

**Beschluss des Rundfunkrats zum
„Telemedienkonzept Radio Bremen“**

Rundfunkrat von Radio Bremen

Bremen, 3. Juni 2010

Beschluss des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat von Radio Bremen hat in seiner Sitzung am 03. Juni 2010 einstimmig bei Anwesenheit von 21 der 26 gesetzlichen Mitglieder folgenden Beschluss gefasst:

Der Rundfunkrat stellt unter Berücksichtigung der Einwendungen und Gutachten und ihrer Auswirkungen auf das ursprünglich geplante Vorhaben sowie unter Abwägung aller relevanten Belange fest:

Das im „Telemedienkonzept Radio Bremen“ in der geänderten Fassung vom Mai 2010 beschriebene Angebot entspricht den Vorgaben des § 11f Abs. 4 RStV und ist vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst.

BEGRÜNDUNG:

A. Inhaltsverzeichnis

A.	Inhaltsverzeichnis	3
B.	Abkürzungsverzeichnis	5
C.	Sachverhalt/Verfahrensgang	6
D.	Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots	11
E.	Entscheidungsbegründung	12
I.	Verfahrensfragen	12
1.	Auslegung des Angebotsbegriffs	13
2.	Stellungnahmefrist	14
3.	Prüffähige Angebotsbeschreibung	15
4.	Fehlende Kennzeichnung des Sendungsbezugs	22
5.	Verfahrensgestaltung	24
II.	Vereinbarkeit des Angebots mit den Anforderungen des § 11f Abs. 4 RStV	25
1.	Erste Stufe: Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft	26
a.	Allgemeine Anforderungen des § 11 RStV	26
b.	Telemedienspezifische Anforderungen	31
1)	§ 11d Abs. 1 RStV: journalistisch-redaktionelle Gestaltung und Veranlassung	32
2)	§ 11d Abs. 3 RStV: Ermöglichung der Teilhabe an der Informationsgesellschaft, Anbieten von Orientierungshilfe, Vermittlung von Medienkompetenz	34
c.	Einhaltung von gesetzlichen Ge- und Verboten	36
1)	Einhaltung der gesetzlichen Verweildauerreglung nach § 11d Abs. 2 RStV	36
2)	Kein presseähnliches Angebot ohne Sendungsbezug (§ 11d Abs. 2 Nr. 3)	37
3)	Keine Werbung, kein Sponsoring (§ 11d Abs. 5 S. 1 RStV) 40	
4)	Kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien (§ 11d Abs. 5 S. 2 RStV)	41
5)	Keine flächendeckende lokale Berichterstattung (§ 11d Abs. 5 S. 3 RStV)	41
6)	Kein Verstoß gegen die Negativliste (§ 11d Abs. 5 S. 4 i. V. m. Anlage zum RStV)	42
2.	Zweite Stufe: Beitrag des Angebots zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht	46

a.	Zur Methodik des Gutachtens	46
b.	Qualitativer Beitrag des Angebots (isolierte Betrachtung) ...	48
1)	Qualitätsmerkmale.....	48
2)	Publizistische Bestimmung/Begründung der Verweildauerfristen	55
c.	Quantität und Qualität vorhandener frei zugänglicher Angebote.....	58
d.	Meinungsbildende Funktion angesichts vorhandener vergleichbarer öffentlich-rechtlicher und privater Angebote	61
e.	Marktliche Auswirkungen des Angebots.....	64
f.	Bewertung des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb (Abwägungsprozess).....	66
3.	Dritte Stufe: Finanzieller Aufwand des Angebots.....	70
a.	Kostenaufschlüsselung/Transparenz	70
b.	Plausibilität und Nachvollziehbarkeit des finanziellen Aufwands	72

B. Abkürzungsverzeichnis

Amtliche Begründung	Begründung zum Zwölften Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).
CARTA	Stellungnahme des Mehrautorenblogs CARTA/ Dr. Robin Meyer-Lucht.
Deutscher Musikrat	Stellungnahme des Deutschen Musikrats.
Ergänzende Stellungnahme	Beantwortung der Beschlussempfehlung der ARD Gremienvorsitzendenkonferenz zu den allgemeinen angebotsübergreifenden Fragestellungen der Dreistufentestverfahren analog für das Telemedienkonzept und das Webchannelkonzept von Radio Bremen – Anlage zum Schreiben des Intendanten vom 20. Mai 2010.
Gutachten Telemedienkonzept	Die marktlichen Auswirkungen des Online-Angebots radiobremen.de (Gutachten von aserto Kommunikationsanalysen und Beratung GmbH).
Kommentierung Telemedienkonzept	Kommentierung des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter zum Telemedienkonzept von Radio Bremen.
Telemedienkonzept	Telemedienkonzept Radio Bremen, Angebotsbeschreibung, Stand Mai 2009.
Telemedienkonzept neu	Telemedienkonzept Radio Bremen, Angebotsbeschreibung, Mai 2010.
Ver.di	Stellungnahme von ver.di.
VPRT	Stellungnahme des VPRT.
VPRT-Dewenter/Haucap	Dewenter, Ralf/Haucap, Justus: Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten; Anlage zur Stellungnahme des VPRT.
VPRT-Dörr	Dörr, Dieter: Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests; Anlage zur Stellungnahme des VPRT.
ZVVB	Stellungnahme des ZVVB.

C. Sachverhalt/Verfahrensgang

Der am 01. Juni 2009 in Kraft getretene 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag regelt die Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten neu. In den gesetzlich bestimmten Fällen ist die Zulässigkeit solcher Angebote in einem sogenannten Drei-Stufen-Test-Verfahren durch den Rundfunkrat festzustellen. Art. 7 Abs. 1 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags¹ verpflichtet Radio Bremen darüber hinaus zur Durchführung eines solchen Verfahrens für die bereits bestehenden Angebote, die über den 31. Mai 2009 hinaus fortgeführt werden sollen.

In der Rundfunkratssitzung am 5. März 2009 stimmte der Rundfunkrat der „**Radio Bremen-Richtlinie** für ein Genehmigungsverfahren für neue und veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet veröffentlichte Hörfunkprogramme“² zu. Um eine ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens zu gewährleisten, bildete er eine **Arbeitsgruppe**³, bestehend aus den Mitgliedern des Präsidiums des Rundfunkrats, einem ordentlichen Rundfunkratsmitglied sowie dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats (beratendes Mitglied).

Der Drei-Stufen-Test-Ausschuss tagte an folgenden Terminen:

- 29. April 2009
- 05. Mai 2009
- 10. Juni 2009
- 30. Juni 2009
- 27. August 2009
- 19. Oktober 2009 (Vorstellung der Gutachten von aserto Kommunikationsanalysen und Beratung GmbH & Co. KG)
- 25. November 2009
- 12. Januar 2010
- 19. Februar 2010
- 18. März 2010
- 09. April 2010
- 22. April 2010
- 06. Mai 2010
- 19. Mai 2010

¹ Im Folgenden: 12. RÄStV.

² Im Folgenden: Verfahrensrichtlinie.

³ Im Folgenden: Drei-Stufen-Test-Ausschuss.

Der Rundfunkrat beschäftigte sich in den Sitzungen am 05. März 2009, 14. Mai 2009, 18. Juni 2009, 21. Januar 2010 sowie am 03. Juni 2010 mit dem Drei-Stufen-Test-Verfahren bei Radio Bremen.

In der Rundfunkratsitzung am 14. Mai 2009 beschloss der Rundfunkrat gem. Ziff. II Abs. 2 S. 2 der Verfahrensrichtlinie die **Eröffnung eines Genehmigungsverfahrens** für die Angebotsbeschreibungen „www.radiobremen.de“ und „Webchannel“ für den 03. Juni 2009. Er stimmte dem Rahmentext für die Einstellung in das Internet zu, in dem auf die Gelegenheit zur Stellungnahme hingewiesen wurde. Darüber hinaus beschloss er die **Verlängerung der Frist** für die Stellungnahmen Dritter auf acht Wochen (Ziff. II Abs. 3 der Verfahrensrichtlinie). Er stimmte dem Textentwurf für die Aufforderung zur Abgabe einer Interessensbekundung zu, mit dem ein nichtförmliches Interessensbekundungsverfahren für die Erstellung der Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen eröffnet werden sollte. Weiterhin nahm er den derzeitigen Stand des Ablaufplans zur Kenntnis und stimmte dem Textentwurf für die Vertraulichkeitserklärungen zu. Ferner **beauftragte und ermächtigte** der Rundfunkrat den **Drei-Stufen-Test-Ausschuss** „die für den Gang des Verfahrens in organisatorischer Hinsicht erforderlichen Maßnahmen einzuleiten und die notwendigen entsprechenden Entscheidungen zu treffen.“

Um die Wahrung etwaiger Geschäftsgeheimnisse Dritter gem. Ziff. II Abs. 3 S. 4 der Verfahrensrichtlinie sicher zu stellen, unterschrieben alle ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder des Rundfunkrats **Vertraulichkeitserklärungen**.

Am 14. Mai 2009 veröffentlichte der Rundfunkrat auf der Website von Radio Bremen die „Aufforderung zur Abgabe einer **Interessensbekundung** für die Erstellung eines Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen des Telemedienangebots von Radio Bremen „radiobremen.de““. Diese enthielt eine Beschreibung der zu erbringenden Leistung sowie die Auswahlkriterien, die bei der Entscheidung für einen Gutachter angewendet werden sollten. Fristende für die Interessensbekundung war der 05. Juni 2009, 12.00 Uhr. Neben der Erstellung eines Gutachtens zu den ökonomischen Auswirkungen sollten darüber hinaus auch Aussagen zum publizistischen Wettbewerb getroffen werden. Zusätzlich informierte er in einer Pressemitteilung über das nichtförmliche Interessensbekundungsverfahren.

Am 29. Mai 2009 übersandte der Programmdirektor in Vertretung des Intendanten dem Rundfunkrat die Angebotsbeschreibung „**Telemedien-**

konzept Radio Bremen“ gem. Ziff. II Abs. 4 der Verfahrensbeschreibung i. V. m. § 11f Abs. 1, 4 Rundfunkstaatsvertrag⁴.

Am 3. Juni 2009 veröffentlichte der Rundfunkrat die Angebotsbeschreibung auf der Website von Radio Bremen und forderte **interessierte Dritte zur Stellungnahme** gem. Ziff. II Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie i. V. m. § 11f Abs. 5 S. 1, 2 RStV bis zum 29. Juli 2009 auf.

Bis zum 5. Juni 2009 gingen neun **Interessenbekundungen** ein. In der DST-Ausschuss-Sitzung vom 10. Juni 2009 erhielten zwei Ausschussmitglieder den Auftrag, die Angebote der Gutachter zu sichten und zu bewerten und dem Ausschuss in seiner nächsten Sitzung eine Vergabeempfehlung zu geben.

In der Rundfunkratssitzung am 18. Juni 2009 beschloss der Rundfunkrat, die künftigen Beratungen zum Drei-Stufen-Test in **nicht-öffentlicher Sitzung** (ausgenommen davon: der Vorsitzende des Verwaltungsrats und die Rechtsaufsicht) vorzunehmen. Insbesondere sei darauf zu achten, dass keine Mitarbeiter des Hauses bei den Beratungen anwesend seien. In anschließender nicht-öffentlicher Sitzung nahm er die Angebotsbeschreibung zur Kenntnis.

In der DST-Ausschuss-Sitzung vom 30. Juni 2009 schlugen die beauftragten Ausschussmitglieder vor, den **Gutachter** „aserto Kommunikationsanalysen und Beratung GmbH & Co. KG“⁵ mit der Erstellung des Gutachtens gem. Ziff. II Abs. 5 der Verfahrensrichtlinie i. V. m. § 11f Abs. 5 S. 3 RStV zu beauftragen, nachdem sie sich intensiv mit allen Angeboten auseinandergesetzt hatten.

Die Angebote wurden auf folgende Kriterien hin untersucht:

- Preis
- Preis-Leistungs-Verhältnis
- Effektiver Angebotsinhalt
- Methodischer Umfang
- Verständliche Darstellung der methodischen Prüfung
- Referenzen

Der Ausschuss stimmte dem Vorschlag zu. Der Rundfunkrat wurde von der Entscheidung unterrichtet. Ferner beschloss der DST-Ausschuss die

⁴ Im Folgenden: RStV.

⁵ Im Folgenden: aserto.

Schaffung einer zeitlich befristeten Referentenstelle zur Betreuung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens.

Die Bestellung des Gutachters wurde gem. Ziff. II Abs. 5 der Verfahrensrichtlinie mit einer Pressemitteilung sowie auf der Website von Radio Bremen bekannt gegeben.

Bis zum 29. Juli 2009 gingen insgesamt vier **Stellungnahmen** von folgenden Absendern ein:

- ver.di (21. Juli 2009)
- ZVVB (27. Juli 2009) – VNZV schließt sich dieser Stellungnahme vollumfänglich an
- CARTA (29. Juli 2009)
- VPRT (29. Juli 2009)

Die Stellungnahme des Deutschen Musikrats ging einen Tag verspätet am 30. Juli 2009 ein.

Keine der Stellungnahmen enthielt als solche gekennzeichnete Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse. Die eingegangenen Stellungnahmen Dritter wurden gem. Ziff. II Abs. 5, 6 der Verfahrensrichtlinie an aserto und den Intendanten weitergeleitet und zur Information der Rundfunkratsmitglieder in den zu diesem Zwecke eingerichteten Sharepoint eingestellt. Über den Sharepoint haben (ausschließlich) die Mitglieder des Rundfunkrats elektronischen Zugriff auf die Dokumente.

Da die Berücksichtigung der Stellungnahme des Deutschen Musikrats nicht zu einer Verzögerung des Verfahrens führte, entschloss sich der DST-Ausschuss am 27. August 2009, diese Stellungnahme wie die fristgemäß eingegangenen zu behandeln. Bei dieser Sitzung stellte auch aserto die vorläufigen Ergebnisse des Gutachtens in einer Zwischenpräsentation vor.

Am 18. September 2009 übersandte aserto das angefertigte **Gutachten**.

Der Rundfunkrat leitete das Gutachten gem. Ziff. II Abs. 6 der Verfahrensrichtlinie an den Intendanten weiter und stellte sie zur Information aller Rundfunkratsmitglieder in den Sharepoint ein.

Nachdem Vorstellungsgespräche mit verschiedenen Bewerbern stattgefunden hatten, erfolgte die Einstellung einer Gremienreferentin zur Betreuung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens zum 01. Oktober 2009. Das fachliche Weisungsrecht übte gem. Ziff. II Abs. 11 der Verfahrensrichtli-

nie die Vorsitzende des Rundfunkrats aus. Am 19. Oktober 2009 präsentierten die Geschäftsführer von aserto die erstellten Gutachten in einer Schlusspräsentation vor dem Drei-Stufen-Test-Ausschuss. Zu ihrer Information nahmen auch Vertreter des Hauses teil.

Mit Schreiben vom 10. November 2009 bat der DST-Ausschuss durch die Vorsitzende des Rundfunkrats den Intendanten zu einer **näheren Aufschlüsselung der Kosten** der Telemedienangebote. Dieser Bitte kam der Intendant mit Schreiben vom 17. Dezember 2009 nach.

Am 18. Dezember 2009 überreichte der Intendant die **Kommentierungen** zu den Stellungnahmen Dritter sowie zu dem Gutachten von aserto. Die Kommentierungen wurden zur Information des Rundfunkrats in den Sharepoint eingestellt.

In der Rundfunkratssitzung am 21. Januar 2010 präsentierten der Programmleiter und sein Stellvertreter dem Rundfunkrat noch einmal die Telemedienkonzepte von Radio Bremen. Nachdem die Vertreter der Operative den Saal verlassen hatten, stellte einer der Geschäftsführer von aserto dem Rundfunkrat die Ergebnisse der vom Rundfunkrat beauftragten Gutachten vor. Der Rundfunkrat diskutierte diese im Anschluss.

Am 7. April 2010 erläuterte die **Online-Koordinatorin** in einem **Gespräch** mit der Gremienreferentin einige Aspekte der Angebotsbeschreibungen näher und beantwortete Nachfragen.

In der Sitzung vom 9. April 2010 beschlossen die Mitglieder des DST-Ausschusses, sich der inhaltlichen Beratungsergebnisse, die die GVK in ihrer allgemeinen Mitberatungsvorlage festgehalten hatte, anzuschließen, den Intendanten entsprechend zu informieren und um weitere Erläuterungen zu bitten. Der DST-Ausschuss sah entsprechend der Ergebnisse der GVK insbesondere **Erläuterungsbedarf** zu den telemedien-spezifischen Anforderungen (Teilhabe an der Informationsgesellschaft und Vermittlung von Medienkompetenz), den Verweildauern und den Kosten des Telemedienangebots.

Am 12. April 2010 übersandte der DST-Ausschuss durch die Vorsitzende des Rundfunkrats ein Schreiben an den Intendanten, in dem die Position hinsichtlich der GVK-Beratungsergebnisse dargelegt wurde, verbunden mit der Bitte, einen **entsprechenden Umsetzungsvorschlag** zu unterbreiten.

In der Sitzung vom 22. April 2010 diskutierten die Ausschussmitglieder mit Rundfunkratsmitgliedern die Qualität der Telemedienangebote. Aus dieser Sitzung ergab sich ein **Konkretisierungsbedarf** hinsichtlich eini-

ger Aussagen in den Angebotsbeschreibungen. Hierbei ging es dem Ausschuss insbesondere um Nachfragen hinsichtlich der Qualitätssicherung und der Nutzerfreundlichkeit/Barrierearmut. Diese Fragen wurden mit Schreiben vom 29. April 2010 an den Intendanten adressiert. Mit Schreiben vom 20. Mai 2010 nahm der Intendant ausführlich zu den beiden zuvor genannten Schreiben Stellung. Auf die Nachfragen und Empfehlungen des DST-Ausschusses hin entschloss er sich zu folgenden Änderungen des Telemedienkonzepts:

- In das Telemedienkonzept werden nähere Ausführungen zur Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft aufgenommen.
- Die Maßnahmen zur Förderung technischer und inhaltlicher Medienkompetenz im Angebot werden detaillierter dargestellt.
- Das Telemedienkonzept stellt nun klar, dass eine nichtsendungsbezogene Angebotsüberführung des gesamten Angebots erfolgen soll mit Ausnahme der Elemente, bei denen ein Sendungsbezug erforderlich ist.
- Die Verweildauer hinsichtlich bestimmter fiktionaler Formate bei Sendungen auf Abruf wird verkürzt.

Zugleich übersandte der Intendant das geänderte Telemedienkonzept.

D. Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots

Das Telemedienkonzept umfasst nach der Angebotsbeschreibung alle Bereiche des Telemedienangebots www.radiobremen.de und des Video- und Radiotextes von Radio Bremen.⁶

Zielgruppe sind danach alle potenziellen Medien-Nutzer aller Bevölkerungs- und Altersgruppen, die sich für die Region Bremen, den Nordwesten Niedersachsens sowie das öffentlich-rechtliche Programm von Radio Bremen und das Unternehmen Radio Bremen interessieren.⁷ Nach der Angebotsbeschreibung bündelt das Angebot alle Angebote von Radio Bremen zu den relevanten Themenbereichen Politik und Wirtschaft, Nachrichten, Kultur, Sport und Wissen. Es bietet ferner zentralen Zugang zu den Fernseh- und Radioprogrammen von Radio Bremen sowie zur Unternehmensdarstellung.⁸ Dabei wird der Online-Auftritt in einzelne Ressortseiten, Seiten der Hörfunkwellen und des Fernsehens, einer Mediathek und der Unternehmensseite aufgeteilt.⁹ Radio Bremen nutzt alle

⁶ Telemedienkonzept, S. 4.

⁷ Telemedienkonzept, S. 8.

⁸ Telemedienkonzept, S. 8.

⁹ Telemedienkonzept, S. 6.

gängigen journalistischen Darstellungsformen und alle zeitgemäßen und relevanten Rich-Media-Elemente. Ferner enthält das Angebot interaktive Elemente wie Chats, Mailaktionen, u. a..¹⁰ In der Angebotsbeschreibung werden die Verweildauern für die einzelnen Angebotsbestandteile festgelegt.¹¹

Zur Klarstellung seien an dieser Stelle zwei Hinweise zum Prüfungsumfang des Rundfunkrats vorangestellt:

Die amtliche Begründung erklärt, dass die Verbreitung von Fernseh- und Radiotext vom gesetzlichen Auftrag für Fernsehen und Hörfunk mit umfasst ist.¹² Demgemäß geht der Rundfunkrat davon aus, dass die Veranstaltung von **Video- und Radiotext** bereits beauftragt und daher nicht Gegenstand eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens ist. Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn die Teletextangebote auch im Internet bereitgestellt würden, was bei Radio Bremen ausweislich der Angebotsbeschreibung jedoch nicht der Fall ist. Rein vorsorglich werden im Folgenden dennoch ergänzende Ausführungen zu Video- und Teletext gemacht.

Ferner weist der Rundfunkrat darauf hin, dass **Prüfungsgegenstand** für das Drei-Stufen-Test-Verfahren gem. § 11f RStV die von Radio Bremen erstellte **Angebotsbeschreibung** („Telemedienkonzept Radio Bremen“) war. Da die Angebote bis zum Stichtag des 31. August 2010 als genehmigt gelten, muss das tatsächliche Angebot nach Auffassung des Rundfunkrats erst zu diesem Zeitpunkt mit der Angebotsbeschreibung vollständig übereinstimmen. Lediglich ergänzend wurde bei der Überprüfung auch das konkret verwirklichte Angebot in Augenschein genommen. Die Überprüfung, ob das tatsächliche Angebot im Einzelnen mit der Beschreibung übereinstimmt, ist Aufgabe der anschließenden Programmaufsicht durch den Rundfunkrat, die im Rahmen einer Programmbeurteilung gem. § 23 Abs. 4 Radio Bremen-Gesetz eingefordert werden kann. Der Rundfunkrat wird in diesem Rahmen das Angebot auch weiterhin beobachten und begleiten.

E. Entscheidungsbegründung

I. Verfahrensfragen

Nach Auffassung des Rundfunkrats sind die **formalen Voraussetzungen** des Verfahrens eingehalten. Insbesondere ist das Telemedienkonzept mit der Auslegung des Angebotsbegriffs des Rundfunkrats vereinbar (siehe unten 1.), war die Stellungnahmefrist für Dritte ausreichend (siehe unten 2.), die Angebotsbeschreibung hinreichend konkret, um eine Prü-

¹⁰ Telemedienkonzept, S. 5 ff..

¹¹ Telemedienkonzept, S. 27.

¹² Amtliche Begründung, S. 13 u. 15.

fung daran anzuknüpfen (siehe unten 3.), wurde die Kennzeichnung des Sendebezugs in hinreichender Weise vorgenommen (siehe unten 4.) und war die Verfahrensgestaltung hinreichend transparent und fair, um alle relevanten Aspekte zu berücksichtigen (siehe unten 5.).

1. Auslegung des Angebotsbegriffs

Der Rundfunkrat geht davon aus, dass der Begriff des Angebots **nicht** in allen Fällen **einheitlich** ausgelegt werden kann. Welchen Umfang ein „Angebot“ im Sinne des Rundfunkstaatsvertrags haben soll, muss hinsichtlich der einzelnen Vorschriften separat unter Berücksichtigung des Sinns und Zwecks der Norm ermittelt werden.

a. Ausführungen in den Stellungnahmen

Die Stellungnahmen von CARTA und VPRT gehen von einer **eher kleinteiligen** Auslegung des Angebotsbegriffs aus. Nach der Stellungnahme von CARTA soll jedes **einzelne Blog** ein eigenes Angebot darstellen.¹³ Der VPRT weist auf die Bedeutung der Auslegung des Angebotsbegriffs im Drei-Stufen-Test-Verfahren hin, da für diesen weder in den Satzungen noch im RStV eine Definition bestünde. Unter dem Begriff sei nicht nur ein sachlich zusammenhängender Teil der Telemedien einer Rundfunkanstalt zu verstehen. Bereits jeder **Bestandteil einer übergeordneten Bündelung** sei ein eigenes Telemedienangebot. Eine Zusammenfassung mehrerer Telemedien in der Mediathek, Themenportalen oder Rubriken könne hingegen nicht als ein Angebot gewertet werden. Dafür spreche, dass gem. § 11d Abs. 4 RStV einzelne Angebote in Portale zusammengefasst werden könnten. Ferner ergebe sich auch aus dem Erfordernis nach einer detaillierten Beschreibung ein kleinteiliger Angebotsbegriff.¹⁴

b. Ausführungen des Intendanten

Der Intendant geht in seinen Ausführungen nicht explizit auf den Umfang des Angebotsbegriffs ein, führt aber im Zusammenhang mit der journalistisch-redaktionellen Gestaltung aus, dass der Angebotsbegriff des Rundfunkstaatsvertrag **weit zu verstehen** sei.¹⁵

c. Bewertung des Rundfunkrats

Der Begriff des Angebots ist in § 11a Abs. 1 S. 1 RStV **legaldefiniert**: „Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind Rundfunkprogramme (Hörfunk- und Fernsehprogramme) und Telemedien [...]“. Eine konkrete Bestimmung des Umfangs lässt sich dieser Beschreibung jedoch nicht entnehmen. Auch die Gesetzesbegründung trifft hierzu keine Erläuterungen. Allerdings ist zu beachten, dass bei **Rundfunkprogrammen**

¹³ CARTA, S. 2.

¹⁴ VPRT, S. 17 f..

¹⁵ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 11.

nicht die einzelne Sendung oder gar der einzelne Beitrag ein Angebot darstellen soll. Der Begriff des Angebots umfasst hier vielmehr ein gesamtes Programm. Geht man davon aus, dass der Angebotsbegriff für Rundfunkprogramme und Telemedien gleich angewendet wird, spricht dies dafür, den Begriff des Angebots **weit auszulegen** und nicht auf einzelne Elemente im Sinne von einzelnen Beiträgen des Online-Auftritts zu reduzieren. § 11d Abs. 4 RStV bestimmt jedoch, dass die Rundfunkanstalten ihre Angebote in elektronischen Portalen anbieten. Geht man davon aus, dass mit diesen Portalen ein **gesamter Online-Auftritt** einer Rundfunkanstalt gemeint ist, kann dieser wiederum **nicht selbst das Angebot** darstellen. Somit ergibt sich aus dem Gesetz nicht ohne Weiteres, welchen Umfang ein „Angebot“ haben soll.¹⁶

Nach Auffassung des Rundfunkrats ist daher eine **einheitliche Anwendung des Angebotsbegriffs nicht möglich**. So kann im Zusammenhang mit § 11f Abs. 4 RStV, bei dem unter anderem die Auswirkungen auf den Wettbewerb eines Angebots zu berücksichtigen sind, nicht von einem zu engen Angebotsbegriff ausgegangen werden. Ginge man hier davon aus, dass ein Angebot ein einzelner Beitrag oder ein einzelnes Element sei, wären Auswirkungen auf den Wettbewerb kaum vorstellbar. Die Auswirkungen eines einzelnen Beitrags auf den Wettbewerb wären voraussichtlich derart marginal, dass sie kaum messbar wären. Andererseits deutet die Verwendung des Angebotsbegriffs in anderem Zusammenhang, wie der VPRT bezüglich § 11d Abs. 4 RStV darstellt, auf ein weniger umfassendes Verständnis des Angebotsbegriffs hin.

Der Rundfunkrat geht demgemäß davon aus, dass der Umfang des Begriffs für jede Vorschrift einzeln **entsprechend ihrem Sinn und Zweck verfassungskonform bestimmt** werden muss.

2. Stellungnahmefrist

Die Frist zur Stellungnahme für Dritte von acht Wochen war ausreichend, um eine dem Verfahren angemessene Beteiligung zu ermöglichen.

a. Ausführungen in den Stellungnahmen

Der VPRT erklärt in seiner Stellungnahme, dass eine **Verlängerung** der Frist um mehr als zwei Wochen erforderlich gewesen wäre, um Wettbewerbern eine angemessene Kommentierung der Angebote zu ermöglichen.¹⁷ Dörr weist in dem vom VPRT in Auftrag gegebenen Gutachten darauf hin, dass es sich bei der Stellungnahmefrist nicht um eine Ausschlussfrist handele und es somit im Ermessen des Rundfunkrats stehe,

¹⁶ Ähnlich auch *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, S. 119 f.; für einen weiten Angebotsbegriff: *Hain*, Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, 2009, S. 106.

¹⁷ VPRT, S. 10.

auch nach der Frist eingegangene Stellungnahmen noch zu berücksichtigen. Um Dritten hinreichend Gelegenheit zur Stellungnahme zu bieten, seien auch mögliche Feiertage und Ferienzeiten zu berücksichtigen.¹⁸

b. Bewertung des Rundfunkrats

Nach § 11f Abs. 5 S. 1 RStV hat der Rundfunkrat Dritten im Rahmen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens **Gelegenheit zur Stellungnahme** zu geben. Diese Gelegenheit besteht gem. § 11f Abs. 5 S. 2 RStV innerhalb einer Frist von **mindestens sechs Wochen** nach Veröffentlichung des Vorhabens. Nach der amtlichen Begründung soll diese Stellungnahmefrist allein der Information der Gremienmitglieder dienen, weshalb nur allgemeine Festlegungen zu einer Mindestfrist getroffen wurden. Der Rundfunkrat kann diese Frist je nach Angebot angemessen verlängern und weitere Informationen einholen.¹⁹

Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass **kein Anspruch** auf eine Fristverlängerung besteht und eine Verlängerung allein im Ermessen des Rundfunkrats liegt.²⁰ Ziel der Stellungnahmefrist ist laut amtlicher Begründung die Information des Rundfunkrats. Diesem Ziel wurde mit der verlängerten achtwöchigen Stellungnahmefrist genüge getan. Der Rundfunkrat war sich bewusst, dass es ihm offenstand, weitere Erkundigungen bei Dritten einzuholen. Er sah aber im Verlauf der Beratungen keinen Bedarf hierzu. Die vom Rundfunkrat gewährte zweiwöchige Fristverlängerung berücksichtigt sowohl die **Komplexität und den Umfang des Prüfungsgegenstandes** als auch die **Notwendigkeit, das Verfahren bis zum 31. August 2010 abzuschließen**. Auf Grund des engen zeitlichen Rahmens wäre eine Verlängerung der Stellungnahmefrist nicht möglich gewesen, ohne einen rechtzeitigen Verfahrensabschluss zu gefährden.

3. Prüffähige Angebotsbeschreibung

Das „Telemedienkonzept Radio Bremen“ stellt eine den gesetzlichen Anforderungen genügende Angebotsbeschreibung dar. Es trifft die **erforderlichen Aussagen** zu Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer des Angebots. Darüber hinaus hält der Rundfunkrat die von Radio Bremen gegenüber dem Rundfunkrat getätigten Aussagen, inwiefern das Angebot vom öffentlichen Auftrag umfasst ist, für eine **hinreichende Informationsbasis** für das Prüfungsverfahren.

¹⁸ VPRT-Dörr, S. 17.

¹⁹ Amtliche Begründung, S. 22.

²⁰ So auch *Knothe* in: epd medien Nr. 60 v. 01.08.2009, S. 5, 6.

a. Ausführungen in den Stellungnahmen

In den Stellungnahmen von *CARTA*, *VPRT* und *ZVVB* werden die Angebotsbeschreibungen als **nicht konkret genug** kritisiert.²¹ Die Beschreibung hätte einen sehr **hohen Abstraktionsgrad**. Sie reiche nicht, um im Sinne der rechtlichen Vorgaben qualifiziert zu bewerten, ob die Angebote dem Auftrag entsprechen, zum publizistischen Mehrwert beitragen und dieser Mehrwert im Verhältnis zu den Kosten steht sowie die marktlichen Auswirkungen rechtfertigt.²² Eine zu allgemeine Beschreibung würde dazu führen, dass derart umfassend genehmigt würde, dass künftig keine weiteren Drei-Stufen-Test-Verfahren mehr zu erwarten seien.²³ Der *VPRT* sieht jedoch die Schwierigkeit, gerade im Rahmen der Bestandsüberführung einen geeigneten Detaillierungsgrad zu finden.²⁴ *CARTA* ist der Auffassung, **jedes einzelne Blog** müsse in der Angebotsbeschreibung einzeln beschrieben werden.²⁵ Der *ZVVB* hält eine detailgeprägte Vorstellung der Telemedien für erforderlich für ein nachhaltiges und überprüfbares Drei-Stufen-Test-Verfahren. Die im Konzept vorgenommene Beschreibung von Telemedien auf Basis „beispielhafter Aufzählungen“ werde den rundfunkrechtlichen Anforderungen nicht gerecht.²⁶

Darüber hinaus wird der pauschale Hinweis auf die **zukünftigen Entwicklungen** kritisiert.²⁷ Es wird die Sorge geäußert, bei der Genehmigung eines Konzepts mit einer derartigen pauschalen Beschreibung möglicher zukünftiger Entwicklungen würde jegliche Entwicklung bereits im Vorhinein genehmigt.

Der *VPRT* ist ferner der Auffassung, dass **Mediatheken** im Konzept beschrieben und evtl. als eigenständiges Telemedienangebot überprüft werden müssten. Auf Grund der verschiedenen Bestandteile der Mediathek werde diese nicht als nur sendungsbegleitendes Telemedium in Betracht kommen, sondern als eigenständiges/nicht sendungsbegleitendes Telemedienangebot. Die Mediathek biete die vorliegenden Einzelangebote in ein eigenständiges, nach eigenen Kriterien sortiertes Angebot ein, das der Nutzer auf Grund vorüberlegter Strukturen nutze. Sie sei somit ein eigenständiges Angebot und insbesondere vor dem Hintergrund, dass erhebliche Kosten zu erwarten seien, gesondert zu prüfen. Gleiches gelte für die Mediabox auf www.radiobremen.de/bremenvier, die ebenfalls eine kleine Mediathek sei.²⁸

²¹ *CARTA* S. 3, *VPRT* S. 13 ff., *ZVVB* S. 1 ff..

²² *VPRT* S. 13.

²³ *VPRT* S. 14.

²⁴ *VPRT* S. 13 u. 14.

²⁵ *CARTA*, S. 3.

²⁶ *ZVVB*, S. 2.

²⁷ *ZVVB* S. 1; *VPRT* S. 14, 51.

²⁸ *VPRT*, S. 19.

Nach Ansicht des VPRT sind **Sendungsschleifen** (sogenannte Loops), bei denen die letzten Ausgaben einer Radiosendung in einer Sendeschleife wiederholt werden und online gehört werden können, als Programm zu qualifizieren, da der Nutzer den Programmplan zeitlich und inhaltlich nicht selbst bestimmen könne. Die Sendungsschleifen unterfielen dem Begriff des „Rundfunkprogramms“ gem. der Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 1 RStV. Daher hätten diese laut VPRT einem eigenen Drei-Stufen-Test unterzogen werden müssen.²⁹

Schließlich kritisiert der VPRT, dass Radio Bremen im „Telemedienkonzept Radio Bremen“ keine Aussagen zu den **marktlichen Auswirkungen** seines Angebots getroffen habe. Die Tatsache, dass die Gremien ein Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen einholen müssen, entbinde die Rundfunkanstalten nicht von der Pflicht, diese selbst darzulegen. Da es für Dritte nur eine einmalige Gelegenheit zur Stellungnahme gebe, werde ihnen auf diese Weise die Gelegenheit genommen, zu den marktlichen Auswirkungen Stellung zu nehmen.³⁰

b. Ausführungen des Intendanten

Nach Auffassung des Intendanten entspricht das vorgelegte Telemedienkonzept den gesetzlichen Anforderungen. Er führt aus, eine zu detaillierte Beschreibung des Angebots würde die **Programmautonomie** verletzen. Es bedürfe eines **Handlungskorridors**, der gewährleiste, dass in den Angeboten auf alle journalistischen Herausforderungen angemessen reagiert werden kann. Ein solcher könne aber im Vorhinein nicht bis ins Detail beschrieben werden.³¹

Die **Mediathek** bündele ausschließlich Audios und Videos, die an anderer Stelle bereits im Telemedienangebot von Radio Bremen vorkämen. Sie stelle daher ausschließlich eine **Suchoberfläche** dar. Bei den dort bereit gestellten Audios und Videos handele es sich in jedem Fall um gesendeten Inhalt. Für die Mediathek werde keine zusätzliche redaktionelle Kapazität vorgehalten. Gleiches gelte auch für die Mediabox mit Ausnahme des Webchannels „Bremen Vier Next“, der im Webchannelkonzept beschrieben wird.³²

Loops seien keine eigenständigen Hörfunkprogramme. Es handele sich hierbei um Sendungsschleifen einer oder mehrerer **Sendungen des gleichen Genres des analogen Hörfunkprogramms**, die unverändert oder nur unwesentlich verändert als lineares Angebot im Internet zur Verfügung gestellt werden. Die Kürzung um tagesaktuelle Elemente wie Nachrichten, Wetter und Verkehr stelle **keine substantielle Änderung**

²⁹ VPRT, S. 20 f..

³⁰ VPRT, S. 45 f..

³¹ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 10.

³² Kommentierung Telemedienkonzept, S. 15.

der Angebotsmischung, etwa von einem unterhaltungsorientierten zu einem informationsorientierten Angebot dar. Somit sei entsprechend der Verfahrensrichtlinie auch nicht von einem neuen Angebot auszugehen.³³ Der Intendant geht davon aus, dass Radio Bremen nicht verpflichtet sei, sich in den Angebotsbeschreibungen mit den **marktlichen Auswirkungen** seines Angebots auseinanderzusetzen. Eine Auseinandersetzung in der Kommentierung sei ausreichend. Diese Vorgehensweise diene der Genauigkeit, damit alle beurteilungsrelevanten Aspekte hinreichend berücksichtigt werden könnten.³⁴

c. Bewertung des Rundfunkrats

§ 11f Abs. 1 RStV bestimmt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die Telemedien, für die nach § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und 4 RStV ein Drei-Stufen-Test-Verfahren erforderlich ist, die inhaltliche Ausrichtung jeweils konkretisieren müssen, indem sie **Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer** des geplanten Angebots näher beschreiben. Darüber hinaus hat die Rundfunkanstalt gem. § 11f Abs. 4 S. 1 RStV bei diesen Angeboten **gegenüber dem Rundfunkrat** darzulegen, dass das Angebot vom Auftrag umfasst ist. Hierbei sind Aussagen darüber zu treffen

1. inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht,
2. in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird und
3. welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist.

Dabei sind nach § 11f Abs. 4 S. 2 RStV 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.

Die Anforderungen des § 11d RStV gelten gem. Art. 7 Abs. 1 des 12. RÄStV auch für alle bestehenden Angebote, die über den 31. Mai 2009 fortgeführt werden. Dieser Bestand ist in Telemedienkonzepten den Ländern darzulegen. § 11f RStV gilt für den Bestand entsprechend. Nach dem RStV sind im zu veröffentlichenden Telemedienkonzept somit lediglich Aussagen zu Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer zu treffen. Ausführungen zu den sogenannten **drei Stufen** sind hingegen **nur gegenüber dem Rundfunkrat** verpflichtend.

Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass der erforderliche **Detaillierungsgrad der Aussagen** durch Auslegung der Vorschriften des § 11f Abs. 1 und 4 RStV nach deren Sinn und Zweck zu ermitteln ist. Zweck

³³ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 16 ff., siehe auch Telemedienkonzept S 16.

³⁴ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 52.

der Beschreibung ist es, den Rundfunkräten die Prüfung der Angebote im Rahmen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens zu ermöglichen. Die Gremien müssen **in die Lage versetzt** werden, die Erfüllung der Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV **überprüfen zu können**. Ferner ist zu beachten, dass die Vorschrift des § 11f RStV gem. Art. 7 Abs. 1 S. 2 12. RÄStV „entsprechend“ auf das Bestandsüberführungsverfahren anzuwenden sind. Dies bedeutet, dass die Vorschriften zwar grundsätzlich gelten, etwaigen **Besonderheiten des Bestandsüberführungsverfahrens** aber Rechnung zu tragen ist.

Eine detaillierte Beschreibung konkreter Inhalte scheitert an der faktischen Grenze, dass Telemedienangebote einer hohen Dynamik unterliegen und sich fortlaufend ändern. Somit hätte eine solche Beschreibung für das Verfahren allenfalls **exemplarische Aussagekraft** und ist angesichts des damit einhergehenden Aufwands nicht erforderlich gewesen. Der Umfang der Telemedienangebote, die im Rahmen des Bestandsüberführungsverfahrens innerhalb der vom Staatsvertragsgeber vorgesehenen relativ kurzer Frist geprüft werden muss, zwingt darüber hinaus aus **Operationalisierungsgründen** zu einer gegebenenfalls weniger detaillierten Beschreibung, als es voraussichtlich künftig für kleinere Angebote möglich sein wird. Ferner stellt die **Programmautonomie** eine Grenze des Detaillierungsgrads dar. Es muss daher ein Ausgleich gefunden werden zwischen dem notwendigen Gestaltungsspielraum journalistisch-redaktionellen Arbeitens und der Überprüfbarkeit der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch den Rundfunkrat.

Dies ist nach Überzeugung des Rundfunkrats mit dem vorgelegten Konzept geschehen. Es beschreibt Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauern der Telemedienangebote und präzisiert diese noch einmal hinsichtlich der einzelnen Unterseiten der Homepage. Auch die Darlegungen gem. § 11f Abs. 4 RStV hält der Rundfunkrat als Informationsgrundlage im Rahmen des Bestandsüberführungsverfahrens für ausreichend. Dies schließt nicht aus, dass der Rundfunkrat hinsichtlich einzelner Aspekte nähere Informationen und Erläuterungen einholen konnte. Dieser Möglichkeit ist er mit dem Schreiben vom 10. November 2009, in dem um eine detaillierte Kostenaufstellung gebeten wurde und mit den Schreiben vom 12. April 2010 und 29. April 2010 sowie dem Informationsgespräch mit der Online-Koordinatorin vom 7. April 2010 nachgekommen.

Für die **Mediathek** gelten dabei die gleichen Grundsätze. Sofern hinsichtlich der erforderlichen Beschreibungsmerkmale (Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauern) keine Unterschiede bestehen, kann die Beschreibung gemeinsam erfolgen. Selbst wenn man die Mediathek als eigenes Angebot betrachten würde, wäre eine gemeinsame Beschreibung unschädlich. Denn auch die amtliche Begründung geht davon aus,

dass eine Beschreibung mehrere Angebote umfassen kann.³⁵ Dies schließt jedoch nicht aus, dass für den Fall der Einführung neuer oder erweiterter Mediatheken ein erneutes Drei-Stufen-Test-Verfahren erforderlich wird. Ob dies der Fall ist, ist anhand der Kriterien des § 11f Abs. 3 S. 2 RStV sowie Ziff. 1 der Verfahrensrichtlinie festzustellen. Der Rundfunkrat hat bei seiner Bewertung die **Besonderheiten der Mediathek** als Bestandteil des Angebots **berücksichtigt**. Auch das von ihm in Auftrag gegebene Gutachten geht gesondert auf die Mediatheken ein und kommt zu dem Ergebnis, dass ein enger Zusammenhang zwischen Mediathek und den jeweiligen Teilangeboten bestehe, da die Inhalte der Teilangebote in der Mediathek zusammengefasst würden.³⁶

Die in § 11f Abs. 3 S. 2 RStV sowie Ziff. 1 der Verfahrensrichtlinie genannten Kriterien sind auch Maßstab dafür, ob für den **Auftritt auf Drittplattformen** ein gesondertes Drei-Stufen-Test-Verfahren erforderlich ist. Die bloße Nutzung eines anderen Verbreitungswegs stellt ohne eine Änderung relevanter Aspekte wie der Zielgruppe oder des Inhalts nach Ansicht der Rundfunkrats kein neues oder verändertes Angebot dar. Diese **Technikneutralität** hat auch die EU-Kommission in der Einstellungsmitteilung vom 24. April 2007 (K(2007) 1761 endg.) ausdrücklich anerkannt. Der Auftritt auf Drittplattformen muss jedoch den Kriterien für öffentlich-rechtliche Inhalte gerecht werden. Hierzu gehört nach Ansicht des Rundfunkrats jedenfalls, dass keine Zusatzkosten für die Verbreitung für die Nutzer entstehen, der Datenschutz gewahrt bleibt und freier Zugang für die Nutzer besteht. Der Rundfunkrat ist über künftig geplante Maßnahmen frühzeitig zu informieren, um ihm im Einzelfall die Überprüfung zu ermöglichen, ob es sich dabei um neue Angebote handelt, die ein neues Drei-Stufen-Test-Verfahren erfordern.

Mit Schreiben vom 21. Mai 2010 hat der Intendant klar gestellt, dass für den Auftritt auf Drittplattformen die Erfüllung bestimmter Kriterien gewährleistet sein muss. Dazu gehöre nach der für Radio Bremen geltenden Multiplattformstrategie etwa, dass die Nutzer freien Zugang hätten, keine Zusatzkosten entstünden und keine Werbung im unmittelbaren Umfeld des Auftritts stattfinde. Entsprechende Kriterien würden auch im „Bericht der ARD über die Erfüllung ihres Auftrages, über die Qualität und Quantität ihrer Telemedienangebote sowie die geplanten Schwerpunkte gemäß § 11 Rundfunkstaatsvertrag“ (Richtlinien/Leitlinien) als Verpflichtung formuliert werden. Ferner sagte der Intendant zu, durch eine stärkere Koordinierung der Aktivitäten auf Drittplattformen die zeitnahe Information der Gremien sicher zu stellen.³⁷ Unter diesen Vorausset-

³⁵ Amtliche Begründung, S. 21.

³⁶ Vgl. Gutachten Telemedienkonzept, S. 121 f..

³⁷ Ergänzende Stellungnahme, S. 2 f..

zungen sieht der Rundfunkrat den Anforderungen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens Genüge getan.

Auch bei der Weiterentwicklung eines Angebots gelten die oben genannten Kriterien für das Vorliegen eines neuen oder geänderten Angebots. Die geäußerten Bedenken, dass ein pauschaler Hinweis auf mögliche **zukünftige Entwicklungen** zu einer generellen Genehmigung aller denkbaren Weiterentwicklungen führe, sind daher unbegründet. Radio Bremen muss aus den oben dargestellten Gründen der Programmautonomie ein gewisser **Gestaltungsspielraum** erhalten bleiben. Dieser besteht unabhängig davon, ob im Konzept eine solche Ankündigung explizit enthalten ist oder nicht. Auf der anderen Seite kann ein Hinweis auf künftige Entwicklungen die **Erforderlichkeit eines neuen Drei-Stufen-Test-Verfahrens** nicht verhindern. Dieses Verfahren wird immer dann notwendig, wenn ein neues oder verändertes Angebot gem. § 11f Abs. 3 S. 2 RStV sowie Ziff. 1 der Verfahrensrichtlinie vorliegt. Dies ist gem. § 11f Abs. 3 S. 2 RStV insbesondere dann der Fall, wenn die inhaltliche Gesamtausrichtung oder die Zielgruppe geändert wird. Diese Bewertung obliegt zunächst dem Intendanten (Ziff. 1 Abs. 1 Verfahrensrichtlinie). Nach dessen abschließender Entscheidung ist der Rundfunkrat über das Ergebnis zu unterrichten. Kommt dieser entgegen der Auffassung des Intendanten zu dem Ergebnis, dass ein neues oder verändertes Angebot vorliegt, kann er die Durchführung eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens verlangen (Ziff. 1 Abs. 3 Verfahrensregeln). Auf diese Weise bleibt eine **Überprüfung durch den Rundfunkrat auch bei der Weiterentwicklung von Angeboten gewährleistet**. Auch hier hält der Rundfunkrat eine zeitnahe Information über geplante Veränderungen erforderlich, um hinreichend Zeit für die Bewertung zu haben, ob es sich um ein neues oder verändertes Angebot handelt. Dies gilt auch für den Fall, dass das bestehende Angebot ausgebaut werden soll oder die angekündigten Entwicklungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden sollen.

Loops sind nach Ansicht des Rundfunkrats keine ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme gem. § 11 c Abs. 1 S. 2 RStV. Eine gesetzliche Definition für diese besteht nicht. Auch die amtliche Begründung trifft zu deren Umfang keine Aussagen.

Nach Auffassung des Rundfunkrats ist es daher erforderlich, die **ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme** im Wege der Auslegung von Audioelementen, die im Rahmen des Telemedienkonzepts dem Nachhören einer Sendung dienen, **abzugrenzen**. Entscheidend kann nach Auffassung des Rundfunkrats im Sinne der Technikneutralität dabei nicht sein, ob das Angebot auf Abruf („on demand“) oder als Schleife „near on demand“ angeboten wird, sondern vielmehr, ob es aus **Rezipientensicht** weiterhin als die **ursprüngliche Sendung wahrgenommen** wird oder sich als ein neues Angebot darstellt. Dabei kommt es

darauf an, ob die charakteristischen Elemente der Sendung erhalten bleiben. Dies ist bei den im Konzept beschriebenen Loops der Fall. Die entfernten tagesaktuellen Bestandteile wie Verkehrs- und Wetterinformationen werden von den Hörern **nicht als charakteristisches Sendungselement** wahrgenommen, sondern als Serviceinformationen, die in allen Sendungen vorkommen und daher deren Charakter nicht prägen. Daher handelt es sich bei den Loops nicht um ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme.

Eine Aussage zu den **marktlichen Auswirkungen** gehört nicht zum gesetzlich vorgeschriebenen Teil der zu veröffentlichenden Angebotsbeschreibung. Zwingend sind gem. § 11f Abs. 1 RStV lediglich Aussagen zu Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer. Dies ist mit dem vorliegenden Telemedienkonzept erfüllt. Die Aussagen zu den sogenannten drei Stufen unter Berücksichtigung der marktlichen Auswirkungen nach § 11f Abs. 4 S. 2 RStV sind gem. § 11f Abs. 4 S. 1 RStV lediglich **„gegenüber dem zuständigen Gremium“** darzulegen, so dass sie in der zu veröffentlichenden Angebotsbeschreibung zwar möglich, aber nicht notwendig sind.

Die erforderliche Darlegung gegenüber dem Gremium ist mit der Kommentierung des Intendanten zum marktökonomischen Gutachten erfolgt. Darüber hinaus können schon aus praktischen Gründen Aussagen zu den marktlichen Gutachten in der Angebotsbeschreibung nicht zwingend sein: Der Staatsvertragsgeber ging davon aus, dass valide Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen nur möglich wären, wenn ein professionelles Gutachten eingeholt wird, daher schrieb er die Einholung eines solchen Gutachtens in § 11f Abs. 5 S. 3 RStV zwingend fest. Wären die Rundfunkanstalten ebenfalls zu solchen Aussagen verpflichtet, käme man zu dem paradoxen Ergebnis, dass ein zweites Gutachten eingeholt werden müsste.

4. Fehlende Kennzeichnung des Sendungsbezugs

Der Rundfunkrat erachtet die Nichtausweisung des Sendungsbezugs **grundsätzlich für unschädlich**. Sie hat lediglich zur Folge, dass in den Fällen, in denen kein Sendungsbezug ausgewiesen ist, ein Drei-Stufen-Test erforderlich wird. Eine Ausweisung ist jedoch dann **erforderlich**, wenn ein **Sendungsbezug für die Zulässigkeit des Angebots Voraussetzung** ist. Dieses Kriterium ist bei der Angebotsbeschreibung von Radio Bremen erfüllt.

a. Ausführungen in den Stellungnahmen

Der VPRT (S. 24 f.) hält die im Konzept von Radio Bremen nicht erfolgte Unterscheidung zwischen sendungs- und nichtsendungsbezogenen Angeboten und Inhalten für nicht mit den gesetzlichen Anforderungen vereinbar. Diese sei erforderlich, um zu überprüfen, ob die **nichtsendungs-**

bezogenen Angebote vom öffentlich-rechtlichen **Auftrag umfasst** seien. Ferner sei ohne die Ausweisung nicht zu überprüfen, ob Angebote gemäß der **Negativliste** als unzulässig anzusehen seien (Nr. 6: Ratgeberportale ohne Sendungsbezug; Nr. 14: Spieleangebote ohne Sendungsbezug; Nr. 15: Fotodownload ohne Sendungsbezug; Nr. 17: Foren, Chats ohne Sendungsbezug oder redaktionelle Begleitung). Ferner sei es nicht möglich, die Einhaltung der **Verweildauern** zu überprüfen, da nach den gesetzlichen Anforderungen eine Unterscheidung zwischen sendungs- und nichtsendungsbezogenen Telemedien erforderlich sei.³⁸

b. Ausführungen des Intendanten

Im ursprünglichen Telemedienkonzept wurde nicht im einzelnen auf sendungsbezogene und nichtsendungsbezogene Elemente eingegangen. Der Intendant geht in der Kommentierung zum Telemedienkonzept davon aus, dass der enge Sendungsbezug des Staatsvertragsgebers zu einem **hohen Verwaltungsaufwand** führen würde, wenn jedem einzelnen Angebot eine konkrete Sendung zugeordnet werden müsste. Dies sei in der Praxis häufig auch nicht der Fall, da etwa ein Sendungsbezug auch schon dann weg falle, wenn sich das Angebot auf **mehrere Sendungen** beziehe oder mit **aktuellen Informationen** bestückt würde, die zur Zeit der Ausstrahlung noch nicht vorlagen. Ferner bestünde die Gefahr, dass in den Fällen, in denen ein Sendungsbezug nachgewiesen werden müsste, die Quellen offengelegt werden müssten. Dies sei unter dem Gesichtspunkt des **Quellenschutzes** jedoch problematisch.

Die Mehrzahl der Angebote auf www.radiobremen.de beziehe sich zwar auf eine Sendung, da die Redakteure mit Fernsehen, Hörfunk und Programminformation zusammenarbeiteten. Dieser Bezug entspreche aber **nicht dem Sendungsbezugsbegriff des Staatsvertragsgebers**.³⁹ Die Online-Koordinatorin Brigitta Nickelsen stellte darüber hinaus auf Nachfrage des Rundfunkrats klar, dass der gesamte Bestand – entsprechend den ARD-Gemeinschaftsangeboten – **nichtsendungsbezogen überführt** werden soll. So weit ein Sendungsbezug jedoch **Voraussetzung für die Zulässigkeit** eines Angebots seien (z.B. bei einigen Elementen der Negativliste), würden die Angebote einen Sendungsbezug im Sinne des Staatsvertragsgebers aufweisen und dieser auch entsprechend beim Angebot **ausgewiesen**. Dies wurde auch noch einmal ausdrücklich mit einer **Änderung des Telemedienkonzepts** klargestellt.⁴⁰

c. Bewertung des Rundfunkrats

Nach § 11d Abs. 3 S. 2 RStV muss bei sendungsbezogenen Telemedien der zeitliche und inhaltliche Bezug zu einer bestimmten Sendung im je-

³⁸ VPRT, S. 24 f..

³⁹ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 23 ff..

⁴⁰ Telemedienkonzept neu, S. 3.

weiligen **Telemedienangebot** ausgewiesen werden. Diese Pflicht dient laut amtlicher Begründung dazu, den Sendungsbezug ohne Rechercheaufwand festzustellen.⁴¹ Wie sich aus dem Gesetzeswortlaut ergibt, besteht eine Pflicht zur Ausweisung des Sendungsbezugs jedoch nicht in der Angebotsbeschreibung, sondern lediglich **im Angebot selbst**. Soll das Angebot, wie vorliegend, insgesamt als nichtsendungsbezogen überführt werden, ist dies grundsätzlich möglich. Es hat zur Folge, dass es **insgesamt einem Drei-Stufen-Test zu unterziehen** ist. Die Ausweisung eines Sendungsbezugs ist abweichen nur dann **erforderlich**, wenn davon die **Zulässigkeit** eines Angebots abhängig ist. Dies gilt etwa bezüglich „nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote“ gem. § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV oder bestimmter Elementen der Negativliste (Anlage zu § 11d Abs. 5 S. 4 RStV). Dabei ist nach Auffassung des Rundfunkrats der Sendungsbezug unter Berücksichtigung des Gesetzeswortlauts und der amtlichen Begründung in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht auf einer sehr konkreten Ebene im Sinne einer einzelnen Sendung (bestimmte Folge/Ausstrahlung) anzusiedeln.

In zeitlicher Hinsicht muss daher nach Auffassung des Rundfunkrats bei der Ausweisung des Sendungsbezugs gem. § 11d Abs. 3 S. 2 RStV die Sendung mit einem konkreten Ausstrahlungstermin bezeichnet werden. In inhaltlicher Hinsicht muss die bestimmte Sendung thematisch und inhaltlich begleitet und vertieft werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 18 RStV). Somit wäre etwa die bloße Verwendung eines Sendungslogos nicht hinreichend. Das Telemedienkonzept wurde diesbezüglich klarstellend angepasst. Der Ausweisungspflicht des Sendungsbezugs wird auf diese Weise nach Ansicht des Rundfunkrats Genüge getan. Die Einhaltung des Sendebezugs und der Kennzeichnungspflicht wird der Rundfunkrat im Rahmen seiner ex post-Programmaufsicht berücksichtigen.

5. Verfahrensgestaltung

Der Rundfunkrat hält die Verfahrensgestaltung für angemessen, um die für die Prüfung erforderliche Entscheidungsgrundlage zu erhalten und die verschiedenen Interessen hinreichend zu berücksichtigen.

a. Ausführungen in den Stellungnahmen

Der VPRT hält es im Hinblick auf die **Unabhängigkeit und Ausgewogenheit** der Prüfung durch das Gremium für problematisch, dass dem Intendanten bezüglich des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen Gelegenheit zur Kommentierung gegeben wird, Dritte hingegen erst mit der Veröffentlichung des Gutachtens nach der Entscheidung des Rundfunkrats von dessen Inhalt Kenntnis erhalten. Dritten würde auf diese Weise keine weitere Äußerungsmöglichkeit im Verfahren eingeräumt. Diese Ungleichbehandlung sei einem ausgewogenen, fairen Verfahren

⁴¹ Amtliche Begründung, S. 17.

nicht angemessen und könne zudem als Indiz für die **mangelnde Unabhängigkeit** der Gremien gewertet werden. Eine Stellungnahme zu den marktlichen Gutachten durch die privaten Wettbewerber sei insgesamt sachgerecht. Denn nur so könnten sich die Gremien ein umfassendes Bild machen.⁴²

b. Bewertung des Rundfunkrats

Nach Auffassung des Rundfunkrats ist eine Veröffentlichung der Gutachten mit Abschluss des Verfahrens beim Rundfunkrat nicht zu beanstanden. Ein solcher Zeitpunkt wird schon mit dem **Wortlaut** des § 11f Abs. 6 S. 3 RStV nahe gelegt, der bestimmt, dass die Gutachten mit der Entscheidungsbegründung zu veröffentlichen sind. Zwar schließt dies nicht aus, dass der Rundfunkrat die Gutachten auch zu einem früheren Zeitpunkt veröffentlichen darf. Ein solches ist aber für eine transparente und faire Ausgestaltung des Verfahrens **nicht geboten**. Ausweislich der amtlichen Begründung soll die Äußerungsmöglichkeit für Dritte im Rahmen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens **keine subjektiven Rechte** für diese begründen und allein der Information der Gremienmitglieder dienen.⁴³ Nach dem Willen des Staatsvertragsgebers soll diese Beteiligung zu Beginn des Verfahrens, nämlich zumindest innerhalb von sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens, geschehen (§ 11f Abs. 5 S. 2 RStV). Zu diesem Zeitpunkt liegen die Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen aber noch nicht vor. Somit sah auch der Staatsvertragsgeber keine Notwendigkeit, den Dritten die Gutachten zur Kommentierung zugänglich zu machen. Der Rundfunkrat war sich der Möglichkeit bewusst, hinsichtlich des Verfahrens weitere Einschätzungen von Dritten zu berücksichtigen oder um nähere Erläuterungen zu bitten. Er sah aber seinen **Informationsbedarf** durch die eingegangenen Stellungnahmen für **hinreichend gedeckt**. Eine zusätzliche Kommentierungsmöglichkeit durch den Intendanten hält der Rundfunkrat angesichts der Art des Verfahrens für gerechtfertigt. Verfahrensgegenstand sind Angebote von Radio Bremen, so dass eine gegenüber Dritten erweiterte Anhörungsmöglichkeit einer ausreichenden Informationsgrundlage dient. Darüber hinaus wurde der Gutachtenauftrag an einen **unabhängigen, externen Gutachter** gegeben. Inwiefern eine solche Ausgestaltung die Unabhängigkeit des Gremiums in Frage stellt, ist dem Rundfunkrat nicht ersichtlich.

II. Vereinbarkeit des Angebots mit den Anforderungen des § 11f Abs. 4 RStV

Der Rundfunkrat ist nach Abwägung aller Umstände der Auffassung, dass das Telemedienangebot von Radio Bremen die Voraussetzungen

⁴² VPRT, S. 10 f..

⁴³ Amtliche Begründung, S. 22.

des § 11f Abs. 4 RStV erfüllt und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.

1. Erste Stufe: Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft

Das Angebot entspricht den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft. Die Bestimmung dieser Bedürfnisse hatte nach Auffassung des Rundfunkrats **entlang der hierzu aufgestellten gesetzlichen Anforderungen** zu erfolgen.⁴⁴ Neben den in § 11 RStV hinsichtlich des öffentlich-rechtlichen Auftrag dargestellten Aspekten (vgl. unten a.) werden die nach Ansicht des Staatsvertragsgebers relevanten gesellschaftlichen Bedürfnisse hinsichtlich der Telemedien in § 11d Abs. 1 und 3 (vgl. unten b.) weiter konkretisiert. Ferner stehen die Angebote mit den gesetzlichen Ge- und Verboten im Einklang und entsprechen so dem gesetzlichen Rahmen (vgl. unten c.).

a. Allgemeine Anforderungen des § 11 RStV

Das Angebot von Radio Bremen **entspricht dem in § 11 RStV konkretisierten öffentlich-rechtlichen Auftrag**. Es ist dazu geeignet, 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. Radio Bremen gibt in seinem Angebot einen Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen. Das Angebot dient der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung und enthält insbesondere Angebote zur Kultur. Die Unterhaltung entspricht einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil.

1) Ausführungen in den Stellungnahmen

CARTA und der ZVVB sind der Auffassung, es bestehe kein Bedürfnis nach starken Eingriffen in die Online-Medienmärkte, da das Ziel der Medienpolitik, **Meinungsvielfalt** herzustellen und vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern, im Internet **bereits realisiert** sei.⁴⁵ Der VPRT sieht im Telemedienkonzept von Radio Bremen den Aufbau themenbezogener Portale mit immer weiter spezialisierten Inhaltsbereichen für immer kleinteiligere Zielgruppen und Interessen und verweist exemplarisch auf die Rubriken „Ratgeber“, „Sport“ und „Kinder“.

Er hält einen **themenübergreifenden Ansatz** für Informations- und Themenportale, insbesondere auch durch Vernetzung der ARD-Anstalten, für nicht vom Grundversorgungsauftrag gedeckt. Es würden mit solchen Portalen **eher individuelle denn gesellschaftliche Interessen** bedient.⁴⁶

⁴⁴ Vgl. auch amtliche Begründung, S. 18.

⁴⁵ CARTA, S. 3 u. 5; ZVVB, S. 1.

⁴⁶ VPRT, S. 20.

Die Aussagen im Konzept, mit dem Angebot auf Nutzerinteressen zu reagieren, reichten nicht aus, um den Bezug zum öffentlich-rechtlichen Auftrag herzustellen. Die Befriedigung rein individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse gehöre nicht zum originären Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Daher müsse das Konzept das gesellschaftliche Bedürfnis an individualisierten Services darlegen. Diesem Erfordernis würden die Beschreibungen im Telemedienkonzept jedoch nicht gerecht.⁴⁷ Als hervorzuhebende Elemente des öffentlich-rechtlichen Auftrags sieht der VPRT insbesondere die **inhaltliche Vielfalt** der Angebote, **die Förderung der Integration**, die Wahrung und Erfüllung der **kulturellen Bedürfnisse** der Gesellschaft und die **Unterscheidbarkeit** von kommerziellen Angeboten.⁴⁸ Der ZVVB hält es darüber hinaus im konkreten Einzelfall für fraglich, ob das Anbieten von **E-Cards** noch vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.⁴⁹

Ver.di sieht den öffentlich-rechtlichen Auftrag mit dem vorliegenden Konzept grundsätzlich als erfüllt an. Das **komplette Spektrum des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** müsse sich auch in seinen Telemedien wiederfinden, da anderenfalls nicht den Erwartungen der Gebührenzahler entsprochen würde. Der Auftrag zur Grundversorgung mit Information gälte auch für Onlineangebote, da auch Personen erreicht werden müssten, die sich verstärkt über das Internet informierten. Anderenfalls würde die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frage gestellt.⁵⁰ Auch der deutsche Musikrat hält öffentlich-rechtliche Online-Angebote auf Grund eines geänderten Nutzerverhaltens für erforderlich. Struktur und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erlaubten es, die **Breite und Tiefe der kulturellen Vielfalt** in Deutschland zu spiegeln und zu verstärken. Auf diese Weise erfülle der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Voraussetzungen zur Umsetzung der UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt. Mit dem Drei-Stufen-Test müsse die Balance zwischen Bedarfsdeckung und Interessenweckung bei der Bevölkerung hergestellt werden.⁵¹

2) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept begründet der Intendant das kommunikative Bedürfnis der Gesellschaft nach öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten vornehmlich mit einem **gewandelten Mediennutzungsverhalten**,

⁴⁷ VPRT, S. 36 f..

⁴⁸ VPRT, S. 34.

⁴⁹ ZVVB, S. 3.

⁵⁰ Ver.di, S. 1 f..

⁵¹ Deutscher Musikrat, S. 1.

das im Konzept ausführlich dargelegt wird.⁵² Die Zahl der Internetnutzer steige an⁵³, das Internet gewinne als Informationsmedium an Bedeutung⁵⁴. Mobile Internetnutzung und orts- und zeitsouveräne Nutzung von Medieninhalten seien ein Zukunftsmarkt.⁵⁵ Das Internet stelle alle Medienunternehmen vor die Herausforderung einer Revision des klassischen Kommunikationsmodells. Eindirektionale Kommunikationsansätze erwiesen sich „als starr und unflexibel, besonders im Hinblick auf zunehmende partizipatorische Ansprüche gerade in pluralen Gesellschaften westlicher Demokratien“⁵⁶.

Das Angebot biete den Nutzern für die Region Bremen und den Nordwesten Niedersachsens einen **umfassenden und glaubwürdigen, seriösen und verständlichen Zugang** zu journalistisch aufbereiteten Informationen aus **allen relevanten Lebensbereichen**. Es leiste damit einen Beitrag zur freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung und biete verlässliche Orientierung in einer immer komplexeren Welt. Das Angebot richte sich nicht nur an **Erwachsene**, sondern auch an **Kinder und Jugendliche**. Insbesondere im Rahmen der Kulturangebote fänden sich auch Inhalte für **Migranten**.⁵⁷

In der Kommentierung führt er aus, dass mit Beiträgen für junge Zielgruppen insbesondere hinsichtlich deren Nutzungsgewohnheiten ein Beitrag zur Erfüllung gesellschaftlicher Bedürfnisse geleistet würde. Auch die Seiten zu den Themenbereichen „Sport“, „Service/Ratgeber“ oder „Kinder“ befriedige originäre gesellschaftliche Bedürfnisse nach Information, Bildung und Unterhaltung.⁵⁸

Der Intendant stimmt dem VPRT dahingehend zu, dass **rein individuell ausgerichtete Telekommunikationsdienste** ohne jeglichen Bezug zu einer journalistischen Tätigkeit **nicht vom Auftrag umfasst** seien. Allerdings seien neuerdings journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien erfasst, die jeweils individuell abrufbar sind. Er ist der Auffassung, dass sich Individualinteressen zu den vielgestaltigen Bedürfnissen der Gesellschaft insgesamt summierten. Ferner seien einzelne Personen niemals Zielgruppe der Angebote oder nur einzelner Beiträge.⁵⁹ Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sei es, den Gebührenzahler mit seinen Inhalten erreichen. Er müsse daher reagieren, wenn Entwicklungen im Bereich der Telemedien oder mobiler Kommunikation zu Erwartungen

⁵² Telemedienkonzept, S. 34 ff..

⁵³ Telemedienkonzept, S. 36; 42.

⁵⁴ Telemedienkonzept, S. 3, S. 38 f..

⁵⁵ Telemedienkonzept, S. 40 f..

⁵⁶ Telemedienkonzept, S. 42.

⁵⁷ Telemedienkonzept, S. 44.

⁵⁸ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 16.

⁵⁹ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 42.

von größeren Nutzergruppen führten. Dem Rechnung tragend habe der Gesetzgeber den öffentlich-rechtlichen Rundfunk explizit mit der Verbreitung von Telemedien beauftragt.⁶⁰

Die verwendeten E-Cards dienen der Nutzerbindung. Sie hätten Programmbezug, widersprächen nicht der Negativliste und entsprächen somit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag.⁶¹

3) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat sieht das Telemedienangebot von Radio Bremen **im Einklang mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag in § 11 RStV**. Diese Vorschrift gewährt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen weiten Auftrag, der mit dem 12. RÄStV nun auch auf Telemedien anzuwenden ist. Entgegen der Ansicht in einigen Stellungnahmen ist der Rundfunkrat der Auffassung, dass es für ein gesellschaftliches Bedürfnis nach öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten im Rahmen der ersten Stufe nicht darauf ankommt, ob in diesem Bereich ein wirksamer Wettbewerb besteht und somit Meinungsvielfalt auch ohne das Angebot verwirklicht werden kann. Abgesehen davon, dass diese Bewertung nicht unwidersprochen ist,⁶² ist die Frage, inwiefern durch das Angebot in den Wettbewerb eingegriffen wird, keine der Erfüllung der allgemeinen Auftragsvoraussetzungen. Daher setzt sich der Rundfunkrat mit diesem Einwand im Rahmen der zweiten Stufe auseinander.

Der Rundfunkrat hält die Begründung des Angebots von Telemedien mit einem **gewandelten Nutzerverhalten** für nachvollziehbar. Auf Grund eines solchen geänderten kommunikativen Bedürfnisses kann es erforderlich sein, die linearen Angebote nun auch zeitsouverän im Internet vorzuhalten, um dem gewandelten Mediennutzungsverhalten der Rezipienten Rechnung zu tragen und auf diese Weise mit dem klassischen öffentlich-rechtlichen Programm zu erreichen. Auf diese Weise wird in letzter Konsequenz lediglich eine **andere Verbreitungsform** für die grundsätzlich vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfassten Inhalte gewählt. Ferner muss es nach Auffassung des Rundfunkrats den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten möglich sein, insbesondere jungen Nutzergruppen Angebote entsprechend ihrem Nutzungsverhalten auch im Internet zu machen. Nur so ist es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk möglich, alle Bevölkerungsgruppen mit ihrem Angebot zu erreichen. Dies ist letztlich auch Ausdruck der verfassungsgerichtlichen **Entwicklungsgarantie**⁶³ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Demnach muss das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch für neue Inhalte, Formate und

⁶⁰ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 43.

⁶¹ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 27.

⁶² Vgl. nur Gutachten Telemedienkonzept, S. 162, das dem Internet Marktunvollkommenheiten bescheinigt.

⁶³ BVerfGE 83, 238; BVerfGE, 90, 60; st. Rspr.

Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben.⁶⁴ Der Rundfunkrat ist daher der Auffassung, dass die Beschreibungen im Telemedienkonzept die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags hinreichend erkennen lassen.

Das Angebot ist dazu geeignet, als Medium und Faktor freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Dies wird in inhaltlicher Hinsicht dadurch gewährleistet, dass die Themen des Telemedienangebots sich entsprechend den Angeboten des linearen Programms an der **Relevanz für die jeweilige Zielgruppe** orientieren.⁶⁵ Die Aufteilung in die Ressorts „Nachrichten“, „Politik und Wirtschaft“, „Sport“, „Kultur“, „Wissen“, sowie die Seiten des linearen Programms sorgt für ein vielfältiges Angebot, so dass die zuvor genannten Bedürfnisse erfüllt werden. Insbesondere die Informationsorientierung des Angebots stellt eine Ausrichtung an einem Kernbereich des öffentlich-rechtlichen Auftrags dar.

Sowohl hinsichtlich der Beschreibungen im Telemedienkonzept sowie nach einer Betrachtung des derzeit bestehenden Telemedienangebots lässt sich für den Rundfunkrat nicht feststellen, dass mit den Angeboten spezifische Teilinteressen einzelner gesellschaftlicher Splitterungen oder Personen abgedeckt werden, so dass nicht mehr von der Befriedigung gesellschaftlicher, sondern individueller Interessen ausgegangen werden müsste. Der Rundfunkrat betont darüber hinaus die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit **der Behandlung von „Randthemen“** oder den Interessen von **gesellschaftlichen Minderheiten** für **Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit** zu sorgen. Diese Aufgabe wird beispielsweise durch die speziellen Angebote für Migranten im Kulturbereich wahrgenommen.

Nur eingeschränkt zustimmen kann der Rundfunkrat jedoch der Aussage, dass die Summe der Individualinteressen das gesellschaftliche Interesse bilden würden. Würde man von einem solchen Verständnis ausgehen, hätte dies zur Folge, dass die Bedienung jeglicher individueller Partikularinteressen die bestmögliche Auftragserfüllung darstellen würde. Die Erfüllung jedes noch so kleinen individuellen Bedürfnisses hat jedoch für das Funktionieren der Gesamtgesellschaft keinen Mehrwert und gehört daher nicht zum Auftrag. Mit einem solchen Begriffsverständnis könnte das Ziel, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern, auch nicht erfüllt werden.⁶⁶ Allerdings kann der Rundfunkrat derartige Tendenzen weder in der Angebotsbeschreibung noch im bestehenden Telemedienangebot feststellen. Die Orientierung der Themen an verschiedenen Ziel-

⁶⁴ BVerfGE 119, 181, 218.

⁶⁵ Vgl. etwa Telemedienkonzept, S. 14, 16 f., 20.

⁶⁶ Vgl. auch Gutachten Telemedienkonzept, S. 156.

gruppen ist nach seiner Einschätzung eine sinnvolle Ausrichtung, um die Rezipienten zu erreichen.

In der **Multimedialität** und der **individuellen Abrufbarkeit** der Angebote sieht der Rundfunkrat einen wichtigen Beitrag zum Prozess freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Die individuelle Abrufbarkeit ermöglicht es dem Nutzer, sich in dem **ihm zur Verfügung stehenden Zeitfenster** über alle für ihn relevanten Themen zu informieren. Dies gilt in reduzierter Form auch für die Teletextangebote. Ferner ermöglicht es die individuelle Abrufbarkeit dem Nutzer, sich **entsprechend des eigenen Rezeptionstempos** zu informieren, indem er etwa manche Beiträge wiederholt betrachtet oder den Rezeptionsvorgang unterbricht. Darüber hinaus kann der Grad der Vertiefung eines Themas individuell bestimmt werden. Diese zwar vordergründig auch individuellen Bedürfnissen dienenden technischen Gegebenheiten führen insgesamt zu einer umfassenderen Wahrnehmung der in den öffentlich-rechtlichen Angeboten behandelten gesellschaftlich relevanten Themen und erfüllen daher ein gesellschaftliches Bedürfnis.

Auch die interaktiven Elemente können einen Beitrag zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags leisten. Sie bieten der Öffentlichkeit eine Plattform, um zum einen die eigene Meinung kundzutun und zum anderen die vielfältigen Ansichten anderer wahrzunehmen und sich **Themen aus verschiedenen Blickwinkeln** erläutern zu lassen. Allerdings muss nach Auffassung des Rundfunkrats eine umfassende redaktionelle Betreuung gewährleistet sein, um diese Funktionen zu erfüllen. Eine solche ist nach den Zusagen des Senders gewährleistet (vgl. dazu unten c.6f)).

Bezüglich E-Cards, die lediglich der Nutzerbindung und keinen kommerziellen Zwecken dienen und nicht in einem übermäßigen Umfang angeboten werden, kann der Rundfunkrat keine Konflikte mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag erkennen. Somit hält er auch die in der Angebotsbeschreibung dargestellte Verwendung von E-Cards für vereinbar mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag.

Das Teletextangebot erfüllt das Bedürfnis nach einem schnellen Überblick und Information über das lineare Programm von Radio Bremen.

b. Telemedienspezifische Anforderungen

Der Rundfunkrat sieht die **telemedienspezifischen Anforderungen** des Rundfunkstaatsvertrags mit den im Telemedienkonzept beschriebenen Elementen für **erfüllt** an. Dazu gehört zum einen eine durchgängig journalistisch-redaktionelle Gestaltung gem. § 11d Abs. 1 RStV (siehe unten 1)) und zum anderen gem. § 11d Abs. 3 RStV die Ermöglichung der Teilhabe an der Informationsgesellschaft, das Anbieten von Orientierungshilfe und der Vermittlung von technischer und inhaltlicher Medienkompetenz (siehe unten 2).

1) § 11d Abs. 1 RStV: journalistisch-redaktionelle Gestaltung und Veranlassung

Das Telemedienangebot von Radio Bremen enthält lediglich journalistisch-redaktionell veranlasste und gestaltete Angebote.

a) Ausführungen in den Stellungnahmen

CARTA hält Blogs, die von den Endnutzern mit Inhalten gefüllt würden, für nicht journalistisch-redaktionell gestaltet, da hierfür eine planvolle und professionelle Tätigkeit erforderlich sei.⁶⁷ Nach Auffassung des VPRT sind zufällige, **journalistisch nicht bearbeitete Ansammlungen**, Wiedergaben von Informationen oder eine nicht gewichtete Auflistung nicht als journalistisch-redaktionell im Sinne der amtlichen Begründung anzusehen. Die pauschale Behauptung im Konzept, alle Angebote seien journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet, könne auf Grund des „mittleren“ Abstraktionsniveaus der Beschreibung nicht im Einzelnen nachvollzogen werden. Die **redaktionelle Begleitung** werde im Onlineangebot von Radio Bremen **nicht durchgängig kenntlich** gemacht. Er fügt Screenshots des Onlineauftritts von Radio Bremen bei, die eine fehlende journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung belegen sollen.⁶⁸

b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept führt der Intendant aus, dass das Telemedienangebot von Radio Bremen **ausschließlich journalistisch-redaktionell gestaltet** sei.⁶⁹ Auch im Bereich der Interaktion und Kommunikation seien jeweils journalistisch-redaktionell veranlasste Inhalte der Ausgangspunkt.⁷⁰ Laut der Kommentierung wiesen die in den Stellungnahmen angeführten Beispiele keine fehlende journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung nach. In den Stellungnahmen Dritter würde der **Umfang des Angebotsbegriffs** verkannt. Dieser sei wesentlich weiter, als von den Dritten angenommen. Die als nicht journalistisch-redaktionell kritisierten Angebotsbestandteile stellten einzelne Elemente eines Angebots dar. Ihre **Einbindung in einen Gesamtkontext** erfolge aus journalistisch-redaktionellen Gründen und erfülle daher die Voraussetzungen des RStV. Alle CD-/Buchbewertungen sowie die Veranstaltungstipps seien recherchiert und fänden sich in der journalistischen Berichterstattung von Radio und Fernsehen wieder. Die in die Bildergalerien eingestellten Bilder seien stets von Redakteuren zusammengestellt und vertieften oder

⁶⁷ CARTA, S. 5.

⁶⁸ VPRT, S. 38.

⁶⁹ Telemedienkonzept, S 44; vgl. auch S. 5, 15, 17, 20, 22.

⁷⁰ Telemedienkonzept, S. 7.

begleiteten das Programmangebot.⁷¹ **Chats und Foren** würden darüber hinaus nach einer Auskunft der Online-Koordinatorin stets **moderiert** und somit **journalistisch-redaktionell betreut**.

c) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass es sich bei dem Telemedienangebot von Radio Bremen um **journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote** handelt. Nach der amtlichen Begründung verlangt der Begriff „journalistisch-redaktionell“ eine planvolle Tätigkeit mit dem Ziel der Herstellung und zeitnahen Weitergabe eines Angebots, das den Anforderungen des § 11 RStV als Beitrag zur Meinungsbildung genügt. Als journalistisch-redaktionelle Tätigkeitsschwerpunkte kämen insbesondere die recherchierende Sammlung, die auswählende und gewichtende Bewertung recherchierter Quellen sowie die systematisierende und strukturierende sprachliche oder sonstige Aufbereitung in Betracht. Zufällige Ansammlungen, nicht bearbeitete Wiedergaben oder nicht gewichtete Inhalte seien keine journalistisch-redaktionellen Angebote.⁷²

Diese Voraussetzungen sieht der Rundfunkrat mit dem Telemedienkonzept für erfüllt an. **Bezugspunkt** für die journalistisch-redaktionelle Gestaltung ist auch hier das **Angebot**. Daher ist, wie oben dargestellt, der Angebotsbegriff auszulegen. Wie sich insbesondere aus der Gesetzesbegründung ergibt, ist mit dem Begriff des Angebots hier nicht eine große Einheit, wie etwa der gesamte Online-Auftritt, gemeint. Der Begriff des Angebots kann sich aber auch nicht auf einzelne Elemente eines Beitrags beziehen, sondern muss diese Elemente in dem Kontext betrachten, in den sie eingestellt sind. Denn nur der gesamte Beitrag ergibt eine **Sinneinheit**, an der eine journalistisch-redaktionelle Gestaltung und Veranlassung überprüft werden kann. Dabei können nach Auffassung des Rundfunkrats auch einzelne Elemente nicht journalistisch-redaktionell gestaltet sein, so lange sich dieses Element in das Angebot **sinnvoll einbettet oder dieses ergänzt** und von der zuständigen **Redaktion letztverantwortlich betreut** wird. So ist eine Studio-Webcam, die auf Grund einer redaktionellen Entscheidung mit Informationen zu der derzeit laufenden Hörfunksendung auch dann journalistisch-redaktionell gestaltet, wenn diese Verknüpfung nach der einmaligen Grundentscheidung standardmäßig erfolgt. Die journalistische Veranlassung ist hier in der Information mit aktuellen Bildern, die die übrigen Informationen zur Sendung ergänzen, zu sehen. Der Rundfunkrat nimmt die zur Frage der journalistisch-redaktionellen Gestaltung sowie zu allen anderen Aspekten in den Stellungnahmen Dritter exemplarisch beigefügten **Screenshots** zum aktuell bestehenden Angebot von Radio Bremen zur Kenntnis. Die Screenshots waren in einigen Fällen auch Anlass für

⁷¹ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 11 ff..

⁷² Amtliche Begründung, S. 16.

Nachfragen des Rundfunkrats an die Operative, in denen um eine nähere Erläuterung gebeten wurde. Da, wie dargestellt, Verfahrensgegenstand jedoch die Konzeptbeschreibung ist, werden solche Beanstandungen erst nach Genehmigung des Konzepts im Rahmen der **Programmkontrolle** berücksichtigt werden können.

2) § 11d Abs. 3 RStV: Ermöglichung der Teilhabe an der Informationsgesellschaft, Anbieten von Orientierungshilfe, Vermittlung von Medienkompetenz

Das im Telemedienkonzept beschriebene Angebot ist geeignet, für alle Bevölkerungsgruppen die **Teilhabe an der Informationsgesellschaft** zu ermöglichen, **Orientierungshilfe** zu bieten, sowie die **technische und inhaltliche Medienkompetenz** aller Generationen und von Minderheiten zu fördern.

a) Ausführungen in den Stellungnahmen

Der deutsche Musikrat ist der Auffassung, dass es angesichts eines sich verändernden Nutzerverhaltens und der Konvergenz der Medien folgerichtig sei, dass Telemedienangebote zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehörten.⁷³

Nach Ansicht von ver.di entsprechen die Onlineangebote den **Nutzererwartungen** und sind daher Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Durch die Integration der unterschiedlichen Gruppen in Ausbildung und Beschäftigung trage der öffentlich-rechtliche Rundfunk dazu bei, die gesellschaftliche Realität in Deutschland wahrheitsgetreu abzubilden.⁷⁴

b) Ausführungen des Intendanten

Nach Aussage der Angebotsbeschreibung ist das Angebot **weitestgehend barrierefrei**, es werden **keine zusätzlichen Kosten** bei der Nutzung verursacht und für alle **Zielgruppen** werden Themen ins Netz gestellt. Das Angebot fördere die technische und inhaltliche Medienkompetenz, indem mit Foren und Kommentierungen geholfen werde, die **Technik einzuüben**. Die Auswahl **verlässlicher Links** und die verschiedenen Interaktionsmöglichkeiten böten eine sichere Orientierungshilfe im Internet und stärkten die Medienkompetenz der Nutzer.⁷⁵ Auf Nachfragen des Rundfunkrats erläuterte der Intendant die Umsetzung der Barrierearmut und die Förderung der Medienkompetenz näher. Hinsichtlich dieser Punkte erfolgte, wie oben dargestellt, eine **Ergänzung des Telemedienkonzepts**. Darin werden die technischen Maßnahmen zur Umsetzung von Barrierefreiheit im Einzelnen dargestellt.⁷⁶ In der ergänzenden Stel-

⁷³ Deutscher Musikrat, S. 1.

⁷⁴ Ver.di, S. 2, 3.

⁷⁵ Telemedienkonzept, S. 44.

⁷⁶ Telemedienkonzept neu, S. 4 f..

lungnahme führt der Intendant aus, dass Radio Bremen ständig an der Verbesserung des Grads der Barrierearmut arbeite. Dabei orientiere sich Radio Bremen an der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV).⁷⁷

Ferner führt das geänderte Konzept hinsichtlich der Förderung von Medienkompetenz aus, dass bei der redaktionellen Gestaltung der Telemedien von Radio Bremen verschiedene Maßnahmen Anwendung fänden, um die Kompetenz im Umgang mit dem Internet zu fördern. Dazu gehörten beispielsweise eindeutige Navigationsprinzipien, das standardmäßige Kenntlichmachen von Quellen, die redaktionelle Veranlassung von Links und Fotos. In den Telemedien würden darüber hinaus Erläuterungen zu den verwendeten Formaten und Anwendungen bereitgestellt. Ferner gebe es ausführliche Hinweise und Leitlinien hinsichtlich des Datenschutzes der Nutzer. Auch für Kinder und Eltern würden spezifische Datenschutzhinweise vorgehalten. Ferner enthalte das Angebot für Kinder spezielle Hinweise, worauf beim Surfen im Internet zu achten ist. Zur Vermittlung von Medienkompetenz im Bereich Datensicherheit und Datenschutz werde das Angebot künftig auf umfangreiches Material in der ARD Mediathek verlinken. Ferner seien diese Themen auch Gegenstand der Berichterstattung im Telemedienangebot.⁷⁸

c) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass das Telemedienangebot einen Beitrag dazu leistet, allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen. Dies geschieht insbesondere durch die Barrierearmut des Angebots. Mit einer grundsätzlich barrierearmen Gestaltung wird für **verschiedene Bevölkerungsgruppen der Zugang** zu Telemedienangeboten ermöglicht, für die ein solcher häufig erschwert ist, wie etwa Menschen mit körperlichen Einschränkungen (z.B. ältere oder behinderte Menschen) oder mit Einschränkungen bei technischen Voraussetzungen. Die umgesetzten Elemente der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV) sind nach Ansicht des Rundfunkrats dazu geeignet, Barrierearmut herzustellen. Der Rundfunkrat unterstützt das Vorhaben, die barrierearme Gestaltung des Angebots kontinuierlich zu verbessern. Mit den bereits umgesetzten Maßnahmen wird der Zugang zum Angebot für alle Bevölkerungsgruppen deutlich erleichtert.

Das Angebot ist nach Ansicht des Rundfunkrats dazu geeignet, Orientierungshilfe zu bieten. In **inhaltlicher Hinsicht** geschieht dies dadurch, dass zu den Bereichen Nachrichten, Wissen, Kultur, Sport, Bildung, Kinder, Ratgeber verlässliche Informationen geboten werden, die zentrale journalistische Qualitätskriterien erfüllen (vgl. dazu unten 2.b.1)). Bei der

⁷⁷ Ergänzende Stellungnahme, S. 6.

⁷⁸ Telemedienkonzept neu, S. 5 f..

Vielfältigkeit der Online-Angebote, die im Internet zur Verfügung stehen, bietet das Wissen um die Verlässlichkeit der Information im Angebot von Radio Bremen die Möglichkeit, auch Informationen von anderen (publizistischen und nicht publizistischen) Telemedienangeboten besser einzuordnen. Dies wird in **technischer Hinsicht** durch eine verlässliche Navigationsoberfläche unterstützt. Mit Maßnahmen wie den beschriebenen eindeutigen Navigationsprinzipien, der Aufteilung des Online-Auftritts in verschiedene Ressorts und eines klaren Designs wird eine schnelle Orientierung gefördert. Ferner können die Nutzer des Angebots sicher sein, dass bei der Verwendung keine Kosten entstehen und darüber hinaus ein sorgsamer Umgang mit Daten etc. eingehalten wird. Mit diesem Wissen wird zwei Unsicherheitsfaktoren begegnet, die dem Ausprobieren und Verwenden neuer Techniken entgegenstehen können. Darüber hinaus erleichtert der Online-Auftritt von Radio Bremen die Verwendung neuer Technik, indem es für den Umgang mit dieser entsprechende „Anleitungen“ gibt.

c. Einhaltung von gesetzlichen Ge- und Verboten

1) Einhaltung der gesetzlichen Verweildauerregelung nach § 11d Abs. 2 RStV

Das Telemedienangebot von Radio Bremen steht mit den gesetzlichen Verweildauerregeln in Einklang. Die Abweichung von der gesetzlich ohne Drei-Stufen-Test zulässigen Verweildauer ist unproblematisch, wenn dies durch einen positiven Drei-Stufen-Test genehmigt wurde.

a) Ausführungen in den Stellungnahmen

Der VPRT und der ZVVB sind der Ansicht, § 11d Abs. 3 RStV gebe als **gesetzliches Leitbild** eine Frist von sieben Tagen (bzw. 24 Stunden bei Großereignissen) vor. Eine Abweichung von dieser Regelung bedürfe einer besonderen Begründung. Im ARD-Verweildauerkonzept würde das Regel-Ausnahme-Verhältnis ohne Darlegung eines konkreten Grundes umgekehrt. Dies sei als Verstoß gegen den Rundfunkstaatsvertrag zu werten.⁷⁹

b) Ausführungen des Intendanten

Nach Ansicht des Intendanten steht die Verlängerung der Verweildauer im Rahmen eines Drei-Stufen-Test **gleichberechtigt** neben der bereits gesetzlich genehmigten Verweildauer in § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 1 u. 2 RStV. Die Annahme eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses fände weder im Rundfunkstaatsvertrag noch in der amtlichen Begründung eine Stütze.⁸⁰

⁷⁹ VPRT, S. 27 f.; ZVVB, S. 4.

⁸⁰ Telemedienkonzept, S. 27; Kommentierung Telemedienkonzept S. 48.

c) Bewertung des Rundfunkrats

In der gesetzlichen Ausgestaltung der Verweildauer ist ein **Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht angelegt**. Vielmehr gilt zu Gunsten der Telemedien in § 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV, die sieben Tage bereitgestellt werden (bzw. 24 Stunden bei Großereignissen und Fußballspielen der 1. und 2. Bundesliga) die unwiderlegliche Vermutung, dass diese vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst sind. Hinsichtlich anderer Telemedien ist zur Feststellung dessen ein Drei-Stufen-Test erforderlich. Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass hinsichtlich der zeitlichen Komponente von den übrigen Angeboten automatisch zurückhaltender Gebrauch gemacht werden muss.⁸¹ Allerdings ist auch der **zeitliche Umfang des Angebots Gegenstand der Überprüfung** im Drei-Stufen-Test-Verfahren und wird in diesem Zusammenhang berücksichtigt (siehe unten 2.f.). Bezüglich Sendungen auf Abruf von Großereignissen gem. § 4 Abs. 2 RStV sowie Spielen der ersten und zweiten Fußballbundesliga sowie aktuellen Sendungen bleibt es nach dem Verweildauerkonzept darüber hinaus auch bei den in § 11d Abs. 2 Nr. 1 RStV vorgegebenen Verweildauern.

2) Kein presseähnliches Angebot ohne Sendungsbezug (§ 11d Abs. 2 Nr. 3)

Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass die Angebotsbeschreibung mit dem Verbot des presseähnlichen Angebots ohne Sendungsbezug in Einklang steht.

a) Ausführungen in den Stellungnahmen

Nach Auffassung von CARTA dürfe das **gesamte Angebot** von Radio Bremen nicht presseähnlich sein, da es insgesamt als nichtsendungsbezogen überführt würde. Blogs mit Textschwerpunkt seien presseähnlich und daher verboten. Etwas anderes gelte nur, wenn diese sendungsbezogen veranstaltet würden.⁸² Der VPRT ist der Meinung, Radio Bremen stelle derzeit einige Angebote bereit, die **hinsichtlich des Verbots nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote fragwürdig** seien und fügt auch hier beispielhafte Screenshots bei. Der ZVVB hält eine Verweildauer, die über die Wochenfrist hinausgeht, insbesondere bei **zeitungstypischen Darstellungen wie Text-, Bild- und graphischen Inhalten** für unzulässig, da im besonderen Maße zeitungrelevante Konkurrenzangebote berührt würden.⁸³

⁸¹ Siehe auch *Knothe*, epd medien Nr. 60 v. 01.08.2009, 5, 6f..

⁸² CARTA, S. 2.

⁸³ ZVVB, S. 4.

Ver.di ist der Ansicht, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollten **verstärkt auf multimediale Inhalte setzen**, um nicht in den Verdacht zu geraten, pressähnliche Angebote bereitzustellen.⁸⁴

b) Ausführungen des Intendanten

Nach der Angebotsbeschreibung werden im Gesamtangebot von www.radiobremen.de alle zeitgemäßen und relevanten Rich-Media-Elemente eingesetzt. Der Bestand enthielte ereignis- und themenbezogene Specials und Dossiers, die den Nutzern vertiefende Informationen zur Einordnung und Erläuterung eines Inhalts anboten. Diese multimedialen Formate könnten aus Videos, Audios, Texten, Fotos, Grafiken, Animationen, Tabellen, wie Bildergalerien, oder Eventboxen sowie unterschiedlichen Kommunikationsangeboten und Beteiligungsmöglichkeiten für die Nutzer bestehen.⁸⁵ Der Intendant ist in der Kommentierung der Auffassung, dass alleiniger Referenzmaßstab für öffentlich-rechtliche Telemedien die **Gesamtheit aller Zeitungen und Zeitschriften** sei. Diesen sei das Gestaltungsmerkmal der unterschiedlich gewichteten Kombination von Text und Standbild, in den meisten Fällen verbunden mit einer zeitungsspezifischen Aufmachung, gemein. Presseähnlichkeit läge demnach nur dann vor, wenn die Angebote von Radio Bremen erkennbar überwiegend von Text- und Standbild geprägt wären. Dies sei schon auf Grund der **vielfältigen audiovisuellen Inhalte**, die mit Texten, Standbildern und anderen Gestaltungselementen verknüpft werden, nicht gegeben; auch die **optische Gestaltung** habe mit der üblichen Gestaltung von Zeitungen/Zeitschriften keine Gemeinsamkeiten.⁸⁶

c) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass das Angebot nach der Angebotsbeschreibung mit dem Verbot von nichtsendungsbezogenen presseähnlichen Angeboten vereinbar ist. Dabei hält er eine nähere **Auslegung** des Begriffs der **Presseähnlichkeit** und des im konkreten Fall gemeinten **Angebotsbegriffs** für erforderlich.

i) Presseähnlichkeit

Was der **Gesetzgeber** unter dem Begriff des „presseähnlichen Angebots“ versteht, hat er in § 2 Nr. 19 RStV festgelegt: Presseähnliches Angebot sind *„nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach **Gestaltung und Inhalt** Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen“*.

Laut der amtlichen Begründung soll auf diese Weise der Tendenz begegnet werden, dass die Rundfunkanstalten bei nichtsendungsbezoge-

⁸⁴ Ver.di, S. 2.

⁸⁵ Telemedienkonzept, S. 6.

⁸⁶ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 47.

nen Telemedien ihren gestalterischen **Schwerpunkt in Texten** setzen. Dies könne etwa vermieden werden, wenn der Schwerpunkt in einer hör-funk- oder fernsehähnlichen Gestaltung läge. Dennoch sei die **Verwendung von Texten nicht generell ausgeschlossen**. In Hinblick auf den in § 11d Abs. 3 RStV formulierten Anspruch sei eine dem jeweiligen Thema entsprechende Kombination aus Text, Ton und Bild bei nichtsendungsbezogenen Telemedien angemessen.⁸⁷

Nach Auffassung des Rundfunkrats ist demnach Presseähnlichkeit gegeben, wenn ein **Schwerpunkt auf der Text- bzw. Bild-/Textgestaltung** liegt. Denn das charakteristische Gestaltungsmerkmal für Zeitungen und Zeitschriften ist die statische Darstellung in Text und Bild.⁸⁸ Soweit teilweise die **Online-Auftritte von Zeitungen und Zeitschriften** als Vergleichsmaßstab für die Presseähnlichkeit herangezogen werden, überzeugt dies den Rundfunkrat nicht. Bereits der Gesetzeswortlaut des § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV stellt klar, dass nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien (e-Paper), sondern auch alle anderen journalistisch-redaktionell gestalteten Online-Angebote, die in Gestaltung und Inhalt **Zeitungen/Zeitschriften ähneln**, umfasst seien. Die Online-Auftritte finden hierbei keine Erwähnung. Gerade mit dem Hinweis auf die e-papers, die lediglich eine digitale Version der Druckausgabe sind, wird deutlich, dass eine Ähnlichkeit nur gegeben sein kann, wenn die eingangs beschriebene Charakteristik der Presseangebote (statische Bild- und/oder Textdarstellung) vorliegt. Darüber hinaus läge es bei einer solchen Auslegung **in der Hand der Verleger**, durch die Gestaltung ihrer Internetauftritte zu bestimmen, was zum öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrag gehört. Dies entspricht erkennbar nicht dem Willen des Staatsvertragsgebers.

ii) Angebotsbegriff

Nach Auffassung des Rundfunkrats ist mit dem Angebotsbegriff im Rahmen der Presseähnlichkeit nicht auf einen einzelnen Beitrag abzustellen, sondern von einem größeren Bezugspunkt auszugehen. Anderenfalls würde die **Programmautonomie** des Intendanten unverhältnismäßig stark eingeschränkt.⁸⁹ Auch die **amtliche Begründung** weist darauf hin, dass in manchen Fällen die Verwendung von Text erforderlich sein kann, um ein Thema darzustellen.⁹⁰ Um seinem öffentlich-rechtlichen Auftrag genügen zu können, indem über alle relevanten Themen berichtet wird, muss es Radio Bremen daher auch möglich sein, im Einzelfall Beiträge oder Elemente presseähnlich zu gestalten.

⁸⁷ Amtliche Begründung, S. 17 f..

⁸⁸ So auch *Hain*, aaO, S. 105; *Kops/Sokoll/Bensinger*, aaO, S. 131.

⁸⁹ Vgl. hierzu auch *Hain*, S. 106 f..

⁹⁰ Amtliche Begründung, S. 17 f..

iii) Bewertung

Unter diesen Voraussetzungen hält der Rundfunkrat das Telemedienangebot mit dem Verbot des nichtsendungsbezogenen presseähnlichen Angebots für vereinbar. Mit der **Verwendung zahlreicher multimedialer Elemente** kommt es zu einer deutlichen Abgrenzung zu den inhaltlichen und gestalterischen Darstellungsformen von Zeitungen und Zeitschriften. Auch das vom Rundfunkrat beauftragte Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass sich das Angebot von Radio Bremen insbesondere durch die ausgeprägte Verwendung von Audio- und Video-Elementen von den publizistischen Wettbewerbern deutlich abgrenzt. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Verwendung von Audio-Elementen auch im Vergleich zu den Online-Auftritten von Tageszeitungen.⁹¹ Selbst wenn man daher davon ausginge, dass Bezugspunkt für die Presseähnlichkeit nicht die Printmedien, sondern deren Online-Auftritte seien, könnte nicht von einer Presseähnlichkeit ausgegangen werden. Zwar hält der Rundfunkrat die Formulierung, Bild-Text-Angebote bildeten gemeinsam mit Audios und Videos den Angebotsschwerpunkt⁹² für unglücklich, da sich hieraus **kein Verhältnis dieser Elemente zueinander ableiten** lässt. Allerdings ergibt sich aus den **übrigen Beschreibungen** und den Ergebnissen des Gutachtens ein **multimedialer Schwerpunkt**, so dass der Rundfunkrat nicht von Presseähnlichkeit des Angebots ausgeht. Um eine deutliche Abgrenzung zu den presseähnlichen Angeboten zu erreichen, **empfiehlt der Rundfunkrat** gleichwohl, bei der weiteren Umsetzung des Konzepts **verstärkt** auf den **Einsatz multimedialer Elemente** zu achten.

Bezüglich der vom VPRT mit den Screenshots beanstandeten Elemente des derzeit bestehenden Angebots wird sich der Rundfunkrat, wie oben dargestellt, erst im Rahmen seiner Programmaufsicht beschäftigen. Ungeachtet dessen kann er bei den eingereichten Screenshots unter den oben genannten Prämissen schon aus dem Grund, dass bei der Bewertung nicht auf einzelne Seiten abgestellt werden kann, keinen Verstoß gegen das Verbot der nicht sendungsbezogenen presseähnlichen Angebote feststellen.

3) Keine Werbung, kein Sponsoring (§ 11d Abs. 5 S. 1 RStV)

In den Stellungnahmen Dritter werden zu diesem Punkt keine Ausführungen gemacht. Im Telemedienkonzept wird auf die Werbefreiheit an verschiedener Stelle hingewiesen.⁹³ Der Rundfunkrat hält diese Voraussetzung daher für erfüllt.

⁹¹ Gutachten Telemedienkonzept, S.

⁹² Telemedienkonzept, S. 6.

⁹³ vgl. etwa Telemedienkonzept, S. 8, 50.

4) Kein Abruf angekaufter Spielfilme und Serien (§ 11d Abs. 5 S. 2 RStV)

In den Stellungnahmen Dritter werden zu diesem Punkt keine Ausführungen gemacht. Im Konzept wird die Abrufmöglichkeit von angekauften Spielfilmen und Serien nicht beschrieben. Die Angebotsbeschreibung steht nach Ansicht des Rundfunkrats daher mit dieser Anforderung in Einklang.

5) Keine flächendeckende lokale Berichterstattung (§ 11d Abs. 5 S. 3 RStV)

Das Telemedienangebot von Radio Bremen stellt nach dem Ergebnis der Beratungen des Rundfunkrats keine flächendeckende lokale Berichterstattung dar.

a) Ausführungen in den Stellungnahmen

Der VPRT ist der Meinung, gerade bei den **Mediatheken** bestünde die Gefahr einer flächendeckenden Lokalberichterstattung. In den Konzepten müsse dargelegt werden, wie dieser Gefahr begegnet werde. Dies sei beim Telemedienkonzept von Radio Bremen nicht geschehen. Das staatsvertragliche Verbot dürfe jedenfalls nicht durch die Erstellung eines regional ausdifferenzierten und damit faktisch lokalen Angebots umgangen werden.⁹⁴ Der ZVVB erklärt, dass auf Grund der **Größe des Sendegebiets** die **Berichterstattung vor allem lokal** sei, auch wenn im Telemedienkonzept verschiedentlich von regionaler Berichterstattung gesprochen werde. Daher müsse Radio Bremen mit seinem Angebot in besonderem Maße Zurückhaltung üben, um nicht gebührenfinanziert werbefinanzierte Angebote zu verhindern oder zu verdrängen.⁹⁵

b) Ausführungen des Intendanten

Nach der Angebotsbeschreibung sei die regionale Kompetenz von übertragender Bedeutung für das Angebot von www.radiobremen.de, weshalb sich die **regionale Orientierung** als konstitutiver Ansatz in allen Bereichen des Angebots wiederfinde.⁹⁶ Das Angebot biete aber **auch Orientierung über die Region hinaus** an, da es in seinem Angebot auch nationale und internationale Themen mit den Bezügen in der Region vernetze.⁹⁷

In der Kommentierung führt der Intendant aus, wegen der geringen Größe des Sendegebiets könne § 11d Abs. 5 RStV hier **nicht eng ausgelegt** werden. Der Grundversorgungsauftrag fordere auch eine Berichterstattung über lokale, das heißt stadtteilsbezogene Ereignisse. Diese seien

⁹⁴ VPRT, S. 24.

⁹⁵ ZVVB, S. 2.

⁹⁶ Telemedienkonzept, S. 8.

⁹⁷ Telemedienkonzept, S. 44.

jedoch nicht flächendeckend, wie sich auch aus dem Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen ergebe.⁹⁸

c) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat hält die Argumentation des Intendanten für nachvollziehbar. Bei der Anwendung des Begriffs der „lokalen Berichterstattung“ ist den Besonderheiten von Radio Bremen als einziger öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalt mit einem **stadtstaatlichen Sendeggebiet** Rechnung zu tragen und kein zu enger Maßstab anzulegen. Aber auch unabhängig davon hält der Rundfunkrat eine flächendeckende lokale Berichterstattung für nicht gegeben. Ein **übermäßiger Schwerpunkt** auf der lokalen Berichterstattung lässt sich dem Telemedienkonzept **nicht entnehmen**. Ein bestätigender Hinweis hinsichtlich des derzeit verwirklichten Angebots findet sich auch im Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen. Danach ist in der Berichterstattung **nur zu einem geringen Prozentsatz (20 bzw. 25 %) ein lokaler Bezug gegeben**.⁹⁹ Somit ist der Rundfunkrat zu dem Ergebnis gekommen, dass bei dem Angebot nach der Angebotsbeschreibung nicht um flächendeckende lokale Berichterstattung handelt.

6) Kein Verstoß gegen die Negativliste (§ 11d Abs. 5 S. 4 i. V. m. Anlage zum RStV)

Nach Auffassung des VPRT erfolgt im Telemedienkonzept keine „aktive“ Abgrenzung von der Negativliste und unzulässigen Angeboten. Es würden eine Reihe von Angebotsformen beschrieben, die von der Negativliste erfasst seien (Chats, Foren, Softwareangebote etc.), ohne zu begründen, warum diese erlaubt sein sollten.¹⁰⁰

Der Rundfunkrat kann in der Angebotsbeschreibung von Radio Bremen **keinen Verstoß** gegen die Negativliste erkennen. Grundsätzlich ist nach Auffassung des Rundfunkrats bei der Auslegung der Negativliste zu berücksichtigen, dass **inhaltliche Verbote** durch den Gesetzgeber mit Blick auf die Staatsferne des Rundfunks insbesondere dann sensibel sind, wenn sie die Programmgestaltung als **Kern der Rundfunkfreiheit** betreffen. Dieser Umstand muss daher bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe hinreichend berücksichtigt werden.¹⁰¹ Im Einzelnen ist aus den folgenden Gründen von einer Vereinbarkeit mit der Negativliste auszugehen:

⁹⁸ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 18.

⁹⁹ Gutachten Telemedienkonzept, S. 36; 126 f..

¹⁰⁰ VPRT, S. 6.

¹⁰¹ Vgl. auch *Hain*, aaO, S. 90; *Kops/Sokoll/Bensinger*, aaO, S. 26.

a) Bewertungsportal für Dienstleistungen, Einrichtungen, Produkte (Nr. 4 der Negativliste)

Der ZVVB hält die im Telemedienkonzept beschriebenen CD-Tipps für einen Verstoß gegen Nr. 4 der Negativliste.¹⁰²

Nach der Beschreibung im Telemedienkonzept enthält das Angebot sowohl CD-Tipps, als auch Buch-Tipps.¹⁰³ Die CD-Tipps sind nach der Kommentierung vollumfänglich sendungsbezogen und stellen somit kein Bewertungsportal dar. Radio Bremen nehme mit diesen Beiträgen seinen Auftrag zur kulturellen Berichterstattung wahr und biete den Usern/Hörern Orientierung im weiten Feld der musikalischen Produktionen.¹⁰⁴

Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass die von Nr. 4 der Negativliste erfassten „Bewertungsportale für Dienstleistungen, Einrichtungen und Produkte“ abzugrenzen sind von **Rezensionen im Kulturbereich**. Letztere gehören gem. § 11 Abs. 1 S. 5 RStV ausdrücklich zum Kern des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Als taugliches Abgrenzungskriterium hält der Rundfunkrat die Frage, ob das Bewertungsangebot primär der **Unterstützung bei einer Kaufentscheidung** dienen soll oder die Berichterstattung über den Kulturgegenstand im Vordergrund steht. Nach Ansicht des Rundfunkrats spricht die Beschreibung im Telemedienkonzept für letzteres. Dies ergibt sich auch daraus, dass auf S. 21 des Telemedienkonzepts von CD-Vorstellungen die Rede ist. Die „Tipps“ unterliegen daher nicht dem Verbot der Nr. 4 der Negativliste. Somit kann in diesem Zusammenhang offen bleiben, was unter dem Begriff eines Portals zu verstehen ist.

b) Ratgeberportal ohne Sendungsbezug (Nr. 6 der Negativliste)

Der VPRT geht in seiner Stellungnahme davon aus, dass in der Angebotsbeschreibung gegebenenfalls auch Ratgeberportale ohne Sendungsbezug beschrieben seien.¹⁰⁵

Laut Angebotsbeschreibung werden auf der Ressortseite „Wissen“ unter anderem Themen aus dem Bereich Ratgeber gebündelt.¹⁰⁶ Das Angebot enthielte neben den Bereichen Nachrichten, Wissen, Bildung, Kultur auch Angebote zum Thema Service/Ratgeber.¹⁰⁷ Der Intendant führt in der Kommentierung aus, dass die Beiträge auf den Ratgeberseiten **stets**

¹⁰² ZVVB, S. 4.

¹⁰³ Telemedienkonzept, S. 12 u. 21.

¹⁰⁴ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 28.

¹⁰⁵ VPRT, S. 26 f.

¹⁰⁶ Telemedienkonzept, S. 12.

¹⁰⁷ Telemedienkonzept, S. 29.

sendungsbezogen seien.¹⁰⁸ Diese Tatsache wurde mit der **Änderung des Telemedienkonzepts** auch dort noch einmal ausdrücklich aufgenommen.¹⁰⁹

Nach Ansicht des Rundfunkrats sind die genannten Bündelungen nicht als Ratgeberportale ohne Sendungsbezug anzusehen. Bei der Auslegung des Begriffs ist zu beachten, dass die **Beratung** gem. § 11 Abs. 1 S. 4 und § 2 Abs. 2 Nr. 2 RStV zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört. Die Auslegung darf daher nicht dazu führen, dass der **Beratungsauftrag unverhältnismäßig erschwert** wird. Da die einzelnen Beiträge nach Aussage des Intendanten ohnehin **sendungsbezogen** sind, stellen die Ratgeberangebote schon deshalb keinen Verstoß gegen die Negativliste dar. Es kann folglich offen bleiben, ob es sich bei dem vorliegenden Angebot um ein Portal handelt.

c) Softwareangebote, soweit nicht zur Wahrnehmung des eigenen Angebots erforderlich (Nr. 10 der Negativliste)

Nach Auffassung des VPRT würden in der Angebotsbeschreibung Softwareangebote umschrieben, ohne dass eine Abgrenzung zur Negativliste erfolge.¹¹⁰

Die Angebotsbeschreibung führt dazu aus, dass Software und Player, die die Wahrnehmung der Angebote und die Interaktion mit den Nutzern befördern können, kostenlos zum Download zur Verfügung stünden.¹¹¹

Der Rundfunkrat sieht mit dieser Beschreibung eine hinreichende Abgrenzung zum Verbot der Nr. 10 der Negativliste für gegeben.

d) Spieleangebote ohne Sendungsbezug (Nr. 14 der Negativliste)

Ausweislich des Verweildauerkonzepts sollen auch Spiele zum Angebot www.radiobremen.de gehören.¹¹² Ähnliches ergibt sich auch aus der Kommentierung, die sich mit einem im derzeit verwirklichten Telemedienangebot umgesetzten Spiel auseinandersetzt. Dort wird allerdings auch klargestellt, dass im Telemedienangebot von Radio Bremen **keine nichtsendungsbezogenen Spiele** bereit gestellt würden.¹¹³ Der Sendungsbezug von Spielen wurde noch einmal klarstellend in das Telemedienkonzept aufgenommen.¹¹⁴ Folglich ist nach Ansicht des Rundfunkrats auch dieses Verbot der Negativliste eingehalten.

¹⁰⁸ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 12.

¹⁰⁹ Telemedienkonzept neu, S. 3.

¹¹⁰ VPRT, S. 6.

¹¹¹ Telemedienkonzept, S. 5 u. 44.

¹¹² Telemedienkonzept, S. 31.

¹¹³ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 12.

¹¹⁴ Telemedienkonzept neu, S. 3.

e) Veranstaltungskalender (Nr. 16 der Negativliste)

Der ZVVB hält den im Telemedienkonzept beschriebenen Kulturkalender für nicht vereinbar mit Nr. 16 der Negativliste.¹¹⁵ Im Telemedienkonzept wird dieser als Inhalt der Seiten des Nordwestradios beschrieben, ohne dass es hierzu nähere Ausführungen gäbe.¹¹⁶ In der Kommentierung präzisiert der Intendant hierzu, dass alle genannten **Veranstaltungen Programm- und Sendungsbezug** hätten. Sie würden im Nordwestradio präsentiert und fänden in Auszügen einen Programmplatz in den Sendungen auf der Welle. Dies sei dokumentiert mit der Überschrift „Sendetermin“.¹¹⁷ Der Sendungsbezug wurde ferner noch einmal klarstellend in das Telemedienkonzept aufgenommen.¹¹⁸ Der Rundfunkrat hält unter Berücksichtigung dieser Umstände die Veranstaltung eines Kulturkalenders für unproblematisch. Wie sich aus Nr. 16 der Negativliste ergibt, sind **sendungsbezogene Hinweise auf Veranstaltungen** zulässig.

f) Foren, Chats ohne Sendungsbezug und redaktionelle Begleitung (Nr. 17 der Negativliste)

Auch hinsichtlich der Chats und Foren hält der VPRT die Abgrenzung zur Negativliste für nicht hinreichend.¹¹⁹

In der Angebotsbeschreibung sind hinsichtlich des Sendungsbezugs und der redaktionellen Begleitung von Foren und Chats keine Angaben enthalten. In der Kommentierung wurde klargestellt, dass ein Sendungsbezug für Chats stets gegeben sei.¹²⁰ Die Online-Koordinatorin führte ferner aus, dass Chats und Foren ausschließlich sendungsbezogen und journalistisch-redaktionell begleitet würden. Der Sendungsbezug von Chats und Foren wurde auch noch einmal klarstellend in das Telemedienkonzept aufgenommen.¹²¹ Unter diesen Voraussetzungen hält der Rundfunkrat das Angebot von Chats und Foren für mit der Negativliste vereinbar.

g) Sonstige Elemente der Negativliste

Zu den übrigen Elementen der Negativliste finden sich in den Stellungnahmen und in der Angebotsbeschreibung keine Ausführungen. Der Rundfunkrat ist daher der Auffassung, dass diese Elemente nicht Gegenstand des in der Angebotsbeschreibung umschriebenen Angebots sind.

¹¹⁵ ZVVB, S. 4.

¹¹⁶ Telemedienkonzept, S. 21.

¹¹⁷ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 28.

¹¹⁸ Telemedienkonzept neu, S. 3.

¹¹⁹ VPRT, S. 6, 24, 25.

¹²⁰ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 26.

¹²¹ Telemedienkonzept neu, S. 3.

2. Zweite Stufe: Beitrag des Angebots zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht

Nach einer Abwägung aller relevanten Aspekte ist der Rundfunkrat zu dem Ergebnis gekommen, dass das Angebot www.radiobremen.de in einem Umfang in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt, der eine öffentlich-rechtlichen Beauftragung gem. § 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 2 RStV rechtfertigt. Der Rundfunkrat berücksichtigte dabei gem. § 11f Abs. 4 S. 3 RStV insbesondere die Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote. Der Rundfunkrat legte bei seiner Bewertung insbesondere das von ihm in Auftrag gegebene Gutachten als Informationsbasis zu Grunde. Daher wird zunächst kurz zu der Methodik des Gutachtens Stellung genommen (siehe unten a.). Im Folgenden werden die Ergebnisse zu den einzelnen Abwägungsaspekten vorgestellt (siehe unten b., c., d., e.). Anschließend folgen die vom Rundfunkrat angestellten Erwägungen zur Gewichtung und Bewertung dieser Kriterien im Verhältnis zueinander (siehe unten f.).

a. Zur Methodik des Gutachtens

Der Rundfunkrat hat aserto gem. § 11f Abs. 5 RStV als unabhängigen Sachverständigen zur Erstellung eines Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen bestellt. Das Gutachten sollte dabei neben den ökonomischen auch auf die publizistischen Auswirkungen eingehen.

1) Darstellung der Methodik und der Ergebnisse der Marktabgrenzung

Der Beauftragung entsprechend gliedert sich die im Gutachten dargestellte Untersuchung in drei Teile:

- Abgrenzung des relevanten ökonomischen Markts
- Markt- und Wettbewerbsanalyse mit dem Angebot von Radio Bremen (statische Analyse)
- Markt- und Wettbewerbsanalyse ohne das Angebot von Radio Bremen (dynamische Analyse)

Bei der Marktabgrenzung wenden die Gutachter keine rein kartellrechtliche Methode an, sondern verwenden eine Methodik, die neben den kartellrechtlich relevanten Aspekten auch **publizistische Aspekte berücksichtigen** kann. Ausgangspunkt für die Zuordnung zu den relevanten Märkten ist dabei die Frage, inwieweit die Produkte/Dienstleistungen

austauschbar oder substituierbar sind.¹²² Im Ergebnis identifizierten die Gutachter eine **Betroffenheit folgender Märkte:**¹²³

- Rezipientenmarkt für regionale, frei zugängliche Gesamtportale
- Rezipientenmarkt für Internetportale regionale und lokaler Tageszeitungen
- Rezipientenmarkt für Internetportale regionaler Fernsehveranstalter
- Rezipientenmarkt für Internetportale regionaler Hörfunkveranstalter
- Rezipientenmarkt für regionale Pay-Internetportale
- Werbemarkt für regionale Internetportale
- Infrastrukturmärkte: Breitbandkabel, TV-Kabel, Satellit, DVB-T, sowie Mobile (UMTS, GPRS) und alternativen Infrastrukturen zur Verbreitung von Online-Inhalten per DSL-Technik (Powerline, Funk/WiMAX)
- Sonstige Märkte: Online-Musikvertrieb

Hinsichtlich der Auswirkungen von **Radiotext und Videotext** kommt das Gutachten bereits im Rahmen der Marktabgrenzung zu dem Ergebnis, dass sowohl auf den klassischen als auch auf den neuen Verbreitungswegen kein Wettbewerbsverhältnis oder eine sonstige Beeinflussung anzunehmen ist.¹²⁴ Aus diesem Grund werden bei den nachfolgenden Abwägungskriterien zu diesen Angebotsbestandteilen keine Aussagen mehr gemacht.

Die Ermittlung der konkreten Angebote, mit denen das Angebot von Radio Bremen im Wettbewerb steht, erfolgte im Rahmen einer **systematischen Wettbewerbsrecherche.**¹²⁵

Für die dynamische Marktanalyse verwendet aserto die sogenannte **Szenariotechnik.** Dabei werden auf Grund der für die Märkte geltenden spezifischen Parameter zwei Extremszenarien für die zukünftige Entwicklung der Märkte gebildet und anhand dieser Annahmen die Auswirkungen auf den Wettbewerb untersucht. Anschließend wird anhand der angenommenen Entwicklungen der Märkte ein sogenanntes Trendszenario gebildet, das die wahrscheinlichste Option der zukünftigen Entwicklung abbildet.¹²⁶

¹²² Gutachten Telemedienkonzept, S. 63 ff..

¹²³ Gutachten Telemedienkonzept, S. 114 f..

¹²⁴ Gutachten Telemedienkonzept, S. 110.

¹²⁵ Gutachten Telemedienkonzept, S. 116 ff..

¹²⁶ Gutachten Telemedienkonzept, 144 ff.; 209.

2) Ausführungen in den Stellungnahmen

In dem vom VPRT in Auftrag gegebenen Gutachten von *Dewenter/Haucap* wird die Verwendung des sogenannten hypothetischen Monopolistentests zur Marktabgrenzung abgelehnt und eine eigene Methode zur Marktabgrenzung vorgeschlagen.¹²⁷

3) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant hält die Aussagen des vom VPRT beauftragten Gutachtens aus verschiedenen in der Kommentierung ausführlich dargelegten Aspekten für nicht mit dem Drei-Stufen-Test-Verfahren vereinbar.¹²⁸

4) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat hält die von den Gutachtern gewählten Vorgehensweisen für eine nachvollziehbare Methode zur Ermittlung der im Gutachtenauftrag geforderten Ergebnisse. Er erachtet die Ausführungen des Gutachters hierzu für plausibel und kann keine strukturellen Fehler bei den Annahmen erkennen. Insbesondere ist auch die Methode der Marktabgrenzung nicht zu beanstanden und erfüllt die europarechtlichen Vorgaben. Nach der „Rundfunkmitteilung“ der EU-Kommission ist eine statische und dynamische Marktanalyse erforderlich. Entscheidend für die Methode der Marktanalyse und –abgrenzung ist, dass auf die Substituierbarkeit der Angebote aus Nutzersicht abgestellt wird.¹²⁹ Dies ist in dem Gutachten geschehen. Somit konnte der Rundfunkrat die Ergebnisse des Gutachtens für seine Beratungen zu Grunde legen.

b. Qualitativer Beitrag des Angebots (isolierte Betrachtung)

Zunächst wird der qualitative Beitrag, den das Angebot www.radiobremen.de leistet, unabhängig von anderen Angeboten dargestellt. In diesem Zusammenhang erfolgt auch eine Bewertung der publizistischen Bestimmung der Verweildauern.

1) Qualitätsmerkmale

a) Ausführungen in den Stellungnahmen

Der VPRT und der ZVVB äußern sich kritisch hinsichtlich der Qualitätsmerkmale von www.radiobremen.de.

Nach Ansicht des VPRT und des ZVVB stellt die **Werbefreiheit** beziehungsweise die Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen kein taugliches Alleinstellungsmerkmal dar. Diese Verpflichtung ergebe sich schon aus dem Rundfunkstaatsvertrag und könne daher keinen besonderen

¹²⁷ vgl. VPRT- Dewenter/Haucap.

¹²⁸ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 57 ff..

¹²⁹ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Rz. 88.

Mehrwert des Angebots begründen.¹³⁰ Der VPRT führt weiter aus, eine solche Argumentation verkenne, dass aus dem Markt refinanzierte Angebote unter Umständen qualitativ höherwertiger sein könnten als gebührenfinanzierte und auch für öffentlich-rechtliche Angebote keine hundertprozentige Objektivität sichergestellt werden könnte. Würde man die Werbefreiheit als Kriterium zulassen, würde sich jeder Drei-Stufen-Test erübrigen, da Angebote privater Mitbewerber nie „werbe- und kostenfrei“ seien.¹³¹

Der VPRT hält ferner die **Barrierefreiheit** des Angebots nicht als tragfähiges Argument, da diese bereits zum Grundversorgungsauftrag von Radio Bremen gehöre.¹³²

Hinsichtlich des Angebots von **Loops** führt der VPRT aus, ein publizistischer Mehrwert sei fraglich, da die Inhalte bereits im Radio gelaufen seien und die Angebote je nach Nutzungsintensität sehr kostenintensiv sein könnten. Darüber hinaus bestehe eine große Vielfalt im Bereich des Webradios.¹³³

Nach Einschätzung des ZVVB findet sich auf dem Teilangebot www.radiobremen.de/fernsehen Inhalt, der **deckungsgleich bereits auf den Ressortseiten** eingestellt sei. Dies stelle keinen publizistischen Mehrwert dar.¹³⁴

Positiver fallen die Einschätzungen des Deutschen Musikrats und von ver.di aus. Der Deutsche Musikrat erblickt in der „Kombination aus journalistisch abgesicherter Qualitätsarbeit und demokratisch strukturierter Programmbegleitung ein **weltweit einzigartiges Konstrukt bildungs-kultureller Informationsvermittlung und Unterhaltung**“.¹³⁵

Die Nutzerinteressen sollten nach Ansicht des Deutschen Musikrats im Vordergrund stehen. Für diese sei ein entscheidendes Kriterium die freie Zugänglichkeit des Angebots über einen möglichst langen Zeitraum. Das Kriterium des „Sendungsbezugs“ oder der „Programmbegleitung“ sei aus Nutzersicht nachrangig, wenn die Angebote für sie einen Mehrwert hätten. Die gesellschaftliche Relevanz solle nicht nur an quantitativen Maßstäben, sondern auch an dem prägenden und mittelfristig angelegten Aspekt der Nachfrageerzeugung und Bewusstseinsbildung ausgerichtet werden.¹³⁶

¹³⁰ VPRT, S. 41, ZVVB, S. 3; ähnlich auch Dörr-VPRT, S. 31.

¹³¹ VPRT, S. 41 f..

¹³² VPRT, S. 47.

¹³³ VPRT, S. 21.

¹³⁴ ZVVB, S. 4.

¹³⁵ Deutscher Musikrat, S. 1.

¹³⁶ Deutscher Musikrat, S. 2.

Ver.di ist der Ansicht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf Grund seiner **Unabhängigkeit von rein marktlichen Kriterien umfassender berichten** könne als kommerzielle Angebote. Daher trügen öffentlich-rechtliche Online-Angebote zu einer glaubwürdigen Informationsvermittlung bei.¹³⁷ Durch die **Ausbildung** von Mitarbeitern in allen journalistischen Bereichen setze der öffentlich-rechtliche Rundfunk Standards für Qualitätsjournalismus.¹³⁸

b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant führt in der Angebotsbeschreibung aus, die öffentlich-rechtlichen Anbieter verfügten über eine **lange Tradition** in der Bereitstellung und Überprüfung **qualitätssichernder Maßnahmen**. Es würden verschiedene Systeme angewandt, deren Ziel die Überprüfung einzelner Qualitätsaspekte, wie zum Beispiel die **Einhaltung professioneller journalistischer Normen** oder die **Relevanz** und den Gebrauchswert für die Rezipienten. In den „ARD-Richtlinien 09/10“ würde mit einem jeweils genrespezifischen Kanon von möglichst messbaren Kriterien für ein qualitätsorientiertes Programm-Controlling Anforderungen an die Qualität gestellt.

Für die Erstellung von Programmangeboten bestünden **präzise Normen**. Im Konzept aufgeführt werden die folgenden Kriterien:

- Journalistische Qualitätskriterien:
 - Objektivität und Unabhängigkeit
 - Professionalität
 - Aktualität
 - Relevanz
 - Gebrauchswert
 - Vielfalt
 - Orientierungsfunktion und Informationstiefe
 - Akzeptanz
 - „Decency“ (die „guten Sitten“).
- Internetspezifische Qualitätskriterien:
 - Gestaltung
 - Multimedialität
 - Nutzerfreundlichkeit
 - Interaktive Beteiligungsmöglichkeiten
 - Innovation

¹³⁷ Ver.di, S. 2.

¹³⁸ Ver.di, S. 3.

- Förderung der Medienkompetenz
- Barrierearmut
- Trennung von Werbung und redaktionellem Content
- Auffindbarkeit.¹³⁹

Auch an verschiedenen anderen Stellen werden Aussagen zur Qualität gemacht. So wird etwa die Werbefreiheit¹⁴⁰ des Angebots betont und die Tatsache, dass mit dem Angebot Themen für alle Zielgruppen¹⁴¹ ins Netz gestellt würden.

In der Kommentierung wird ausgeführt, dass **Werbefreiheit** als Qualitätskriterium nicht außer Betracht bleiben dürfe. Das Bundesverfassungsgericht habe auf das Risiko der Werbefinanzierung für die unabhängige Berichterstattung hingewiesen. Die Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote auf Werbefreiheit zeige, dass auch der Gesetzgeber diese Einschätzung teile.¹⁴²

Eine **Doppelung von Inhalten** durch Einstellung sowohl auf den Seiten des Fernsehprogramms als auch auf den Ressortseiten diene der Möglichkeit, den Inhalt über verschiedene Umfelder aufzufinden. Da mit Verlinkungen gearbeitet werde, werde der Inhalt dabei nur auf einer Seite eingestellt.¹⁴³ Die „Beantwortung der Nachfragen des DST-Ausschusses“ stellt ausführlich die bei Radio Bremen zur Qualitätssicherung etablierten Maßnahmen dar. Als qualitätssichernd und -fördernd werden dabei etwa das für die Beitragsabnahme geltende Vier-Augen-Prinzip, die auf verschiedenen Ebenen institutionalisierte Programmkritik sowie die Berücksichtigung und Diskussion von Qualitätselementen im Rahmen der Programmplanung genannt. Neben der Media-Analyse fänden auch hausinterne Mapping- oder Programmstudien statt, die sich mit der Positionierung im Konkurrenzumfeld sowie mit qualitativen Erhebungen zur Evaluation von Programminhalten beschäftigten. Sowohl für die journalistischen als auch für die technischen Mitarbeiter fänden regelmäßige Schulungen und Fortbildungen statt. Radio Bremen biete dabei neben den üblichen journalistischen Weiterbildungsmöglichkeiten auch spezielle onlinespezifische Kurse an. Hinsichtlich der Nutzerfreundlichkeit wird ausgeführt, dass man sich hinsichtlich der Navigation der Seiten neben der Einholung der Expertise einer externen Agentur auf allgemeingültige Erkenntnisse der Nutzerfreundlichkeit gestützt habe. Ferner habe es punktuelle Nutzerbefragungen gegeben.

¹³⁹ Telemedienkonzept, S. 46; 48.

¹⁴⁰ Telemedienkonzept, S. 8; 49.

¹⁴¹ Telemedienkonzept, S. 44.

¹⁴² Kommentierung Telemedienkonzept, S. 33.

¹⁴³ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 40f..

c) Ausführungen im Gutachten

Das Gutachten untersucht das tatsächlich bestehende Angebot. Da es aber zu dem Ergebnis kommt, dass sich dieses mit den in der Angebotsbeschreibung getroffenen Ausführungen im Wesentlichen deckt,¹⁴⁴ haben die Ergebnisse des Gutachtens nach Ansicht des Rundfunkrats auch hinsichtlich der den Verfahrensgegenstand ausmachenden Angebotsbeschreibung Geltung.

Nach Einschätzung der Gutachter setzt das Teilangebot von Bremen Vier verstärkt interaktive Inhalte und Kanäle ein und legt den Schwerpunkt auf Unterhaltung, was auf Grund der **spezifischen Mediennutzungsgewohnheiten** dieser Zielgruppe erforderlich sei.¹⁴⁵ In der Gesamtschau des Online-Auftritts zeige sich ein vielfältiges Angebot mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Das Angebot zeichne sich (mit Ausnahme der Wellenseiten von Bremen Vier) durch eine starke **Informationslastigkeit** und eine relativ starke Ausrichtung an **Bremen und der nordwestdeutschen Region** aus (Ausnahme: Wellenseiten von Funkhaus Europa).¹⁴⁶ Ferner bestehe bei dem Angebot eine große Inhaltstiefe.¹⁴⁷

d) Bewertung des Rundfunkrats

Nach Auffassung des Rundfunkrats ist die Bestimmung allgemeiner Kriterien erforderlich, um die Qualität eines Angebots zu beurteilen. Nicht notwendig und auch nicht realisierbar ist dabei allerdings eine Evaluierung des Qualitätsgrads in quantifizierbaren Messgrößen. Mitglieder des DST-Ausschusses und des Rundfunkrats haben sich in einer „geöffneten“ Sitzung des DST-Ausschusses ausführlich mit Qualitätskriterien beschäftigt und aus ihrer Sicht besonders auftragsrelevante Kriterien bewertet. Sie hielten dabei die in der Angebotsbeschreibung genannten Qualitätskriterien grundsätzlich für hinreichend, um den qualitativen Beitrag des Angebots bewerten zu können. In einigen Punkten ergaben sich während der Beratung wie dokumentiert Nachfragen hinsichtlich der konkreten Umsetzung der Qualitätsmaßstäbe, die mit Schreiben des Intendanten vom 20. Mai 2010 beantwortet wurden. Der DST-Ausschuss ist im Rahmen dieser Untersuchung zu der Auffassung gelangt, dass das Angebot einen hohen qualitativen Beitrag leistet. Der Rundfunkrat schließt sich dem Urteil des DST-Ausschusses an und hält die in der Angebotsbeschreibung genannten Merkmale für relevante Kriterien, um ein qualitativ hochwertiges Angebot zu erreichen.

Insbesondere die genannten **journalistischen Qualitätskriterien** ergeben sich nach Ansicht des Rundfunkrats aus der jahrelangen Expertise der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, und sind daher erprobt und

¹⁴⁴ Vgl. etwa Gutachten Telemedienkonzept, S. 33 f.; 36, 40, 43.

¹⁴⁵ Gutachten Telemedienkonzept, S. 37 f..

¹⁴⁶ Gutachten Telemedienkonzept, S. 44.

¹⁴⁷ Gutachten Telemedienkonzept, S. 141.

anerkannt. Die Einhaltung dieser Kriterien indiziert daher ein in journalistischer Hinsicht hochwertiges Angebot.

Die Beschreibungen im Telemedienkonzept sprechen nach Auffassung des Rundfunkrats nicht nur für das abstrakte Bestehen dieser Normen, sondern auch für eine Ausrichtung der Arbeitsprozesse daran. Dies sieht der Rundfunkrat insbesondere für die folgenden, für besonders relevant eingeschätzten Qualitätskriterien für gegeben an:

Der Rundfunkrat sieht eine **hohe journalistische Eigenleistung** von Radio Bremen bei der Erstellung der Telemedien. Dafür spricht die durchgängig journalistisch-redaktionelle Gestaltung¹⁴⁸ des Angebots, die Übernahme von Regionalnachrichten aus dem Fernseh- und Hörfunkprogramm¹⁴⁹ und das Basieren der Angebote auf Recherchen der Radio- und Fernsehredakteure von Radio Bremen¹⁵⁰. Ferner wird eine Eigenleistung durch die in der Angebotsbeschreibung dargestellte Verwendung aller gängigen journalistischen Darstellungsformen belegt.

Die Beschreibungen im Konzept zeugen von einer großen **thematischen Breite und Tiefe/Vielfältigkeit** des Angebots. Dadurch, dass das Angebot Inhalte zur Information, Kultur, Bildung, Service und Unterhaltung bereit hält, ergibt sich ein inhaltlich breit gefächertes Angebot. Dazu trägt auch die Ressortaufteilung in die Themenbereiche Politik und Wirtschaft, Nachrichten, Kultur, Sport und Wissen¹⁵¹ bei. Die thematische Tiefe werde etwa durch das Anbieten von Dossiers und Specials¹⁵² erkennbar, in denen die Möglichkeit geboten werde, Hintergrundinformationen zu erhalten und sich so vertieft zu informieren. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch das Gutachten von aserto, das dem Angebot eine große thematische Breite und das Bereithalten von zahlreichen Hintergrundinformationen attestiert.¹⁵³

Nach Ansicht des Rundfunkrats belegt die Angebotsbeschreibung eine hohe **Zielgruppenorientierung**. Nach dem Konzept werden Angebote für alle Zielgruppen sowie für unterschiedliche Altersgruppen gemacht,¹⁵⁴ insbesondere entlang der Zielgruppen der einzelnen Radiowellen. Für die Zielgruppenorientierung sprechen auch die Erkenntnisse der Gutachter, die etwa bei den Angeboten von Bremen Vier ein Eingehen auf die zielgruppenspezifischen Nutzungsgewohnheiten sehen.¹⁵⁵ Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass durch die Ansprache verschiedenster Ziel-

¹⁴⁸ Telemedienkonzept, S. 5; 49.

¹⁴⁹ Telemedienkonzept, S. 9.

¹⁵⁰ Telemedienkonzept, S. 8.

¹⁵¹ Telemedienkonzept, S. 4.

¹⁵² Telemedienkonzept, S. 6.

¹⁵³ Gutachten Telemedienkonzept, S. 134, 138 f..

¹⁵⁴ Telemedienkonzept, S. 44.

¹⁵⁵ Gutachten Telemedienkonzept, S. 37 f..

gruppen in einem Online-Auftritt eine Plattform geschaffen wird, die relevante Informationen für alle Teile der Gesellschaft bereit hält und miteinander verknüpfen kann. Diese Verbindung der Interessen verschiedener Zielgruppen zeugt von einer **gesellschaftlichen Integritätsfunktion** des Angebots und stellt daher einen wichtigen Beitrag zum Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dar.

Ferner hält der Rundfunkrat nach den im Konzept gemachten Aussagen einen sinnvollen Umgang mit dem Kriterium **Crossmedialität/Konvergenz der Medien** für gegeben. Die Aussagen sprechen für eine gute Einbindung der verschiedenen Medienformen in den Onlineauftritt. Dies wird nach Ansicht des Rundfunkrats etwa dadurch gewährleistet, dass die Online-Inhalte auf den Recherchen der Redakteure bei Hörfunk und Fernsehen¹⁵⁶ basierten. Dadurch werde eine Aufbereitung der Themen mit verschiedenen medialen Elementen gefördert. Der Rundfunkrat begrüßt die Verwendung multimedialer Elemente und bestärkt den Intendanten bei der Umsetzung des Konzepts insbesondere darin, onlinespezifische Elemente, die der Wissensvermittlung dienen, weiter auszubauen.

Nach Ansicht des Rundfunkrats sind auch **Struktur und Handhabung** des Angebots nach sinnvollen Qualitätsmaßstäben gestaltet, indem bei der Gestaltung auf die Nutzerfreundlichkeit abgestellt wurde.

Um die mit den Qualitätskriterien definierten Zielsetzungen regelmäßig auf gleichbleibendem Niveau in der Erstellung der Telemedien zu verwirklichen, ist es aus Sicht des Rundfunkrats entscheidend, neben den Existieren von Normkatalogen auch interne Verfahren zu haben, die die Einhaltung der Kriterien unterstützen und kontrollieren. Zentral bei der Qualitätsbewertung ist daher die Frage nach dem Bestehen von **Qualitätssicherungssystemen** und anderen Maßnahmen, die für eine hohe Qualität der einzelnen Elemente des Angebots sorgen. Dies sieht der Rundfunkrat mit der in der „Beantwortung der Nachfragen des DST-Ausschusses“ beschriebenen Vielzahl von Maßnahmen und Prinzipien wie dem Vier-Augen-Prinzip und der institutionalisierten Programmkritik für gewährleistet.

Entgegen der Auffassung in den Stellungnahmen Dritter ist die **Werbefreiheit** nach Ansicht des Rundfunkrats durchaus ein wichtiges Indiz für das Vorliegen von Objektivität und Unabhängigkeit und daher im Rahmen der Qualitätsbewertung zu berücksichtigen. Dem VPRT ist zuzugeben, dass auch Werbefreiheit keine vollumfängliche Garantie für Unabhängigkeit geben kann. Dennoch kann mit der Werbefreiheit die **Abhängigkeit von kommerziellen Interessen** verhindert und somit einer Gefahr für die Unabhängigkeit der Berichterstattung wirksam begegnet werden. Diese Einschätzung hinsichtlich der Gefährdungslage teilt

¹⁵⁶ Telemedienkonzept, S. 8.

auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung. Vom privaten Rundfunk könne etwa kein in seinem Inhalt breit angelegtes Angebot erwartet werden, weil die Anbieter zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nahezu ausschließlich auf Einnahmen aus Wirtschaftswerbung angewiesen seien.¹⁵⁷ Die Werbefinanzierung berge die Gefahr der Einflussnahme auf das Programm.¹⁵⁸ Werbefreiheit kann darüber hinaus auch die Benutzerfreundlichkeit des Angebots positiv beeinflussen, da ein starkes Werbeaufkommen unter Umständen die ungestörte Wahrnehmung des Angebots behindern kann. Die Tatsache, dass sich eine Verpflichtung zur Werbefreiheit schon aus dem Rundfunkstaatsvertrag ergibt, bewirkt nicht, dass dieses Kriterium nicht im Rahmen der Qualitätsbewertung berücksichtigt werden könnte. Für die **objektive Bewertung der Qualität** eines Angebots kommt es nicht darauf an, ob bestimmte Qualitätsmerkmale auf Grund einer gesetzlichen Verpflichtung ergeben oder „freiwillig“ angewendet werden. Dies spielt insbesondere auch aus Nutzersicht keine Rolle.

Gleiches gilt auch für die **Barrierefreiheit**. Auch wenn barrierefreie Angebote zum Grundversorgungsauftrag gehören mögen, stellt eine Zugangsmöglichkeit zu den Angeboten für alle Bevölkerungsgruppen ein Qualitätskriterium für Telemedien dar. Die zuvor (siehe oben 1.b.2)) ausführlich dargestellte Barrierearmut sorgt für einen hohen Nutzwert für alle Bevölkerungsgruppen und leistet daher einen wichtigen Beitrag zur Qualität des Angebots.

2) **Publizistische Bestimmung/Begründung der Verweildauerfristen**

Der Rundfunkrat hält die im Telemedienkonzept dargestellte publizistische Bestimmung der Verweildauern für plausibel.

a) **Ausführungen in den Stellungnahmen**

Der Deutsche Musikrat spricht sich für eine **langfristige Abrufbarkeit von kulturellen Themen** aus, da diese aus Nutzersicht einen Mehrwert darstellen.¹⁵⁹

Der VPRT kritisiert das Anknüpfen der Verweildauer an ein bestimmtes **Format**. Auf diese Weise werde allen Inhalten eines bestimmten Formats pauschal ein publizistischer Mehrwert unterstellt, was mit den Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags nicht vereinbar sei. Die Konkretisierung in der Angebotsbeschreibung erfolge lediglich exemplarisch. Dies gelte auch hinsichtlich der Archivinhalte. Darüber hinaus seien die **allgemeinen Öffnungsklauseln** für redaktionellen Bedarf im Einzelfall zu bemühen.

¹⁵⁷ BVerfGE 73, 118, 155f.

¹⁵⁸ BVerfGE 83, 238 = 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88; Rn. 441 bei juris; vgl. auch BVerfGE 119, 181, 216.

¹⁵⁹ Deutscher Musikrat, S.2.

geln. Er fordert eine Anpassung zumindest der Fristen für Magazine, Dokumentationen und Reportagen, sowie Fernsehfilmen und Spielfilmen und ausgewählten Unterhaltungsangeboten.¹⁶⁰ Der ZVVB kritisiert, die Länge der Verweildauern werde nicht hinreichend differenziert.¹⁶¹

b) Ausführungen des Intendanten

Das Verweildauerkonzept in der Angebotsbeschreibung beschreibt die Verweildauern anhand von verschiedenen **Genres und Formaten**. Hinsichtlich des Archivs kategorisiert es die Inhalte, die dazu gehören sollen und beschreibt diese näher.¹⁶² Nach Auffassung des Intendanten kann dem **Vielfaltsgebot** nur Genüge getan werden, wenn die Inhalte in relevanten Zeiträumen zum Abruf bereit gehalten werden. Die Verweildauer im Telemedienkonzept richtet sich nach dem in der ARD abgestimmten Verweildauerkonzept für die Gemeinschaftsangebote. Danach widersprechen enge zeitliche und inhaltliche Beschränkungen der Dynamik des Internets und den **Erwartungen der Nutzer**. Aus Nutzer- und redaktioneller Sicht sei eine genre- und inhaltspezifische Differenzierung notwendig. Eine unsachgemäße Befristung würde darüber hinaus auch die redaktionelle Auswahlfreiheit massiv einschränken. Das Konzept sei aber nicht darauf ausgelegt, alle Inhalte unbefristet vorzuhalten. Hinsichtlich der Verweildauer erfolge grundsätzlich immer eine redaktionelle Auswahl.¹⁶³ Im Rahmen des Verweildauerkonzepts sei die jeweilige Maximalverweildauer angegeben, die in der Praxis aus Gründen der redaktionellen Veranlassung und Auswirkungen des Urheber- und Persönlichkeitsrechts häufig unterschritten werde.¹⁶⁴

In der Kommentierung wird ausgeführt, die Verweildauer entspreche dem **Inhalt und der Bedeutung** des Angebots. Bei der Einschätzung der Relevanz der Verweildauer und der Bedeutung des Beitrags könne nicht zu starren Grenzen gefolgt werden, sondern es müsse Raum für eine journalistisch-redaktionelle Bewertung bleiben. Bei einer Befristung auf sieben Tage wäre Radio Bremen nicht in der Lage, relevante Nutzergruppen zu erreichen und damit den meinungsbildenden Auftrag zu erfüllen. Mit der „Ergänzenden Stellungnahme vom 19. Mai 2010“ passte der Intendant das Verweildauerkonzept hinsichtlich bestimmter fiktionaler Formate an.¹⁶⁵

¹⁶⁰ VPRT, S. 29 ff..

¹⁶¹ ZVVB, S. 4.

¹⁶² Telemedienkonzept, S. 30 ff..

¹⁶³ Telemedienkonzept, S. 27.

¹⁶⁴ Telemedienkonzept, S. 29.

¹⁶⁵ Telemedienkonzept neu, S. 32.

c) Bewertung des Rundfunkrats

Auch im Zusammenhang mit den Verweildauerfristen hält der Rundfunkrat die Auslegung des **Begriffs des Angebots** für zentral, denn § 11d Abs. 2 Nr. 3 HS 2 RStV verlangt eine angebotsabhängige Befristung. Hier kann aber wiederum nicht jeder einzelne Beitrag gemeint sein: Ein Abstellen auf den einzelnen Beitrag würde dazu führen, dass für jeden Beitrag im einzelnen eine Abwägung bezüglich der Verweildauer im Rahmen eines Drei-Stufen-Tests beantragt werden müsste und der Beitrag erst danach online gestellt werden dürfte. Eine solche Betrachtungsweise würde die **Programmautonomie** des Intendanten unzulässig einschränken. Um eine hinreichende Programmautonomie zu erhalten, ist daher nach Ansicht des Rundfunkrats auf einen weniger kleinteiligen Begriff des Angebots abzustellen.

Für eine Rechtfertigung der Verweildauer muss ihre Länge dem **publizistischen Beitrag** angepasst werden. Der Rundfunkrat hält dabei eine Kategorisierung anhand von Genres und Formaten für einen grundsätzlich nachvollziehbaren Ansatz. Zwar ist dem VPRT zuzugeben, dass es innerhalb der Formate bezügliche einzelner Beiträge teils deutliche Unterschiede geben mag, was den publizistischen Beitrag angeht. Dennoch ist mit einer Orientierung an den Formaten eine **grundsätzliche Einschätzung** des publizistischen Mehrwerts möglich. Beispielsweise kann generalisierend davon ausgegangen werden, dass bei Beiträgen aus dem Bereich Bildung und Wissen die Inhalte eine längere Relevanz haben als die Inhalte aktueller Sendungen, so dass ein längeres Bereithalten von ersteren gerechtfertigt ist.

Der Rundfunkrat hält die im vorgelegten Verweildauerkonzept gewählte Kategorisierung daher für eine zulässige Möglichkeit, ausreichende Aussagen hinsichtlich des publizistischen Mehrwerts zu treffen und zugleich die Programmautonomie hinreichend zu berücksichtigen. Dies gilt auch für die Beschreibung des Archivinhalts.

Der Rundfunkrat hält die Angabe von **Maximalfristen** für zulässig und sinnvoll. Auf diese Weise wird ein hinreichender Spielraum für eine journalistisch-redaktionelle Entscheidung gewahrt und somit der Programmautonomie Rechnung getragen. Gleichzeitig wird aber ein Rahmen abgesteckt, der die Verweildauer eindeutig begrenzt. Ein solches Vorgehen ist auch nach der amtlichen Begründung möglich, in der davon ausgegangen wird, dass jedenfalls die Angabe einer Obergrenze für die zeitliche Verfügbarkeit erfolgen muss.¹⁶⁶

Die Möglichkeit, Inhalte in bestimmten Fällen wieder einzustellen, ist nach Ansicht des Rundfunkrats unproblematisch. Wie die Kommentierung ausführt, geschieht dies nur dann, wenn es einen redaktionellen Bedarf gibt. In diesem Fall muss es möglich sein, auch auf Inhalte zurückzugreifen, die schon einmal im Internet bereit gestellt wurden, ande-

¹⁶⁶ Amtliche Begründung, S. 21.

renfalls käme man zu dem widersinnigen Ergebnis, dass Beiträge mit entsprechendem Inhalt gegebenenfalls noch einmal produziert werden müssten. Die im Einzelfall für die verschiedenen Kategorien gewählten Verweildauern erscheinen dem Rundfunkrat insgesamt für eine aus publizistischen Gründen nachvollziehbare Gestaltung. Inwiefern die Länge der Verweildauer auch unter Berücksichtigung der anderen Abwägungsaspekte gerechtfertigt erscheint, wird unten (siehe f.) dargestellt.

c. Quantität und Qualität vorhandener frei zugänglicher Angebote

An dieser Stelle wird der bestehende publizistische Wettbewerb beschrieben, indem die Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote dargestellt werden.

1) Ausführungen in den Stellungnahmen

Nach Ansicht des VPRT ist bei der Bewertung der Qualität und Quantität der frei zugänglichen Angebote der Begriff der freien Zugänglichkeit dahingehend auszulegen, dass auch **entgeltpflichtige** Angebote hierunter zu verstehen sind.¹⁶⁷ Darüber hinaus würden im Telemedienkonzept bei der Abgrenzung der Wettbewerber teilweise nicht nachvollziehbare **Einschränkungen** vorgenommen, die den Kreis der Wettbewerber unzulässig verenge. Es sei unklar, ob bei der Bestimmung des Wettbewerbs Pay-Anbieter berücksichtigt wurden. Ferner hätte eine Auswertung der IVW-geprüften Online-Angebote erfolgen müssen. Darüber hinaus berücksichtige die Angebotsbeschreibung nicht die Auswirkungen auf den crossmedialen Wettbewerb.¹⁶⁸ Der ZVVB hält die im Konzept beschriebene Beschränkung bei der Wettbewerbsrecherche auf die ersten dreißig Treffer sowie die anschließende Kategorisierung der Wettbewerber für nicht nachvollziehbar. Es seien auch die regionalen Zeitungen zu berücksichtigen, die nicht direkt in Bremen herausgegeben würden. Die **Priorisierung** sei bewusst so vorgenommen, dass der Kreis der potenziellen Wettbewerber verkleinert werde. Zum Kreis der Wettbewerber seien alle zu zählen, bei denen www.radiobremen.de zu Nachfrageverlusten führen könnte. Dies betreffe auch Angebote, die nur einen Teil des Angebots von Radio Bremen abdeckten.¹⁶⁹

2) Ausführungen des Intendanten

Für die Darstellung der publizistischen Wettbewerbssituation wurde für das Telemedienkonzept eine eigene Wettbewerbsrecherche durchgeführt. Dabei wurden in verschiedenen **Suchmaschinen** Angebote recherchiert, indem Schlagwörter zur regionalen (Bremen) und inhaltlichen Ausrichtung sowie zu medialen Bezügen verwendet wurden. Auf diese

¹⁶⁷ VPRT, S. 41.

¹⁶⁸ VPRT, S. 43 f..

¹⁶⁹ ZVVB, S. 6.

Weise wurden 35 Angebote ermittelt, die anhand bestimmter Eigenschaften **priorisiert** wurden (Angebotsbreite, Zielgruppe, Aktualität, Professionalität, Multimedialität, Regionalbezug). Dabei wurden Angebote, die von der Selbstbeschreibung von www.radiobremen.de derart abwichen, dass sie nach Einschätzung des Intendanten nicht mehr als Wettbewerber betrachtet werden konnten, in der weiteren Untersuchung nicht mehr berücksichtigt. Die übrigen Angebote wurden nach journalistischen und internetspezifischen Qualitätskriterien inhaltsanalytisch untersucht. Die im Konzept genannten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Das Telemedienangebot von Radio Bremen biete als einziges einen **werbefreien, multimedialen Auftritt** und erfülle alle Bewertungskriterien für ein **journalistisch-redaktionell verantwortetes regionales Telemedienangebot**. Insbesondere wird betont, dass mit Ausnahme des Angebots „Offener Kanal/Bürgerradio/Radio Weser TV“ alle Angebote Werbung enthielten. Die als Wettbewerber identifizierten Angebote von Tageszeitungen erfüllten zwar die meisten Qualitätskriterien, stellten aber auf ihren Seiten keine audiovisuellen Inhalte zur Verfügung. Auch die Angebote zum Genre „Kultur“ seien bei privaten Anbietern geringer ausgeprägt.¹⁷⁰ Eine Berücksichtigung des crossmedialen Wettbewerbs sei nicht erforderlich gewesen.

3) Ausführungen im Gutachten

Die Wettbewerbsrecherche in dem vom Rundfunkrat in Auftrag gegebenen Gutachten basierte ebenfalls auf einer **Suchmaschinenrecherche**. Daneben berücksichtigte aserto die bei der Informationsgesellschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V. (IVW) gelisteten Bremer Angebote. Ferner wurde ein Abgleich mit der von der GVK bereitgestellten **Datenbank von Goldmedia** vorgenommen. Auch aserto klassifizierte die Angebote und priorisierte die Wettbewerber anschließend. Dabei gingen die Gutachter davon aus, dass der Begriff der „frei zugänglichen Angebote“ dahingehend auszulegen sei, dass sämtliche konventionellen Free- und Pay-Angebote zu berücksichtigen seien, die mit üblichem Registrierungsaufwand und zu marktüblichen Preisen zugänglich seien.¹⁷¹ Auf dieser Grundlage identifizierten sie 29 Wettbewerber für www.radiobremen.de und die dazugehörigen Teilangebote. Zwei der Angebote (dradio.de und de.euronews.de) wurden wegen der deutlichen Abgrenzbarkeit zu den übrigen Angeboten nicht weiter berücksichtigt.¹⁷² Zur Bestimmung der Qualität der Angebote, unterzog aserto das Angebot www.radiobremen.de und dessen Teilangebote so wie die Angebote der Wettbewerber einer Inhaltsanalyse. Aus Gründen der An-

¹⁷⁰ Telemedienkonzept, S. 47 ff.

¹⁷¹ Gutachten Telemedienkonzept, S. 63.

¹⁷² Gutachten Telemedienkonzept, S. 117 ff.; eine Übersicht der Wettbewerber findet sich auf S. 121.

schaulichkeit gruppierten die Gutachter die Ergebnisse hinsichtlich der Wettbewerber in:

- Online-Angebote von Tageszeitungen
- Online-Angebote von privaten Hörfunksendern
- Online-Angebote von TV-Veranstaltern
- Online-Stadt- und Veranstaltungsportale
- Online-Angebote für eine junge Zielgruppe.

Zusammenfassend kommen die Gutachter nach der Inhaltsanalyse zu folgendem Ergebnis der publizistischen Wettbewerbssituation:¹⁷³

Insgesamt zeige sich ein **facettenreicher publizistischer Wettbewerb**, bei dem die unterschiedlichen Angebote jeweils **klare eigene Profile** aufwiesen. Das Online-Angebot von Radio Bremen weise ein **besonders vielfältiges Themenprofil** auf und berichte **hintergründiger** als eine Vielzahl der Wettbewerber. Das Angebot von Radio Bremen grenze sich durch die Einbettung multimedialer Elemente deutlich vom Wettbewerb ab. Ein besonderes Merkmal seien dabei die verlinkten Videos und Audios. Insbesondere Audios und Podcasts seien zahlreich vertreten und leicht auffindbar. **Interaktive** Elemente seien aber eher **selten**.

Die Angebote der **Tageszeitungen** seien stark auf **Information** ausgerichtet. Gemeinsam mit dem Angebot von Radio Bremen böten sie als einzige der untersuchten Wettbewerber in größerem Umfang aktuelle Informationen zu politischen und wirtschaftlichen Themen in Bremen. Im Vergleich zum Themenspektrum der Tageszeitungen berücksichtige das Angebot von Radio Bremen die Themenbereiche Bildung, Kultur und Unterhaltung wesentlich stärker und liefere in größerem Umfang Hintergrundinformationen. Tageszeitungen böten in ihren Onlineauftritten **häufig Videoinhalte und interaktive Elemente**. Ihre Seiten seien webfinanziert und zumeist seien Teile ihres Angebots kostenpflichtig.

Bei den Online-Angeboten von privaten **Hörfunksendern** werde der Schwerpunkt auf **unterhaltende Inhalte** gelegt. Themen aus den Bereichen Information, Bildung und Kultur seien äußerst selten. Eine wichtige Rolle spielten **Gewinnspiele und Mitmach-Aktionen**. Solche enthielte das Angebot von Radio Bremen in geringerem Maße auch, allerdings ohne kommerzielle Hintergründe und Verknüpfungen. Verwendete multimediale Inhalte seien in erster Linie Live-Streams und digitale Channels. Das Podcast-Angebot sei im Vergleich zu dem von Radio Bremen kleiner, Videos selten.

Die Online-Angebote der **Fernsehveranstalter** seien in erster Linie **Plattformen** für die **linearen Beiträge** ihrer Vorabendsendungen. Diese würden zumeist ohne zusätzliche Informationen und Hintergründe ins

¹⁷³ Gutachten Telemedienkonzept, S. 127 ff.; Zusammenfassung auf S. 141 ff..

Netz gestellt und böten daher keine inhaltliche Tiefe. Sie seien vollständig kostenfrei abrufbar. Werbung sei auf den Seiten relativ selten.

Die Seiten der **Stadt- und Veranstaltungsportale** konzentrierten sich auf die Themenbereiche **Service, Freizeit, Tourismus und Events**. Eine Schnittmenge mit den Angeboten von Radio Bremen ergebe sich nur teilweise im Bereich musikalischer und kultureller Veranstaltungen. Die Aufbereitung der Themen sei im Vergleich zu den Angeboten von Radio Bremen in stärkerem Maße meinungsbetont und biete weniger Hintergrundinformationen.

Die Angebote für **junge Zielgruppen** seien stark auf **Musik und Veranstaltungen** ausgerichtet. Sie böten auch tiefergehenden Inhalt und häufig meinungsbetonte Darstellungen zu den Themen.

4) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat macht die Ergebnisse des Gutachtens zur **Grundlage seiner Bewertungen**. Die im Gutachten vorgenommene Wettbewerbsanalyse hat neben den Suchmaschinen noch weitere Informationsquellen berücksichtigt und das Vorgehen nachvollziehbar erläutert, so dass die Einwände Dritter bezüglich der **Methode der Wettbewerbsanalyse** hinreichend berücksichtigt sind. Nach Ansicht des Rundfunkrats kann schließlich auch offen bleiben, ob kostenpflichtige Angebote im Rahmen der „**frei zugänglichen Angebote**“ zu berücksichtigen sind, da sie im Rahmen des Gutachtens zu Gunsten der Wettbewerber jedenfalls mit einbezogen wurden. Die Berücksichtigung des crossmedialen Wettbewerbs war nicht erforderlich. Aus dem Kontext des § 11f Abs. 4 RStV ergibt sich, dass nur Telemedienangebote gemeint sind, da die Vorschriften des §§ 11d ff. RStV Regelungen für Telemedien treffen und der Angebotsbegriff in diesem Zusammenhang nur auf Telemedien bezogen wird. Auch die amtliche Begründung beschreibt, dass die Neuregelung der Telemedien durch die Marktauswirkungen im Onlinebereich begründet sei.¹⁷⁴

Nach den Ergebnissen des Gutachtens sind die Wettbewerber in quantitativer Hinsicht mit einer Anzahl von 27 überschaubar. Die Qualität der Angebote ist nach Einschätzung des Rundfunkrats auf der Grundlage des Gutachtens unterschiedlich zu bewerten. Wie sich diese Aspekte auf den qualitativen Beitrag des Angebots www.radiobremen.de zum publizistischen Wettbewerb auswirken, wird im Rahmen der abschließenden Abwägung berücksichtigt.

d. Meinungsbildende Funktion angesichts vorhandener vergleichbarer öffentlich-rechtlicher und privater Angebote

Die meinungsbildende Funktion des Angebots von Radio Bremen lässt sich nach Auffassung des Rundfunkrats bestimmen, indem die Entwick-

¹⁷⁴ Amtliche Begründung, S. 15 f..

lung des publizistischen Wettbewerbs ohne dieses Angebot betrachtet wird. Dies entspricht den Ausführungen, die im Gutachten im Rahmen der dynamischen Analyse zu den Auswirkungen auf den publizistischen Wettbewerb gemacht werden.

1) Ausführungen in den Stellungnahmen

Nach Auffassung von CARTA und dem ZVVB bestünde bei den Online-Medienmärkten bereits Meinungsvielfalt, weshalb **keine starken Eingriffe** in diesem Bereich **erforderlich** seien.¹⁷⁵

2) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant sieht die meinungsbildende Funktion angesichts vorhandener Angebote darin begründet, dass es ein **Bedürfnis nach professionellen, frei zugänglichen Inhalten** insbesondere vor dem Hintergrund gibt, dass künftig immer mehr Inhalte kostenpflichtig angeboten würden.¹⁷⁶

3) Ausführungen im Gutachten

Das Gutachten kommt bei der Darstellung der Eigenschaften des Medienmarktes zu dem Ergebnis, dass auch hinsichtlich des Online-Marktes **Marktunvollkommenheiten** bestehen, wobei sich die Ausprägung von den herkömmlichen Medien teilweise unterscheidet. Manche Elemente könnten zu einem besseren Funktionieren des Marktes führen, andere dagegen zu neuen Unvollkommenheiten.¹⁷⁷ Hinsichtlich des im Gutachten erstellten **Trendszenarios** wird dargestellt, dass die **kurzfristigen** Auswirkungen bei einem Marktaustritt von Radio Bremen **marginal** wären. Die thematische Vielfalt und die geografische Gesamtausrichtung würden sich zunächst kaum verändern. Eine **Ausnahme** sei aber die **inhaltliche Tiefe**, da mit dem Marktaustritt insbesondere Kontext- und Hintergrundinformationen zurückgehen würden. Ferner entfiere das **balancierende Element** des öffentlich-rechtlichen Angebots hinsichtlich Meinungsstärke und Beurteilungen.

Langfristig seien auf Grund der Querfinanzierung durch Werbung jedoch **negative Auswirkungen** auf die publizistische Vielfalt und Qualität zu erwarten, da nur wenige Anbieter in der Lage sein würden, ihre Angebote unbeeinflusst von Werbeinteressen zu gestalten. **Qualitätsjournalismus** würde sich daher nur für einige wenige Anbieter, die aus der Offline-Welt bekannt seien, lohnen, da diese von ihrer intakten Reputation profitieren könnten.

Ferner sei davon auszugehen, dass Inhalte **verstärkt gegen Bezahlung** angeboten würden. Dies gelte insbesondere für attraktive Inhalte wie

¹⁷⁵ CARTA, S. 3 u. 5; ZVVB, S. 1.

¹⁷⁶ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 8.

¹⁷⁷ Gutachten Telemedienkonzept, S. 162.

Sportergebnisse. Aktuelle und oberflächliche politische Inhalte würden vermutlich auch langfristig kostenfrei zur Verfügung stehen. Dennoch werde Werbung die wichtigste Erlösform bleiben, was eine **strukturelle Abhängigkeit von der Werbewirtschaft** bedeute. Diese werde dadurch verstärkt, dass für Online-Werbung viele Alternativen zu publizistischen Werbeträgern bestünden. Außerdem entwickle die Werbewirtschaft Werbeformate in Richtung integrierter Formen. Diese hohe Wettbewerbsintensität führe dazu, dass Inhaltenanbieter ihre Werbeattraktivität optimieren müssen. Es müsse daher davon ausgegangen werden, dass Inhalte, ihre Selektion, ihre Kontextualisierung und die Gestaltung langfristig kommerzialisiert würden. Teilweise sei aber eine **korrigierende Funktion** solcher Trends durch das Angebot **von Blogs und Foren** möglich. Die Motivation für andere Anbieter, schwierige Themen trotz struktureller Abhängigkeit dennoch anzugehen, beziehungsweise ein zusätzliches Korrektiv entfielen aber bei einem Marktaustritt des Angebots von Radio Bremen.

Darüber hinaus sei eine **Konzentrationsentwicklung** hinsichtlich der Informationsangebote bei den Tageszeitungen nicht auszuschließen. Dies sei langfristig ernst zu nehmen, obwohl derzeit zehn Angebote von Tageszeitungen bestünden, bei denen derzeit keines eine klare Vormachtstellung inne habe.¹⁷⁸

Auch ausgehend vom zweiten Extremszenario kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass sich kurzfristig zwar nur geringe Änderungen ergeben würden, ein Marktaustritt von Radio Bremen sich langfristig aber negativ auswirke.¹⁷⁹ Zu einer anderen Einschätzung kommen die Gutachter lediglich ausgehend von dem ersten Extremszenario, bei dem der Online-Markt wächst und sich Qualitätsjournalismus im Netz rechnet¹⁸⁰.

4) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat hält die Einschätzungen des Gutachters für nachvollziehbar und stützt sich in seiner Abwägungsentscheidung auf dessen Ergebnisse. Er geht daher insbesondere auch davon aus, dass auch auf dem Online-Markt Marktunvollkommenheiten herrschen, die sich auch hinsichtlich der Meinungsvielfalt negativ auswirken können. Nach Ansicht des Rundfunkrats kann sich dabei maßgeblich auf die Aussagen zum Trendszenario gestützt werden, da dieses die nach Einschätzung der Gutachter wahrscheinlichste Option der zukünftigen Entwicklung darstellt. Hinsichtlich des prognostischen Charakters des Gutachtens berücksichtigt der Rundfunkrat ferner, dass die Aussagen je unpräziser

¹⁷⁸ Gutachten Telemedienkonzept, S. 216 ff..

¹⁷⁹ Gutachten Telemedienkonzepts, S. 206 ff..

¹⁸⁰ Gutachten Telemedienkonzept, S. 201 ff..

werden, desto weiter die zu beurteilenden Umstände in der Zukunft liegen.¹⁸¹

e. Marktliche Auswirkungen des Angebots

Ferner sind die Auswirkungen des Angebots auf den ökonomischen Markt als Abwägungskriterium zu berücksichtigen.

1) Ausführungen in den Stellungnahmen

Nach Ansicht des ZVVB erschwere das Angebot von Radio Bremen die **Marktzutrittschancen** für private, werbefinanzierte Anbieter und verzerre so den Wettbewerb. Das Angebot müsse besondere Zurückhaltung üben, um nicht werbefinanzierte Inhalte zu verhindern oder zu verdrängen.¹⁸² CARTA erklärt, dass jedes öffentlich-rechtliche Angebot dazu führe, dass andere Angebote **weniger genutzt** und daher entsprechend weniger einnehmen würden. Darüber hinaus stelle die Möglichkeit der **crossmedialen Vermarktung** der Onlineangebote in den linearen Angeboten eine Wettbewerbsverzerrung dar.¹⁸³

2) Ausführungen des Intendanten

In der Kommentierung zu dem vom Rundfunkrat in Auftrag gegebenen Gutachten geht der Intendant davon aus, dass sich nach dem Gutachten **keine relevanten Auswirkungen** auf den Wettbewerb ergeben. Die Existenz des Telemedienangebots von Radio Bremen führe nicht zu einer Gefährdung von Anbietern mit kommerziellen Geschäftsmodellen.¹⁸⁴

3) Aussagen des Gutachtens

Im Rahmen der dynamischen Analyse bestimmten die Gutachter zunächst die **ökonomische Bedeutung** des Telemedienangebots von Radio Bremen. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Publikumsnachfrage des Angebots wie bei privatwirtschaftlichen Angeboten sowohl in an die Weberwirtschaft verkaufbare Kontakte, als auch Transaktionsbeziehungen für direkte Erlöse münden könnte und im folgenden das Erlöspotential geschätzt.

Nach Einschätzung des Gutachtens könnten dabei folgende Aspekte des Angebots als „geldwert“ im Sinne direkter Transaktionsbeziehungen sein:

- Gewinnspiele, Verweise auf kostenpflichtige Telefonnummern und Hinweise auf Sponsoring oder kommerzielle Partner
- Audio-Dateien und Podcasts

¹⁸¹ vgl. Gutachten Telemedienkonzept, S. 145 f..

¹⁸² ZVVB, S. 2; 7.

¹⁸³ CARTA, S. 4.

¹⁸⁴ Kommentierung Gutachten, S., 8.

▪ Archive.

Die Gutachter gehen hinsichtlich der ersten beiden Elemente von einer **geringen ökonomischen Bedeutung** aus. Hinsichtlich der Archive konnten sie die Bedeutung **nicht näher quantifizieren**, da diesbezüglich keine Nutzerdaten vorlagen.

Auch hinsichtlich der Möglichkeit, die Nutzerzahlen in Form von Werbekontakten zu verkaufen und des Verweises auf Sponsoring und kommerzielle Partner schätzen die Gutachter die ökonomische Bedeutung als **sehr gering** ein. Hinsichtlich des ökonomischen Wertes der Werbekontakte geben sie einen **Schätzwert von 17.430 €/Monat** an, betonen aber, dass diese Zahl lediglich eine grobe Schätzung darstellen würde und das sogenannte Frequency Caping, das den Wert schmälern würde, nicht berücksichtigt sei.

Insgesamt gehen die Gutachter von einer **äußerst geringen ökonomischen Bedeutung des Angebots** aus, eine genaue Quantifizierung sei dabei aber nicht möglich.¹⁸⁵

Anschließend wurde mit Hilfe der Szenariotechnik die Frage beurteilt, inwiefern die Nutzer des Angebots von Radio Bremen bei einem Marktaustritt zu anderen Anbietern wandern würden und dort vermarktbar wären. Hinsichtlich des Trendszenarios, das die wahrscheinlichsten Entwicklungen für die Zukunft berücksichtigt, kamen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass **insbesondere die Online-Angebote von Tageszeitungen** von einem erhöhten Nuteraufkommen profitieren würden; sowohl durch den Gewinn von zusätzlichen Werbekunden als auch durch zusätzliches Vermarktungspotential für Direktentgelte. Online-Angebote von **Hörfunksendern, Stadt- und Veranstaltungsportale** und zum Teil auch **Online-Angebote für eine junge Zielgruppe** würden ebenfalls von einem Marktaustritt profitieren. Es sei aber davon auszugehen, dass **nicht sämtliche Nutzer** zu den entsprechenden Wettbewerbern abwandern würden. Auf Grund der nicht-publizistischen Konkurrenz sei davon auszugehen, dass nur etwa die Hälfte der Nutzer tatsächlich als Werbekontakt vermarktbar ist. Ferner sei das Vermarktungspotential der Nutzerabwanderung für Direktentgelte als gering einzustufen, da sich hieraus nur Kleinstbeträge erzielen ließen und der Nutzungsumfang der Mehrwertangebote im Vergleich zum herkömmlichen Inhalteangebot gering sei.¹⁸⁶

Hinsichtlich des ersten Extremszenarios geht das Gutachten davon aus, dass bei einem Marktaustritt die Anzahl potentieller Werbekontakte, aber auch die Vermarktbarkeit eines Bezahlmodells zunehmen würde.¹⁸⁷ Bei Annahme des zweiten Extremszenarios wäre nach Ansicht der Gutachter nicht mit einer Verbesserung der Angebote zu rechnen, mit Ausnahme

¹⁸⁵ Gutachten Telemedienkonzept, S. 189 ff..

¹⁸⁶ Gutachten Telemedienkonzept, 211 ff..

¹⁸⁷ Gutachten Telemedienkonzept, S. 195 ff..

von Angeboten, die bereits über Foren, Communities oder Blogs verfügten. Mittel- bis langfristig würde sich allerdings die ökonomische Wettbewerbssituation für publizistische Angebote verschärfen.¹⁸⁸

4) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat hält auch hinsichtlich der Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb die Aussagen des Gutachtens für plausibel und macht sie zur Grundlage seines Abwägungsprozesses. Auch hier legt er maßgeblich die Ergebnisse des Trendszenarios zu Grunde, da dieses nach Auffassung der Gutachter die wahrscheinlichsten künftigen Entwicklungen darstellen. Der Rundfunkrat kann eine **Verzerrung des Wettbewerbs** nach diesen Ergebnissen **nicht erkennen**. Er hat die vorhandenen marktlichen Auswirkungen in der Abwägungsentscheidung berücksichtigt.

Hinsichtlich der Archive geht der Rundfunkrat entsprechend der anderen Inhalte davon aus, dass sich auch die marktlichen Auswirkungen in einem überschaubaren Rahmen halten. Diese Auffassung liegt zum einen darin begründet, dass die ökonomische Bedeutung des **Gesamtangebots** von den Gutachtern schon für **gering** befunden wurde. Darüber hinaus bietet www.radiobremen.de derzeit **wenig Archivmaterial** an, wie das Konzept darstellt. Sollte es bei der Erweiterung des Archivs hinsichtlich Inhalt und/oder Umfang Änderungen geben, die Anhaltspunkte dafür bieten, dass ein neues oder verändertes Angebot vorliegt, wird entsprechend der Aufgreifkriterien darüber entschieden, ob ein erneuter Drei-Stufen-Test erforderlich ist, so dass etwaige marktliche Auswirkungen zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt würden.

f. Bewertung des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb (Abwägungsprozess)

Der Rundfunkrat hält nach einer Abwägung und Gewichtung aller relevanten Kriterien den Beitrag zum publizistischen Wettbewerb des Telemedienangebots für hinreichend groß, um eine **öffentlich-rechtliche Beauftragung zu rechtfertigen**.

1) Ausführungen in den Stellungnahmen

Nach Auffassung des VPRT besteht ein erhöhter Legitimationsbedarf für **nicht sendungsbezogene Beiträge**¹⁸⁹ Ferner sei in der Angebotsbeschreibung lediglich beschrieben, wie sich das Angebot von Radio Bremen von den Wettbewerben unterscheide, nicht aber, inwiefern es einen tatsächlichen **publizistischen Mehrwert** darstellte.¹⁹⁰ Darüber hinaus rügen ZVVB und VPRT, dass die **Auswirkungen der Länge der Ver-**

¹⁸⁸ Gutachten Telemedienkonzept, S. 206 ff..

¹⁸⁹ VPRT, S. 40; 42.

¹⁹⁰ VPRT, S. 44.

weildauern auf den Markt im Telemedienkonzept nicht hinreichend berücksichtigt worden seien.¹⁹¹

2) Ausführungen des Intendanten

In der Kommentierung wird darauf hingewiesen, dass ein publizistischer „Mehrwert“ im Sinne eines „Mehr“ im Vergleich zu dem schon bestehenden oder geplanten Angebot im Rahmen des Drei-Stufen-Tests nicht gefordert sei.¹⁹²

3) Bewertung des Rundfunkrats

Gegenstand der Bewertung auf der zweiten Stufe des Drei-Stufen-Tests ist gem. § 11f Abs. 2 S. 2 Nr. 2 RStV der qualitative Beitrag zum publizistischen Wettbewerb. Ein Mehrwert ist demnach nicht zwingend erforderlich. Allerdings muss der Beitrag zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung aller relevanten Abwägungsfaktoren so groß sein, dass er etwaige **negative Auswirkungen überwiegt**. Einen erhöhten Legitimierungsbedarf für nichtsendungsbezogene Angebote sieht der Rundfunkrat nicht. Zwar sind sendungsbezogene Telemedien für die erste Woche unmittelbar gesetzlich beauftragt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass andere Telemedien nur unter erhöhten Anforderungen als legitimiert gelten könnten. Eine solche Auslegung findet auch im Rundfunkstaatsvertrag keine Stütze, da im Rahmen des § 11f Abs. 4 RStV nicht weiter zwischen sendungsbezogenen und nicht sendungsbezogenen Telemedien unterschieden wird.

Der Rundfunkrat geht nach den oben (b.) dargestellten Qualitätselementen von einem abstrakt hochwertigen Telemedienangebot von Radio Bremen aus. Diese Einschätzung hat auch unter Berücksichtigung der Angebote der publizistischen Wettbewerber, der meinungsbildenden Funktion und der ökonomischen Auswirkungen Bestand. Das Angebot von Radio Bremen weist im Vergleich zu den anderen Angeboten die **vielfältigsten Inhalte** auf, hat ein eigenes Profil bezüglich der Verwendung multimedialer Elemente (insbesondere Audios) und nimmt, was die Vertiefung und die Hintergrundinformationen betrifft, unter den Wettbewerbern eine Vorreiterrolle ein (siehe oben c.). Bei einem gedachten Marktaustritt des Angebots von Radio Bremen sind die Auswirkungen auf den publizistischen Wettbewerb eher ungünstig (siehe oben d.). Insbesondere wäre unmittelbar mit einem Rückgang der inhaltlichen Tiefe zu rechnen. Langfristig wäre mit negativen Auswirkungen auf die publizistische Vielfalt und Qualität zu rechnen, da **sich Qualitätsjournalismus nur für sehr wenige Anbieter** rechnen würde.

Die Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb sind im Vergleich dazu von weniger großem Gewicht: Wie sich aus dem vom Rundfunkrat

¹⁹¹ VPRT, S.30, ZVVB, S. 4.

¹⁹² Kommentierung Telemedienkonzept, S. 22.

beauftragten Gutachten ergibt, hat das Telemedienangebot von Radio Bremen zwar Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb. Diese sind allerdings als **gering** zu bewerten (siehe oben e.). Dies ergibt sich zum einen daraus, dass der ökonomische Wert des Angebots an sich schon nicht besonders hoch liegt. Zum anderen würde den Wettbewerbern von Radio Bremen dieser noch nicht einmal uneingeschränkt zu Gute kommen, da nur etwa die Hälfte der Nutzer bei den Wettbewerbern zu vermarkten wären und auch die Bereitschaft, für Angebote zu zahlen gering wäre.

Unter Berücksichtigung dieser Umstände **überwiegt** nach Ansicht des Rundfunkrats **der qualitative Beitrag** des Angebots von Radio Bremen zum publizistischen Wettbewerb die Auswirkungen, die er auf die Wettbewerber hat.

Auch bei einer detaillierten Betrachtungsweise ist diese Einschätzung des Rundfunkrats gültig. Von den ökonomischen Auswirkungen am meisten betroffen sind die Online-Angebote der Tageszeitungen, die mit dem Angebot von Radio Bremen auch in engem publizistischem Wettbewerb stehen, gefolgt von Angeboten der privaten Hörfunksender, den Stadt- und Veranstaltungsportalen und den Angeboten für eine junge Zielgruppe. Daher hatte hier insbesondere bezüglich dieser Wettbewerber eine Abwägung der Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb angesichts des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb im Einzelnen stattzufinden. Der Rundfunkrat kommt auch danach zu dem Ergebnis, dass die Auswirkungen auf den ökonomischen Markt hinzunehmen sind.

Dies gilt in hohem Maße im **Vergleich zu den Angeboten der Hörfunksender, der Stadt- und Veranstaltungsportale** und den Angeboten für eine **junge Zielgruppe**. Hier wird der publizistische Beitrag des Angebots von Radio Bremen besonders deutlich. Die für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung besonders relevanten Bereiche der Information, Bildung und Kultur werden durch diese Angebote nur unzureichend abgedeckt. Auch die Vertiefung von Themen ist hier nur in geringem Umfang verwirklicht. Nach Überzeugung des Rundfunkrats sind angesichts dieser Umstände die ökonomischen Auswirkungen des Telemedienangebots von Radio Bremen hinzunehmen. Dies gilt umso mehr, als dass die Angebote der Hörfunksender, der Stadt- und Veranstaltungsportale und die Angebote für eine junge Zielgruppe bei den ohnehin nur geringfügigen ökonomischen Auswirkungen noch nicht einmal die Hauptbetroffenen sind.

Differenzierter zu betrachten sind die Auswirkungen auf die **Angebote der Tageszeitungen**. Diese sind laut dem Gutachten am intensivsten von den ökonomischen Auswirkungen des Angebots von Radio Bremen betroffen und tragen zugleich in größerem Umfang zum publizistischen Wettbewerb bei. Ähnlich wie das Angebot von Radio Bremen liegt der Schwerpunkt dieser Angebote im Bereich Information. Allerdings hält das

Angebot von Radio Bremen darüber hinaus in größerem Umfang Angebote aus den Bereichen Bildung, Kultur und Unterhaltung und setzt damit unter dem Aspekt der Themenvielfalt Maßstäbe. Darüber hinaus trägt das Angebot von Radio Bremen insbesondere auch durch die im Vergleich zu den Angeboten der Tageszeitungen **hintergründigere und vertiefendere Berichterstattung** wesentlich zum publizistischen Wettbewerb bei. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass neben den Angeboten der Tageszeitungen nur noch das Angebot von Radio Bremen in größerem Umfang aktuelle Informationen zu politischen und wirtschaftlichen Themen bereithält. Die Gutachter halten daher bei einem Marktaustritt des Angebots von Radio Bremen Konzentrationstendenzen in diesem Bereich für möglich. Weiter ist zu beachten, dass auch wenn die Tageszeitungen in ökonomischer Hinsicht am deutlichsten betroffen sind, diese Betroffenheit sich in quantitativer Hinsicht in einem äußerst überschaubaren Rahmen hält. Vor diesem Hintergrund ist der Rundfunkrat der Auffassung, dass das Angebot von Radio Bremen auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die am stärksten betroffenen Wettbewerber der positive Beitrag zum publizistischen Wettbewerb überwiegt.

Schließlich kommt der Rundfunkrat auch unter Berücksichtigung der im Konzept beschriebenen **Verweildauern** zu keiner anderen Bewertung. Die publizistische Begründung des Verweildauerkonzepts hält der Rundfunkrat nach den entsprechenden Anpassungen für plausibel und nachvollziehbar (siehe oben b.2)). Diese Einschätzung bleibt auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Verweildauern auf die Wettbewerber bestehen. Zwar ist im Gutachten der Umfang der beschriebenen Verweildauern nicht erfolgt; dies ist aber auch nicht erforderlich. Gegenstand des Gutachtens war das zum Zeitpunkt der Erstellung verwirklichte Telemedienangebot, bei dem das Verweildauerkonzept noch nicht vollständig umgesetzt war. Somit sind bei der Bewertung der ökonomischen Auswirkungen Verweildauern zu Grunde gelegt worden, die **eher höher** sind als diejenigen, die im Telemedienkonzept beschrieben wurden. Daher sind die Aussagen des Gutachtens auch vor dem Hintergrund des mit der Angebotsbeschreibung geltenden Verweildauerkonzepts noch gültig. Die marktlichen Auswirkungen sind dabei so gering, dass sie vom publizistischen Beitrag, der durch die im Konzept beschriebene Verlängerung der Verweildauer erzielt wird, in jedem Fall überwogen werden. Eine nähere Differenzierung war daher nicht erforderlich.

Hinsichtlich der **Teletexte** ist der Rundfunkrat der Ansicht, dass angesichts der nicht vorhandenen Auswirkungen auf den Markt und dem hohen Nutzen der Programminformationen bei der Rezeption des linearen Programms der qualitative Beitrag des Angebots deutlich überwiegt.

3. Dritte Stufe: Finanzieller Aufwand des Angebots

Nach Ansicht des Rundfunkrats entspricht das Telemedienangebot von Radio Bremen der Voraussetzung des § 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 3 RStV. So weit ihm eine Überprüfung dessen zugewiesen ist, hält er den finanziellen Aufwand für erforderlich.

a. Kostenaufschlüsselung/Transparenz

1) Ausführungen in den Stellungnahmen

CARTA, der VPRT und der ZVVB halten eine **weitere Aufschlüsselung der Kosten** für notwendig; die Ausweisung einer Gesamtsumme sei für eine Überprüfung nicht ausreichend.¹⁹³ Nach Ansicht des VPRT ist eine transparente Einzelkostenzuordnung erforderlich; die pauschale Ausweisung der erforderlichen Kosten ermögliche weder für Dritte noch für den Rundfunkrat eine qualifizierte Bewertung der Angebote. Die Aufschlüsselung des finanziellen Bedarfs müsse eine Überprüfung durch die KEF ermöglichen; dies ergebe sich aus § 11f Abs. 2 RStV.¹⁹⁴ Es sei bei der Darstellung der finanzielle Aufwand gegen den publizistischen Mehrwert abzuwägen, also eine **Kosten-Nutzen-Abwägung** anzustellen.¹⁹⁵

2) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept werden die Kosten mit einer **pauschalen Summe** angegeben. Demnach sollen die Kosten für das Jahr 2009 1.871 T€, für das Jahr 2010 1.909 T€ betragen. In den Folgejahren sei mit einer weiteren leichten Kostensteigerung auf Grund von Preis- und Tarifsteigerungen und Erweiterungen des Angebots zu rechnen. Die Kosten umfassten alle Aufwendungen, die dem Telemedienkonzept verursachungsgerecht zugeordnet werden können. Folglich seien alle im Zusammenhang mit dem Telemedienangebot anfallenden Personal-, Programm- und Sachaufwendungen sowie die Verbreitungskosten umfasst. Die Kosten berücksichtigten auch anteilige Kosten im Bereich der Redaktionen, in der IT und in der Programmverbreitung. Sie würden dabei nach einer mit der KEF abgesprochenen Methodik erhoben.¹⁹⁶ Der KEF-Leitfaden, auf dem die Berechnung der Kosten beruhe, habe als Pressefassung auf Nachfrage zur Verfügung gestanden.¹⁹⁷

Mit Schreiben vom 10. November 2009 forderte der DST-Ausschuss durch die Vorsitzende des Rundfunkrats den Intendanten zu einer **näheren Aufschlüsselung** der Kosten der Telemedienangebote auf. Der In-

¹⁹³ CARTA, S.4; VPRT, S. 49; ZVVB, S. 7.

¹⁹⁴ VPRT, S. 49 f.

¹⁹⁵ VPRT, S. 49.

¹⁹⁶ Telemedienkonzept, S. 54.

¹⁹⁷ Kommentierung Telemedienkonzept, S. 55.

tendant antwortete mit einem Schreiben, dem eine Aufschlüsselung der Kosten beigelegt war, am 17. Dezember 2009.

3) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat hält die Darstellung der Kosten im Telemedienkonzept für hinreichend. Nach § 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 3 RStV hat die Rundfunkanstalt gegenüber dem Rundfunkrat Aussagen darüber zu treffen, welcher finanzielle Aufwand erforderlich ist. Wie sich aus den obigen Ausführungen zur prüffähigen Angebotsbeschreibung ergibt (siehe I.3.), sind in der **Angebotsbeschreibung** selbst gem. § 11f Abs.1 RStV Angaben zu den Kosten überhaupt **nicht erforderlich**. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 11f Abs. 2 RStV. Dieser schreibt lediglich vor, dass die Telemedien derart genau beschrieben sein müssen, dass der KEF eine Nachprüfung ermöglicht wird. Damit ist nicht gemeint, dass mit den Beschreibungen im Telemedienkonzept eine Bedarfsanmeldung bei der KEF möglich sein muss, sondern vielmehr, dass die **deskriptive Darstellung** des Angebots es der KEF ermöglicht, **Rückschlüsse auf den Bedarf** zu ziehen. Eine Aussage zur Aufschlüsselung der Finanzen wird somit nicht getroffen. § 11f Abs. 2 RStV bestimmt vielmehr, dass die Beschreibung eine Überprüfung nach § 3 Abs.1 RFinStV ermöglichen soll. Eine Verpflichtung ist auch nicht der amtlichen Begründung zu § 11f Abs. 2 RStV zu entnehmen. Diese stellt lediglich fest, dass der nach § 11f Abs. 1 zu beschreibende Inhalt – Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer – der KEF die Berechnung der Nettokosten ermöglichen muss.¹⁹⁸

Allerdings ist der finanzielle Aufwand **gegenüber dem Rundfunkrat** gem. § 11f Abs. 4 RStV darzulegen. Nach Auffassung des Rundfunkrats ergibt sich sein **Prüfungsumfang** hinsichtlich des Finanzbedarfs zum einen aus dem **Sinn und Zweck** des Drei-Stufen-Test-Verfahrens, zum anderen aus der im Rundfunkrecht angelegten **Kompetenzverteilung** hinsichtlich der Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Ziel des Verfahrens ist es, sicherzustellen, dass die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem EU-Beihilferecht vereinbar ist. Dabei ist neben der präzisen Auftragsdefinition auch die Verhinderung einer **Überkompensation** erforderlich. Eine solche liegt vor, wenn die Finanzierung über den zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags bestehenden Bedarf hinaus geht. Demnach ist hier **keine Kosten-Nutzen-Abwägung** vorzunehmen, sondern lediglich festzustellen, ob der finanzielle Aufwand für das Angebot dessen Kosten übersteigt. Nach der amtlichen Begründung tragen die Gremien hier ganz wesentlich die Verantwortung für einen effektiven, auftragskonformen Mitteleinsatz.¹⁹⁹ Zu beachten ist dabei

¹⁹⁸ Amtliche Begründung, S. 21.

¹⁹⁹ Amtliche Begründung, S. 22.

aber, dass nach der bisherigen Kompetenzverteilung die **Überprüfung des sachgerechten Mitteleinsatzes und der Ermittlung des Finanzbedarfs** der KEF oblag. Wie sich aus § 11f Abs. 2 RStV ergibt, soll an dieser Kompetenzverteilung auch nach dem 12. RÄStV festgehalten werden. Dies ist auch der amtlichen Begründung zu entnehmen, nach der die Berechnung der anfallenden Nettokosten Sache der KEF ist.²⁰⁰ Darüber hinaus besteht eine Kontrolle des effektiven Mitteleinsatzes nach dem Radio Bremen-Gesetz auch durch den Verwaltungsrat und den Landesrechnungshof. Aus diesem Grund hat im Rahmen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens eine detaillierte rechnerische Kostenanalyse durch die Rundfunkräte nicht zu erfolgen. Aufgabe des Rundfunkrats war es daher, die **Plausibilität und Nachvollziehbarkeit** der Kosten angesichts des beschriebenen Angebots zu überprüfen.²⁰¹ Dafür ist eine Aufschlüsselung der Kosten nach einzelnen Kostenfaktoren erforderlich, die der Intendant nachgereicht hat.

b. Plausibilität und Nachvollziehbarkeit des finanziellen Aufwands

1) Ausführungen des Intendanten

Auf Nachfrage des Rundfunkrats gab der Intendant in der „Ergänzenden Stellungnahme Radio Bremen“ zusätzliche Erläuterungen zu den Kostendarstellungen ab. Er führt unter anderem aus, dass die **Online-Rechte** regelmäßig in den von Radio Bremen erworbenen Rechtepaketen enthalten seien und daher nicht separat bewertet werden könnten. Sie blieben daher unberücksichtigt. Die in der Kostenaufschlüsselung angegebenen Rechtenkosten seien solche, die in den Verträgen explizit ausgewiesen wurden. Die **Abweichung der Gesamtsumme** des bei der KEF angemeldeten Bedarfs von der im Telemedienkonzept genannten Summe erkläre sich aus den Verfahrensvorschriften der KEF. Dort würde der Aufwand für Abschreibungen nicht berücksichtigt und Leitungskosten den Sendeverbreitungskosten und nicht den Telemedienkosten zugerechnet.

2) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat hält den in der Kostenaufschlüsselung dargestellten finanziellen Aufwand insbesondere unter Berücksichtigung der ergänzenden Erläuterungen im Rahmen seiner Prüfungscompetenz für **nachvollziehbar und plausibel**. Er akzeptiert die Nichtbewertung der im Paket verhandelten Rechtenkosten im Rahmen des Bestandsüberführungsverfahrens. Eine Aussage für weitere Drei-Stufen-Test-Verfahren wird dabei aber nicht getroffen. Die im Telemedienkonzept dargestellte Kostenstei-

²⁰⁰ Amtliche Begründung, S. 21.

²⁰¹ So auch *Knothe*, epd medien Nr. 60 v. 01.08.2009, 5, 5 f.; anders: *Kops/Sokoll/Bensinger*, aaO, S. 19, 23.

gerung hält der Rundfunkrat ebenfalls für nachvollziehbar. Der Rundfunkrat wird die weitere Kostenentwicklung beobachten. Er wird gegebenenfalls überprüfen, ob die Kostenentwicklung die **Durchführung eines neuen Drei-Stufen-Tests** erforderlich macht. Eine solche Überprüfung des Rundfunkrats erfolgt in jedem Fall, wenn der im Telemedienkonzept ausgewiesene Aufwand preisbereinigt²⁰² um **10 Prozent** überschritten wird.

Eva-Maria Lemke-Schulte

²⁰² Für die Bestimmung der 10 Prozent-Grenze erfolgt eine Bereinigung um die rundfunk-spezifische Teuerungsrate, welche im Bericht der KEF für ARD und ZDF veröffentlicht wird.