjournalistisches Premiumprodukt aufzulegen, sei auf dem saarländischen und dem angrenzenden Markt einmalig.

Im Umfeld nicht nur der nationalen Jazz-Webradio-Angebote agiere SR 2-OffBeat konkurrenzlos, da die hier angebotenen Kerninhalte einzig dem SR zur Verfügung stünden. Sowohl die Konzerte der Reihe „Jazz live with friends“ als auch die Beiträge der Reihe „Jazz ABC“ seien exklusive Produktionen, deren Senderechte allein beim SR liegen.

Schlagermusik eigne sich in Deutschland kaum, um ein Vollprogramm zu erstellen und zu verbreiten, das sich ausschließlich über Werbung finanziere. Entsprechend gebe es nahezu keine erfolgreichen kommerziellen Radiostationen. Gerade die Kombination von Schlagermusik mit regionalen, saarländischen Musik- und Wortbeiträgen und –bezügen sei einmalig. In dieser Form und Qualität trage SR 3-SchlagerWelt zur publizistischen Vielfalt im Saarland bei. (Webchannelkonzept, S. 15ff.)

Der Intendant stellt in seiner Kommentierung zu SR-online.de klar, dass der Begriff des „publizistischen Mehrwerts“ keine Legitimation im RStV finde. Das Gesetz fordere gerade keinen „Mehrwert“, sondern einen „Beitrag“ zum publizistischen Wettbewerb (Kommentierung SR-online.de, S. 55f.).

#### c) Gutachten

Nach den Ausführungen der Gutachter liegen die Unterschiede zwischen den SR-Webchannel und den Wettbewerbsangeboten vor allem in der regionalen Ausrichtung insbesondere von UnserDing-Zukunft, SR 3-SchlagerWelt und in Teilen auch von SR 2-OffBeat. Auch die journalistische Bearbeitung wird herausgestellt. Bei Konkurrenzangeboten handle es sich häufig um reine Musikprogramme, die teilweise auch über eine andere Spezialisierung verfügten. (Gutachten, S. 6, 98f.)

#### d) Bewertungsvorschlag

Ein „publizistischer Mehrwert“ wird in § 11f Abs. 4 RStV nicht gefordert. Nach dem Gesetz ist vielmehr ein „qualitativer Beitrag des Angebots zum publizistischen Wettbewerb“ ausreichend. Es ist somit nicht erforderlich, dass sich das Angebot vollständig von allen bestehenden Angeboten im Internet unterscheiden muss.

Den SR-Webchannel kommt auch bei Berücksichtigung bereits vorhandener vergleichbarer Angebote eine meinungsbildende Funktion zu, da sie in besonderer Weise zum publizistischen Wettbewerb beitragen. Dies ergibt sich insbesondere durch folgende Gesichtspunkte:

Alle SR-Webchannel verfügen über eine journalistische Bearbeitung ihrer Inhalte. Es findet eine Moderation statt, die den Nutzern hilft, die Musikstücke einzuordnen und Hintergrundinformationen zu erlangen. Viele der Konkurrenzangebote bieten diesen Service

nicht. Hier werden den Nutzern lediglich aneinander gereichte Musikstücke vorgespielt. Zudem zeichnen sich die Webchannel-Inhalte durch ihre Objektivität und Unabhängigkeit aus. Die Inhalte werden wertneutral und interessenunabhängig dargestellt. Sie sind in besonderer Weise auf die Interessen von Minderheiten ausgerichtet. Es werden jedoch auch Nutzer, die bisher noch keine Vorliebe bspw. für Jazzmusik hatten, mit für sie neuen oder bisher als uninteressant empfundenen Themen konfrontiert und neugierig gemacht. Im Saarland ist eine solche Ausgestaltung einmalig. Es findet eine regelmäßige Aktualisierung der Webchannel-Inhalte statt, sodass die Nutzer von neuen Inhalten profitieren können.

Die Redakteure sind ausgebildet und hoch qualifiziert. Es gelten Qualitätssicherungsmaßnahmen wie das Vier-Augen-Prinzip sowie die Überprüfung von Quellen. Interne Programmkritiken und Weiterbildungsmaßnahmen kommen zum Einsatz.

In seiner Gesamtheit zeichnet sich das SR-Webchannelangebot durch seine Vielfalt aus.

Zudem bietet das Angebot den Nutzern in der unübersichtlichen Welt des Internets eine Orientierung. Durch die Zuordnung der Webchannel zu den bekannten Marken aus dem linearen Hörfunkprogramm kann der Nutzer auf verlässliche Strukturen und Informationen vertrauen. Darüber hinaus sind sie Angebote einfach zu bedienen und setzen keine beim Nutzer vorhandene spezielle Software voraus.

Von besonderer Bedeutung ist daneben der inhaltliche Bezug der Webchannel zum Saarland. Es werden kontinuierlich saarlandspezifische Themen in allen vier Webchannel, insbesondere bei UnserDing-Zukunft und SR 3-SchlagerWelt, aufbereitet. Gegenüber den Wettbewerbern stellt dies eine Besonderheit und Alleinstellung dar.

Die Tatsache, dass die SR-Webchannel nicht auf Werbung angewiesen sind, schafft die Freiheit, sich rein auf kommunikative Gesichtspunkte zu konzentrieren. Hierdurch können z.B. Themen verständlich aufbereitet werden, ohne im Hinblick auf hohe Nutzerzahlen eine primär unterhaltende Darstellung und Ausrichtung auf Mainstream-Interessen wählen zu müssen.

Schließlich stellt die ständige Begleitung des Angebots durch den Rundfunkrat sicher, dass die gesellschaftlichen Interessen auch bei den SR-Webchannel zur Geltung kommen.

## **2.4 Schlussfolgerung**

Die festgestellten marktlichen Auswirkungen der SR-Webchannel sind nur marginal (vgl. die Ausführungen unter B. 2.1). Der qualitative Beitrag ist jedoch im Gegensatz hierzu vergleichbar hoch (vgl. die Ausführungen unter B. 2.3). Dies führt in der Abwägung des publizistischen Nutzens mit den bestehenden (sehr geringen) Beeinträchtigungen dazu, dass der positive Beitrag der SR-Webchannel zum publizistischen Wettbewerb überwiegt. Die Voraussetzungen der zweiten Stufe sind damit erfüllt.

## **3. Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?**

### a) Stellungnahmen Dritter

In beiden Stellungnahmen wird kritisiert, dass die im Telemedienkonzept genannten Kosten nicht transparent seien. Die Zusammensetzung und Ableitung werde nicht genannt. Eine Aufschlüsselung oder Differenzierung zwischen Teilangeboten erfolge nicht. (vgl. VPRT, S. 51ff.; APR, S. 8). Nach Ansicht der APR sei bei den Kostenangaben zu den Webradios zu erwarten, dass die Anzahl der Hörer als Eingangsprämisse der Kosten mitgeteilt werde und im Übrigen eine Prognose stattfinde, wie sich die Hörerzahl in Zukunft entwickle, sodass die zu erwartenden Preissteigerungen nachvollzogen werden könnten (APR, S. 8).

Zudem sei der finanzielle Aufwand gegen den publizistischen Mehrwert abzuwägen, also eine Kosten-Nutzen-Abwägung anzustellen (VPRT, S. 52; APR, S. 8f.).

#### b) Ausführungen des Intendanten aus Angebotskonzept und Kommentierung

Im Webchannelkonzept wird der finanzielle Aufwand für die SR-Webchannel für 2009 mit 75 T€ angegeben. 2010 werde mit einem Aufwand von 79 T€ gerechnet. In der Folge sei mit leicht steigendem Aufwand aufgrund allgemeiner Preis- und Tarifsteigerungen sowie mit einer voraussichtlich steigenden Nachfrage zu rechnen. Für 2011 und 2012 werde mit durchschnittlich 84 T€ p.a. gerechnet. Die Beträge würden alle Aufwendungen umfassen, die dem Angebot verursachungsgemäß zugeordnet werden könnten. Dabei handelt es sich um Personal-, Programm- und Sachaufwendungen sowie die Verbreitungskosten. Die Kosten seien mit Hilfe einer von der ARD, dem ZDF und dem Deutschlandradio sowie mit der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) besprochenen Methodik erhoben und abgestimmt worden. Es würden auch anteilige Kosten im Bereich der Redaktionen, in der IT und in der Programmverbreitung berücksichtigt, wobei zum Teil sachgerechte Schätzungen vorgenommen worden seien. (Webchannelkonzept, S. 19)

Der Intendant stellt in seiner Kommentierung fest, dass der Gesetzgeber bei der Veröffentlichung dieser vertraulichen Unternehmensdaten die Nennung des Gesamtaufwands ausreichen lasse. Eine Nachprüfung durch die KEF und die Gremien sei gewährleistet. (Kommentierung, S. 12f.) Zudem habe weder der Staatsvertragsgeber noch die EU-Kommission die Vorgabe aufgestellt, den finanziellen Aufwand gegen den publizistischen Mehrwert abzuwägen (Kommentierung SR-online.de, S. 63f.).

#### c) Empfehlung des Verwaltungsrats

Der Verwaltungsrat ist der Überzeugung, dass keine Pflicht der Rundfunkanstalt bestehe, in dem Konzept die einzelnen Kostenpositionen der Gesamtsumme aufzuschlüsseln. Damit die Gremien im Rahmen ihrer rundfunkrechtlichen Zuständigkeiten jedoch die Gesamtsumme auf ihre Plausibilität, Nachvollziehbarkeit und Transparenz überprüfen und ihrer Verantwortung für einen effektiven und auftragskonformen Mitteleinsatz gerecht werden könnten, sei eine Aufschlüsselung der einzelnen Kostenpositionen ihnen gegenüber erforderlich. Der Intendant habe dem Verwaltungsrat deshalb eine detaillierte und einheitliche Darstellung des im Bereich der SR-Webchannel entstehenden finanziellen Aufwands samt Erklärungen dazu vorgelegt.

Die Kostenaufschlüsselungen seien auf ihre Plausibilität, Nachvollziehbarkeit und Transparenz überprüft worden, wobei keine Unstimmigkeiten festgestellt worden seien. Dabei sei der Verwaltungsrat zu dem Ergebnis gekommen, dass die Kostenaufschlüsselungen schlüssig dargelegt sind und mit einem effektiven und auftragskonformen Mitteleinsatz im Einklang stehen. Der Verwaltungsrat empfiehlt dem Rundfunkrat, hinsichtlich des finanziellen Aufwands der ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme des SR seine Zustimmung zu dem Konzept des Intendanten zu erteilen.

#### d) Bewertungsvorschlag

Der Drei-Stufen-Test soll sicherstellen, dass die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar ist. Hierzu ist neben einer genauen Auftragsdefinition auch die Verhinderung einer Überkompensation erforderlich, d.h. einer Finanzierung über das zur Erfüllung des festgestellten öffentlichen Zwecks hinaus.

Die Überprüfung des sachgerechten Mitteleinsatzes und die Ermittlung des Finanzbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks obliegt grundsätzlich der KEF. An dieser Kompetenzzuweisung wird auch im Drei-Stufen-Test-Verfahren gemäß § 11f Abs. 2 RStV festgehalten, sodass eine detaillierte rechnerische Kostenanalyse durch den Rundfunkrat nicht zu erfol-

gen hat. Ebenso wenig ist eine Überprüfung auf einen effektiven Mitteleinsatz gefordert. Dies obliegt nach den Rundfunkgesetzen den Verwaltungsräten und Rechnungshöfen.

Die Aufgabe des Rundfunkrats im Rahmen des Drei-Stufen-Tests ist es festzustellen, ob das zu prüfende Angebot dem Auftrag nach dem RStV entspricht. Für die Erfüllung des Auftrages ist die Rundfunkanstalt mit den entsprechenden Mitteln auszustatten. Schon aus dieser Überlegung erscheint eine vom Rundfunkrat durchzuführende Kosten-Nutzen-Abwägung nicht sachgerecht. Vielmehr ist die Kostenangabe auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen.

Hierzu ist die Aufschlüsselung der Gesamtkosten nach einzelnen Kostenfaktoren erforderlich.

In Bezug auf die Angebotsbeschreibung ergibt sich jedoch weder aus dem RStV noch aus der Beihilfeentscheidung die Pflicht einer Kostenaufschlüsselung über die Angabe einer Gesamtsumme hinaus. Nach der Kommissionsentscheidung genügt für die Darlegung der dritten Stufe, dass der Aufwand für die Erbringung des Angebots vorgesehen ist (vgl. Rn 328 der Beihilfeentscheidung).

Der Intendant hat dem Telemedienausschuss mit der TMA-Vorlage 5/2010 eine detaillierte und einheitliche Darstellung des im Bereich der SR-Webchannel entstehenden finanziellen Aufwands samt Erklärungen dazu vorgelegt.

Der Verwaltungsrat hat sich im Rahmen seiner Empfehlung an den Rundfunkratsvorsitzenden ausführlich mit der Kostenaufschlüsselung zu den SR-Webchannel auseinandergesetzt und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Kostenaufschlüsselung schlüssig dargelegt ist und mit einem effektiven und auftragskonformen Mitteleinsatz im Einklang steht. Diesen Ausführungen des Verwaltungsrates ist sich anzuschließen.

Mit den veranschlagten Kosten, die auch die Verbreitungskosten ausweisen, kann das Angebot in der vorgesehenen Weise bereitgehalten werden. Die Gefahr einer Kompensation über das zur Auftragserfüllung erforderliche Maß hinaus wird nicht gesehen. Das SR-Webchannelkonzept entspricht unter finanziellen Gesichtspunkten den Voraussetzungen gemäß § 11f Abs. 4 RStV.