

**Beschluss des Rundfunkrats zum
„Konzept für ausschließlich im Internet verbreitete
Hörfunkprogramme (so genannte Webchannel) von
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 „Konzept für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (so genannte Webchannel) von 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	4
C.	Sachverhalt/Verfahrensgang.....	5
D.	Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots.....	10
E.	Entscheidungsbegründung.....	11
I.	Verfahrensfragen	11
1.	Stellungnahmefrist	12
2.	Prüffähige Angebotsbeschreibung	13
3.	Kennzeichnung des Sendungsbezugs.....	17
4.	Verfahrensgestaltung	17
II.	Vereinbarkeit des Angebots mit den Anforderungen des § 11f Abs. 4 RStV.....	18
1.	Erste Stufe: Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft.....	18
2.	Zweite Stufe: Beitrag des Angebots zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht.....	22
a.	Zur Methodik des Gutachtens.....	22
b.	Qualitativer Beitrag des Angebots (isolierte Betrachtung)	25
1)	Qualitätsmerkmale.....	25
2)	Publizistische Bestimmung/Begründung der Verweildauerfristen	29
c.	Quantität und Qualität vorhandener frei zugänglicher Angebote	31
d.	Meinungsbildende Funktion angesichts vorhandener vergleichbarer öffentlich-rechtlicher und privater Angebote	35
e.	Marktliche Auswirkungen des Angebots	37
f.	Bewertung des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb (Abwägungsprozess).....	39
3.	Dritte Stufe: Finanzieller Aufwand des Angebots	42
a.	Kostenaufschlüsselung/Transparenz.....	42
b.	Plausibilität und Nachvollziehbarkeit des finanziellen Aufwands	44

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 Webchannelkonzept	Die marktlichen Auswirkungen der ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramm (Webchannel) (Gutachten von aserto Kommunikationsanalysen und Beratung GmbH).
Kommentierung Webchannelkonzept	Kommentierung des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter zum Webchannelkonzept von Radio Bremen.
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.
Webchannelkonzept	Konzept für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (so genannte Webchannel) von Radio Bremen, Angebotsbeschreibung, Stand Mai 2009.
Webchannelkonzept neu	Konzept für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (so genannte Webchannel) von Radio Bremen, , Angebotsbeschreibung, Mai 2010.
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. Dies gilt gem. § 11c Abs. 1 S. 2 Rundfunkstaatsvertrag¹ ebenfalls für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme. Art. 7 Abs. 1 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags² 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“³ zu. Um eine ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens zu gewährleisten, bildete er eine **Arbeitsgruppe**⁴, 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

¹ Im Folgenden RStV.

² Im Folgenden: 12. RÄStV.

³ Im Folgenden: Verfahrensrichtlinie.

⁴ Im Folgenden: Drei-Stufen-Test-Ausschuss.

- 06. Mai 2010
- 19. Mai 2010

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 Interessenbekundung zu, mit dem ein nichtförmliches Interessenbekundungsverfahren 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 **Interessenbekundung** für die Erstellung eines Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots „Ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (Webchannels)“. Diese enthielt eine Beschreibung der zu erbringenden Leistung sowie die Auswahlkriterien, die bei der Entscheidung für einen Gutachter angewendet werden sollten. Fristende für die Interessenbekundung 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 Interessenbekundungsverfahren.

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

ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (so genannte Webchannel) von Radio Bremen“ gem. Ziff. II Abs. 4 der Verfahrensbeschreibung i. V. m. § 11f Abs. 1, 4 RStV .

Am 03. 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 Schaffung einer zeitlich befristeten Referentenstelle zur Betreuung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens.

⁵ Im Folgenden: aserto.

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 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.

Die Stellungnahmen von CARTA, ver.di und dem Deutschen Musikrat beziehen sich nicht explizit auch auf das Webchannelangebot von Radio Bremen. Der Rundfunkrat hat sich dennoch entschlossen, die in den Stellungnahmen dargestellten Erwägungen zu berücksichtigen, so weit sie auch auf das Webchannelangebot übertragbar sind.

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 Verfahrensrichtlinie 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 Angebote von Radio Bremen. 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.

Zur Vorbereitung der Präsentation des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen im Rundfunkrat erkundigten sich die Gutachter danach, ob zu diesem Zeitpunkt bereits Zugriffszahlen für die von Radio Bremen veranstalteten Webchannels vorlägen. Daraufhin überreichte die Leiterin der Intendanz eine Aufstellung der Zugriffszahlen für die Monate Oktober bis Dezember 2009.

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 einiger 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 Webchannelkonzepts:

- In das Webchannelkonzept werden nähere Ausführungen zur Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft aufgenommen.
- Die Maßnahmen zur Förderung technischer und inhaltlicher Medienkompetenz im Angebot werden detaillierter dargestellt.

Zugleich übersandte der Intendant das geänderte Webchannelkonzept.

D. Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots

Die Angebotsbeschreibung umfasst die ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme von Radio Bremen. Diese seien von den sogenannten Loops zu unterscheiden, die im Telemedienkonzept beschrieben sind und keine ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme darstellen. Gleichwohl würden beide Angebotsformen umgangssprachlich als „Webchannels“ bezeichnet.⁶

Nach der Angebotsbeschreibung bietet Radio Bremen vier ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme an, bei denen sich zwei Typen unterscheiden lassen:

Zum einen gibt es die sogenannten **Spezial-Webchannels** (Bremen Eins Spezial, Bremen Vier Special, Nordwestradio Spezial), die an ein Ereignis der Berichterstattung aus den Hörfunkwellen anknüpfen. Für diese Webchannels werde Audiomaterial zu dem jeweiligen Thema in einer Endlosschleife zusammengestellt. Zielgruppe seien die Hörer des jeweiligen Radioprogramms, die sich für das im Webchannel angebotene The-

⁶ Webchannelkonzept, S. 3.

ma interessieren. Die Verweildauer dieser Angebote betrage maximal zwei Monate.⁷ Zum anderen gebe es den Webchannel „**Bremen Vier next**“, der ein Programm mit Musik aus den vergangenen zehn Jahren biete, das durch Elemente aus dem laufenden Programm von Bremen Vier ergänzt werde. Zielgruppe seien vor allem junge Hörer, die sich innerhalb des Musikrepertoires von Bremen Vier vor allem für die Musik der letzten Jahre begeistern können.⁸

Zur Klarstellung sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass **Prüfungsgegenstand** für das Drei-Stufen-Test-Verfahren gem. § 11f RStV die von Radio Bremen erstellte **Angebotsbeschreibung** („Konzept für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (so genannte Webchannel) von 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 Programmbeschwerde 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 war die Stellungnahmefrist für Dritte bezüglich des Konzepts für „ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme“⁹, ausreichend (siehe unten 1.), die Angebotsbeschreibung hinreichend konkret, um eine Prüfung daran anzuknüpfen (siehe unten 2.), war die Kennzeichnung eines Sendungsbezugs nicht erforderlich (siehe unten 3.) und war die Verfahrensgestaltung hinreichend transparent und fair, um alle relevanten Aspekte zu berücksichtigen (siehe unten 4.).

⁷ Webchannelkonzept, S. 3, 4, 6.

⁸ Webchannelkonzept, S. 5 f..

⁹ Im Folgenden: Webchannels. Im Rahmen der Entscheidungsbegründung sind mit der Bezeichnung „Webchannels“ lediglich die „ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme“, nicht aber die sogenannten Loops gemeint.

1. 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.¹⁰ 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, 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.¹¹

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.¹² Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass **kein Anspruch** auf eine Fristverlängerung besteht und eine Verlängerung allein im Ermessen des Rundfunkrats liegt.¹³ 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.

¹⁰ VPRT, S. 10.

¹¹ VPRT-Dörr, S. 17.

¹² Amtliche Begründung, S. 22.

¹³ So auch *Knothe* in: epd medien Nr. 60 v. 01.08.2009, S. 5, 6.

2. Prüffähige Angebotsbeschreibung

Das „Webchannelkonzept 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.

a. Ausführungen in den Stellungnahmen

In den Stellungnahmen von *CARTA*, *VPRT* und *ZVVB* werden die Angebotsbeschreibungen als **nicht konkret genug** kritisiert.¹⁴ 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.¹⁵ Eine zu allgemeine Beschreibung würde dazu führen, dass derart umfassend genehmigt würde, dass künftig keine weiteren Drei-Stufen-Test-Verfahren mehr zu erwarten seien.¹⁶ Der *VPRT* sieht jedoch die Schwierigkeit, gerade im Rahmen der Bestandsüberführung einen geeigneten Detaillierungsgrad zu finden.¹⁷

Darüber hinaus wird der pauschale Hinweis auf die **zukünftigen Entwicklungen** kritisiert.¹⁸ 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.

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.¹⁹

¹⁴ *CARTA* S. 3; *VPRT* S.13 ff., 22; *ZVVB* S. 1 ff..

¹⁵ *VPRT* S. 13.

¹⁶ *VPRT* S. 14.

¹⁷ *VPRT* S. 13 u. 14.

¹⁸ *ZVVB* S. 1; *VPRT* S. 14, 51.

¹⁹ *VPRT*, S. 45 f..

b. Ausführungen des Intendanten

Nach Auffassung des Intendanten entspricht das vorgelegte Webchannelkonzept den gesetzlichen Anforderungen. Ausweislich der amtlichen Begründung müsse die Beschreibung erkennen lassen, wer angesprochen werden soll, was vorrangig angeboten wird und wie das Angebot sich ausrichtet. Das Webchannelkonzept gehe in der gebotenen Ausführlichkeit auf diese Vorgaben ein.²⁰

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.²¹

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.

²⁰ Kommentierung Webchannelkonzept, S. 6.

²¹ Kommentierung Webchannelkonzept, S. 15.

Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass der erforderliche **Detailierungsgrad der Aussagen** durch Auslegung der Vorschriften des § 11f Abs. 1 und 4 RStV nach deren Sinn und Zweck zu ermitteln ist. Zweck 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 die Angebote einer hohen Dynamik unterliegen und sich regelmäßig 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 Angebote, 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 Webchannels. 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.

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 Programmauto-

nomie 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.

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 Webchannelkonzept 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 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.

3. Kennzeichnung des Sendungsbezugs

Die in den Stellungnahmen getroffenen Aussagen zur Nichtausweisung des Sendungsbezugs beziehen sich erkennbar nicht auf das nach § 11c Abs. 1 S. 2 RStV erforderliche Drei-Stufen-Test-Verfahren für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme. Nach dieser Vorschrift ist für das Verfahren nur § 11f RStV maßgeblich; die Webchannels sind mithin nicht von der Pflicht zur Ausweisung eines Sendungsbezugs nach § 11d Abs. 3 S. 2 RStV betroffen. Da sie als ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme selbst Sendungscharakter haben, würde eine solche Verpflichtung auch keinen Sinn machen.

4. 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 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.²²

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

²² VPRT, S. 10 f..

begründen und allein der Information der Gremienmitglieder dienen.²³ 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 Webchannelangebot von Radio Bremen die Voraussetzungen 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.²⁴ Maßgeblich für die Webchannels ist dabei der in § 11 RStV umschriebene öffentlich-rechtliche Auftrag. Wie sich aus dem Zusammenhang mit der Regelung in § 11c RStV ergibt, sind Webchannels nach Ansicht des Staatsvertragsgebers nicht als Telemedien im Sinne des § 11d RStV zu behandeln. Lediglich das in § 11f RStV geregelte Drei-Stufen-Test-Verfahren ist entsprechend auf Webchannels anzuwenden. Somit gilt der in § 11d RStV normierte spezielle Telemedienauftrag nicht für Webchannels. Der Online-Auftritt,

²³ Amtliche Begründung, S. 22.

²⁴ Vgl. auch amtliche Begründung, S. 18.

in den das Webchannel-Angebot eingebunden ist, ist dabei vom Telemedienkonzept umfasst.

Das Webchannelangebot 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. Das Angebot dient der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung und enthält insbesondere Angebote zur Kultur. Die Unterhaltung entspricht einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil.

a. 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.²⁵

Auch der VPRT merkt die bestehende Vielfalt im Bereich der Webradios an. Ein Mehrwert für den Nutzer könne nicht darin erblickt werden, dass die Zielgruppe von Bremen Vier immer kleinteiliger definiert werde.²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸

Ver.di sieht den öffentlich-rechtlichen Auftrag 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.²⁹

²⁵ CARTA, S. 3 u. 5; ZVVB, S. 1.

²⁶ VPRT, S. 21 f..

²⁷ VPRT, S. 36 f..

²⁸ VPRT, S. 34.

²⁹ Ver.di, S. 1 f..

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.³⁰

b. Ausführungen des Intendanten

Im Webchannelkonzept begründet der Intendant das kommunikative Bedürfnis der Gesellschaft vornehmlich mit einem **gewandelten Medien-nutzungsverhalten**, das im Konzept ausführlich dargelegt wird.³¹ Die Zahl der Internetnutzer steige an, das Internet gewinne als Informations- und Unterhaltungsmedium an Bedeutung³². Das Radiohören und das Hören von Audios nähme im Internet zwar noch eine untergeordnete Rolle ein, allerdings zögen Webchannels zunehmend Aufmerksamkeit auf sich.³³ Die Webchannels begleiteten, unterstützten und ergänzten die linear verbreiteten Hörfunkprogramme. Mit den Webchannels erhielten die Nutzer die Möglichkeit, den Grad der Ausführlichkeit ihrer Beschäftigung mit einem Thema selbst zu bestimmen. Mit dem Angebot des Webchannels „Bremen Vier next“ werde dem Auftrag, auch für junge Zielgruppen Angebote bereitzuhalten, gefolgt.³⁴ In der Kommentierung wird ausgeführt, der tatsächliche Beitrag zum kommunikativen Bedürfnis ließe sich nur mit Blick auf den gesamten Online-Auftritt beurteilen. Eine Diskussion am Beispiel einzelner Angebotsteile wie der Webchannels sei nicht sinnvoll.³⁵

c. Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat sieht das Webchannelangebot von Radio Bremen **im Einklang mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag in § 11 RStV**. Diese Vorschrift gewährt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen weiten Auftrag, der auch auf Webchannels 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 dar-

³⁰ Deutscher Musikrat, S. 1.

³¹ Webchannelkonzept, S. 8 ff..

³² Webchannelkonzept, S. 8.

³³ Webchannelkonzept, S. 10.

³⁴ Webchannelkonzept, S. 10 f..

³⁵ Kommentierung Webchannelkonzept, S. 10.

auf 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,³⁶ 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. Es muss 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**³⁷ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Demnach muss das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben.³⁸ Der Rundfunkrat ist daher der Auffassung, dass die Beschreibungen im Webchannelkonzept 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. Dabei stimmt der Rundfunkrat der Kommentierung dahingehend zu, dass der Grad der Auftragserfüllung nur anhand des Gesamtangebots von Radio Bremen im Internet endgültig bewertet werden kann. An Unterangebote, wie sie die Webchannels bilden, muss daher etwa nicht die gleiche Anforderung an thematische Vielfalt wie bei dem Gesamtangebot gestellt werden. Der Beitrag zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung wird dabei dadurch geleistet, dass sich die Webchannels mit ihren Inhalten an der **Relevanz für die jeweilige Zielgruppe** orientieren. Dies gilt insbesondere für den Webchannel „Bremen Vier next“, mit dem den musikalischen Bedürfnissen einer jungen Zielgruppe Rechnung getragen wird, die nicht oder nicht ausreichend von dem analogen Hörfunkprogramm von Radio angesprochen wird.

Sowohl hinsichtlich der Beschreibungen im Webchannelkonzept sowie nach einer Betrachtung des derzeit bestehenden Angebots 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 gesell-

³⁶ Vgl. nur Gutachten TM-Konzept, S. 162, das dem Internet Marktunvollkommenheiten bescheinigt.

³⁷ BVerfGE 83, 238; BVerfGE, 90, 60; st. Rspr.

³⁸ BVerfGE 119, 181, 218.

schaftlicher, 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.

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 Webchannelangebot von Radio Bremen 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 berücksicht-**

sichtigen kann. Ausgangspunkt für die Zuordnung zu den relevanten Märkten ist dabei die Frage, inwieweit die Produkte/Dienstleistungen austauschbar oder substituierbar sind.³⁹ Im Ergebnis identifizierten die Gutachter eine **Betroffenheit folgender Märkte:**⁴⁰

Hörfunkmärkte:

- Rezipientenmarkt für regionale Webchannels/Radio der Kategorie „ARD Werbefunk“ mit „Hits und Oldies mit vorwiegend regionaler Berichterstattung“ für Hörer bis 40 und junge Online-Nutzer mit Bezug auf Bremen und den Nordwesten Niedersachsens.
- Rezipientenmarkt für regionale Webchannels/Radio der Kategorie „ARD Werbefunk“ mit „Junger Popmusik mit vorwiegend regionaler Berichterstattung“ für Hörer bis 40 und junge Online-Nutzer mit Bezug auf Bremen und den Nordwesten Niedersachsens
- Rezipientenmarkt für regionale Webchannels/Radio der Kategorie „ARD Werbefunk“ mit „Junger Popmusik mit vorwiegend regionaler Berichterstattung“ für Hörer unter 36 und junge Online-Nutzer mit Bezug auf Bremen und den Nordwesten Niedersachsens
- Rezipientenmarkt für regionale Webchannels/Radio der Kategorie „ARD Gehoben“ mit „Kultur- und Informationsprogramm mit regionaler und überregionaler Berichterstattung; langen (auch klassischen) Wortstrecken; langen klassischen Musikstrecken“ mit Bezug auf Bremen und den Nordwesten Niedersachsens.

Räumlich relevanter Markt ist die Region/das Land Bremen und der Nordwesten Niedersachsens.

Infrastrukturmärkte:

- Breitbandkabel, TV-Kabel, Satellit, DVB-T sowie Mobile (UMTS, GPRS) und alternative Infrastrukturen zur Verbreitung von Online-Inhalten per DSL-Technik (Powerline, Funk/WiMAX).

Räumlich relevanter Markt ist grundsätzlich der bundesweite Markt. Wegen möglicher Effekte sind auch regional agierende Kabelnetzbetreiber in die Betrachtung mit einzubeziehen.

Sonstige Märkte:

³⁹ Gutachten Webchannelkonzept, S. 48.

⁴⁰ Gutachten Webchannelkonzept, S, 58 ff..

- Markt für Online-Musikvertrieb durch Streaming-Angebote.

Räumlich relevanter Markt ist der bundesweite Markt.

Die Ermittlung der konkreten Angebote, mit denen das Webchannelangebot von Radio Bremen im Wettbewerb steht, erfolgte im Rahmen einer **systematischen Wettbewerbsrecherche**.⁴¹

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.⁴²

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.⁴³

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.⁴⁴

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.⁴⁵ Dies ist in dem

⁴¹ Gutachten Webchannelkonzept, S. 83 ff..

⁴² Gutachten Webchannelkonzept, 101 ff.; 165.

⁴³ vgl. VPRT- Dewenter/Haucap.

⁴⁴ Kommentierung TM-Konzept, S. 57 ff..

⁴⁵ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Rz. 88.

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 des Angebots von Radio Bremen. 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 Mehrwert des Angebots begründen.⁴⁶ 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.⁴⁷

Der VPRT hält ferner die **Barrierefreiheit** des Angebots nicht als tragfähiges Argument, da diese bereits zum Grundversorgungsauftrag von Radio Bremen gehöre.⁴⁸ Er kann der Aussage, mit den Webchannels werde ein erheblicher inhaltlicher Mehrwert geboten nicht folgen, da er der Auffassung ist, dass das Angebot der Hörfunksender von Radio Bremen für die Nutzer **bereits in vielfältiger Form zur Verfügung gestellt** würde.⁴⁹ Ferner könne kein Alleinstellungsmerkmal darin gesehen werden, dass das Angebot sich regelmäßig grundsätzlich verändert, auf wechselnde Teilzielgruppen aus der Hauptgruppe der Hörer des entsprechenden Programms ausgelegt und nutzerfreundlich sei.⁵⁰

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-**

⁴⁶ VPRT, S. 23, 41; ZVVB, S. 3; ähnlich auch Dörr-VPRT, S. 31.

⁴⁷ VPRT, S. 22, 41 f..

⁴⁸ VPRT, S. 23, 47.

⁴⁹ VPRT, S. 22.

⁵⁰ VPRT, S. 23.

kultureller Informationsvermittlung und Unterhaltung“.⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³ Durch die **Ausbildung** von Mitarbeitern in allen journalistischen Bereichen setze der öffentlich-rechtliche Rundfunk Standards für Qualitätsjournalismus.⁵⁴

b) Ausführungen des Intendanten

Nach der Angebotsbeschreibung stellen die Spezial-Webchannels ein qualitativ hochwertiges Ergänzungsangebot zum Hörfunk dar. Sie seien jeweils redaktionell veranlasst und gestaltet und nur während eines Zeitraums latenter Aktualität abrufbar. Bremen Vier next böte qualitativ hochwertige Nachrichten, Berichte, Reportagen und Gespräche und mache damit ein wertvolles journalistisches Angebot, das zur Meinungsbildung des jüngeren Teils der Bevölkerung beitrüge. Die Webchannels seien werbefrei gestaltet und nutzerfreundlich und barrierefrei auffindbar. Ferner seien sie journalistisch veranlasst und aufbereitet. Sie griffen regionale Ereignisse auf und hätten daher zusammen mit der Verbindung zu den regionalen Hörfunkprogrammen einen regionalen Bezug. Durch das Angebot von Webchannels würde ferner die technische Kompetenz der Bevölkerung gefördert.⁵⁵

Die Qualität des Angebots werde durch ein differenziertes Qualitätsmanagement auf Redaktionsebene gesichert. Darüber hinaus bestünden strukturelle Mechanismen zur Qualitätssicherung wie etwa hervorragende Aus- und Fortbildungsstandards.⁵⁶

Auf Nachfragen des Rundfunkrats erläuterte der Intendant die Umsetzung der Barrierearmut und die Förderung der Medienkompetenz näher.

⁵¹ Deutscher Musikrat, S. 1.

⁵² Deutscher Musikrat, S. 2.

⁵³ Ver.di, S. 2.

⁵⁴ Ver.di, S. 3.

⁵⁵ Webchannelkonzept, S. 14.

⁵⁶ Kommentierung Webchannelkonzept, S. 14.

Hinsichtlich dieser Punkte erfolgte, wie oben dargestellt, eine Ergänzung des Webchannelkonzepts. Darin werden die technischen Maßnahmen zur Umsetzung von Barrierefreiheit im Einzelnen dargestellt.⁵⁷ In der ergänzenden Stellungnahme 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).⁵⁸ 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.

c) 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.

Nach Ansicht des Rundfunkrats belegt die Angebotsbeschreibung eine hohe **Zielgruppenorientierung**. Nach dem Konzept werden mit den

⁵⁷ Webchannelkonzept neu, S. 3.

⁵⁸ Ergänzende Stellungnahme, S. 6.

Spezial-Webchannels Angebote für bestimmte Teilzielgruppen der einzelnen Hörfunkwellen gemacht. Bremen Vier next macht ein Angebot für eine junge Zielgruppe, die sonst nicht explizit mit dem Hörfunkprogramm von Radio Bremen angesprochen wird. Der Rundfunkrat hält dies für eine sinnvolle Möglichkeit, um diese junge Zielgruppe mit den Wortbeiträgen von Bremen Vier in ihrem „eigenen“ musikalischen Umfeld anzusprechen. Zwar verkennt der Rundfunkrat nicht, dass zu einer zielgruppengerechten Ansprache grundsätzlich auch entsprechende Wortbeiträge gehören. Jedoch hält er den Webchannel für eine gelungene Möglichkeit, im gegebenen finanziellen Rahmen alle Zielgruppen möglichst gut anzusprechen. Gerade für diese junge Zielgruppe erscheint auch die Ansprache über das Medium Internet sinnvoll, um sie entsprechend ihrer Mediennutzungsgewohnheiten mit dem Programm zu erreichen.

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. Die Barrierearmut im Umfeld der Webchannels sorgt für einen hohen Nutzwert für alle Bevölkerungsgruppen und leistet daher einen wichtigen Beitrag zur Qualität des Angebots.

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 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.⁵⁹ Die Werbefinanzierung berge die Gefahr der Einflussnahme auf das Programm.⁶⁰ Werbefreiheit kann darüber hinaus auch die Benutzerfreundlichkeit des Angebots positiv beeinflussen, da ein starkes Werbeaufkommen unter Umständen die ungestörte Wahrnehmung des Angebots behindern kann. Für Webchannels, die als Hörfunk nach Auffassung des Rundfunkrats nicht dem Werbeverbot für Telemedien unterfallen, ergibt sich eine Verpflichtung zur Werbefreiheit nicht aus dem Rundfunkstaatsvertrag. Aber auch eine solche Verpflichtung würde nicht bewirken, 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.

2) Publizistische Bestimmung/Begründung der Verweildauerfristen

Der Rundfunkrat hält die im Webchannelkonzept 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.⁶¹

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. Der ZVVB kritisiert, die Länge der Verweildauern werde nicht hinreichend differenziert.⁶² 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

⁵⁹ BVerfGE 73, 118, 155f.

⁶⁰ BVerfGE 83, 238 = 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88; Rn. 441 bei juris; vgl. auch BVerfGE 119, 181, 216.

⁶¹ Deutscher Musikrat, S.2.

⁶² ZVVB, S. 4.

Großereignissen) vor. Eine Abweichung von dieser Regelung bedürfe einer besonderen Begründung.⁶³

b) Ausführungen des Intendanten

In der Angebotsbeschreibung wird die Verweildauer für die Spezial-Webchannels zunächst wie folgt angegeben: „Ein Angebot steht nie kürzer als eine Woche und nie länger als zwei Monate im Netz, im Schnitt ist von einer Verweildauer von einem Monat auszugehen.“⁶⁴ Ferner wird ausgeführt: „Eine Verweildauer, nach der ein Angebot in jedem Fall depubliziert wird, ist nicht vorgesehen. Auf Grund der regelmäßigen Erneuerungen der Schwerpunkte kommt es nie zu einer Verweildauer eines Angebots von mehr als zwei Monaten.“⁶⁵ Für den Webchannel Bremen Vier next lasse sich keine Verweildauer beschreiben, da es sich hier um ein laufendes Angebot handele, dass sich ständig ändere.⁶⁶ Nach Auffassung des Intendanten kann das Angebot nur eine **Vertiefungsfunktion** erfüllen, wenn die Inhalte in relevanten Zeiträumen zum Abruf bereit gehalten werden.⁶⁷ Eine Regelverweildauer von sieben Tagen bestehe dabei nicht.⁶⁸

c) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat schließt sich der Auffassung des Intendanten an, dass für ein lineares, sich nicht wiederholendes Programm wie Bremen Vier next die Angabe einer Verweildauer weder notwendig noch möglich ist. Da die Inhalte nach ihrer Sendung nicht mehr zur Verfügung stehen, kommt dies einer Verweildauer von „null“ gleich. Hinsichtlich der Spezial-Webchannels ist die Angabe einer Verweildauer jedoch gem. § 11f Abs. 1 RStV erforderlich. Dabei hält der Rundfunkrat 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.⁶⁹ Aus diesem Grund versteht der Rundfunkrat die Ausführungen im Webchannelkonzept dahingehend, dass eine Maximalverweildauer von zwei Monaten

⁶³ VPRT, S. 27 f.; ZVVB, S. 4.

⁶⁴ Webchannelkonzept, S. 5, 7.

⁶⁵ Webchannelkonzept, S. 7.

⁶⁶ Webchannelkonzept, S. 6.

⁶⁷ Webchannelkonzept, S. 7; Kommentierung Webchannelkonzept, S. 7.

⁶⁸ Kommentierung Webchannelkonzept, S. 7.

⁶⁹ Amtliche Begründung, S. 21.

angegeben wurde. Innerhalb dieses Rahmens gibt es keinen Zeitpunkt, zu dem das Angebot in jedem Fall depubliziert werden muss. Entscheidend ist lediglich, dass die Maximalfrist von zwei Monaten gewahrt bleibt. Für diese Auslegung spricht auch die ergänzende Stellungnahme vom 20. Mai 2010, in der noch einmal betont wird, dass eine Verweildauer von zwei Monaten nicht überschritten wird.⁷⁰ Die Orientierung an der Aktualität der Ereignisse hält der Rundfunkrat für einen nachvollziehbaren Bewertungsmaßstab für die Länge der Verweildauer.

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.⁷¹ 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.⁷²

2) Ausführungen des Intendanten

Für die Darstellung der publizistischen Wettbewerbssituation wurde für das Webchannelkonzept eine eigene Wettbewerbsrecherche durchgeführt. Dabei wurden in verschiedenen **Suchmaschinen** Angebote recherchiert, indem Schlagwörter zur inhaltlichen Ausrichtung sowie zu medialen Bezügen verwendet wurden. Es wurden die ersten drei Trefferseiten berücksichtigt. Zusätzlich erfolgte eine Recherche über bekannte **Radioportale**, die Audioangebote im Netz bündeln. Dabei wurde mit der Recherche über die Radioportale zwischen acht und neun Wettbewerber ermittelt. Über die Ergebnisse der Suchmaschinenrecherche erfolgt keine Aussage. Anschließend wurden diejenigen Angebote nicht weiter berücksichtigt, die ein strukturell unähnliches Angebot darstellten. Die übr-

⁷⁰ Ergänzende Stellungnahme, S. 11.

⁷¹ VPRT, S. 41.

⁷² ZVVB, S. 6.

gen Angebote wurden für die weitere Analyse gruppiert. Das Webchannelkonzept stellt die Ergebnisse der Recherche wie folgt dar: Ein großer Teil der gefundenen Angebote verweise auf Portale, die lediglich eine Vernetzung wahrnehmen, selbst aber keine Webchannels anbieten. Der größte Teil der aufgefundenen Webchannels biete ein spezifisches Musikangebot, mache aber mit Ausnahme von Claimansagen oder Jingles kein Wortangebot. Die Angebote, die sowohl Wort- als auch Musikinhalte böten, wiesen zwar teilweise einen Regional- oder Landesbezug auf, jedoch keinen zum Land Bremen. Im Unterschied zu den Angeboten der Wettbewerber verändere sich das Programmangebot der Spezial-Webchannels regelmäßig grundsätzlich und sei nicht auf stabile Zielgruppen ausgelegt. Seine Inhalte bezögen sich im Unterschied zu den Wettbewerberangeboten zumindest auf einen latent aktuellen thematischen Anlass und seien journalistisch-redaktionell gestaltet.

Bei Bremen Vier next gebe es zwar Angebote von Wettbewerbern, deren Musikanteil dem von Bremen Vier next entspricht, diese seien jedoch ohne jeden journalistischen Anteil und daher auch ohne regionalen Bezug.⁷³

3) Ausführungen im Gutachten

Die Wettbewerbsrecherche in dem vom Rundfunkrat in Auftrag gegebenen Gutachten basierte ebenfalls auf einer **Suchmaschinenrecherche** und einer Recherche über **Radio-Portale**. 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.⁷⁴ 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.⁷⁵ Danach schlossen die Gutachter anhand von vorab definierten Ausschlusskriterien Angebote aus, die eindeutig nicht zum Wettbewerbsumfeld der Webchannel gehörten und unterzogen die übrigen einer Inhaltsanalyse.⁷⁶ Für die einzelnen Webchannels stellt sich nach dem Gutachten die Anzahl der Wettbewerber wie folgt dar:

- | | |
|--------------------------|------------------------------|
| ▪ Bremen Eins Spezial: | 9 Angebote von Wettbewerbern |
| ▪ Nordwestradio Spezial: | 3 Angebote von Wettbewerbern |

⁷³ Webchannelkonzept, S. 11 ff..

⁷⁴ Gutachten Webchannelkonzept, S. 85 f..

⁷⁵ Gutachten Webchannelkonzept, S. 46 f..

⁷⁶ Gutachten Webchannelkonzept, S. 87 ff..

- Bremen Vier Special: 6 Angebote von Wettbewerbern
- Bremen Vier next: 19 Angebote von Wettbewerbern.

Die für die Spezial-Webchannels identifizierten Angebote stehen nach Aussage des Gutachtens lediglich im weiteren Sinne im Wettbewerb mit den Angeboten von Radio Bremen.⁷⁷

Bei Bremen Vier next fallen nach dem Gutachten zwei Angebote in das engere Wettbewerbsumfeld, die übrigen Angebote sind Wettbewerber im weiteren Sinne.⁷⁸

Zusammengefasst stellen die Gutachter für die Wettbewerbsumfelder der Webchannels folgendes fest:

Bremen Eins Spezial:

Bei den Angeboten der Wettbewerber handele es sich entweder um gestreamte Radiosender und Internetradio-Sender, nicht aber um Angebote wie die Spezial-Webchannels. Die Angebote seien sämtlich werbefinanziert und hätten keine regionalen Bezüge zu Bremen und Nordwestdeutschland. Die journalistische Bearbeitung beschränke sich auf die Komponenten Moderation, Nachrichten und Service, zum Teil auch Interviews und Sondersendungen. Wettbewerb sei im überregionalen Kontext bei Oldie-orientierten Formatradios sichtbar, die allerdings keine vertiefenden Webchannel-Formate böten.⁷⁹

Nordwestradio Spezial:

Die identifizierten Konkurrenzangebote seien inhaltlich vom Angebot von Radio Bremen weit entfernt. Zwei der Angebote seien öffentlich-rechtlich und auch das dritte sei als Bürgerfunk ebenfalls nicht kommerziell ausgerichtet. Die öffentlich-rechtlichen Angebote umfassten deutlich größere regionale Räume als das von Radio Bremen, könnten aber Ereignisse thematisieren, die der Region Nordwestdeutschland zuzuordnen sind. Die musikalischen Genres variierten breit. Alle Angebote enthielten ebenso wie Nordwestradio Spezial eine umfangreiche journalistische Bearbeitung.⁸⁰

Bremen Vier Special:

Im Wettbewerbsumfeld befänden sich insbesondere norddeutsche Radiosender, deren Programmangebote auf Mainstream oder junge Musik ausgelegt sind. Hier würde vermutlich selten in mehrstündigen Themensendungen vertiefend über Konzerte und Veranstaltungen berichtet. Dies gelte nach Aussage der Gutachter auch für die anderen Angebote im

⁷⁷ Gutachten Webchannelkonzept, S. 91, 93, 94.

⁷⁸ Gutachten Webchannelkonzept, S. 96 f..

⁷⁹ Gutachten Webchannelkonzept, S. 90 ff.; 100.

⁸⁰ Gutachten Webchannelkonzept, S. 93.

Wettbewerbsumfeld. Lediglich bei zwei Angeboten fände sich ein regionaler Bezug zu Bremen und Bremerhaven. Eine journalistische Bearbeitung erfolgt in den untersuchten Programmen in großem Umfang. Neben den Standards eines formatierten Hörfunkprogramms würden teilweise durchaus vertiefende Reportagen, Berichte oder Rezensionen und Sondersendungen angeboten. Bremen Vier Special selbst böte Moderation und Interviews.⁸¹

Bremen Vier next:

Bremen Vier next stehe vornehmlich mit Sendern in Konkurrenz, die sich explizit an eine junge Zielgruppe richteten. Wettbewerber seien hier zehn private und neun öffentlich-rechtliche Sender. Ins engere Konkurrenzumfeld fielen ein in Bremen lizenziertes Hörfunkprogramm und ein Webradio, das bei der Niedersächsischen Landesmedienanstalt lizenziert sei, da diese Angebote aus Nordwestdeutschland stammten. Bei den übrigen Angeboten bestünde Wettbewerb im weiteren Sinne. Bis auf den in Bremen lizenzierten Sender weise kein anderes Angebot Bezüge zu Nordwestdeutschland auf. Der regionale Schwerpunkt stünde hier jedoch nicht so sehr im Vordergrund, so dass die Wettbewerbsdichte besonders hoch sei. Die musikalischen Genres seien weit gefächert. Relativ stark ausgeprägt seien Rock, Mainstream und Hip Hop, aber auch R'n'B und Pop. Die journalistische Bearbeitung sei im Vergleich zu den anderen untersuchten Marktsegmenten weniger stark ausgeprägt.⁸²

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 wurden. 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.

Mit Ausnahme von Nordwestradio Spezial ergibt sich für die Webchannels von Radio Bremen ein durchaus vielfältiges Wettbewerbsumfeld, dass hinsichtlich der untersuchten Aspekte mit den Angeboten von Radio Bremen zu vergleichen ist. Insbesondere hinsichtlich der Formen der journalistischen Bearbeitung sind die Angebote der Wettbewerber umfangreich. Als Besonderheit ist hier nach Auffassung des Rundfunkrats allerdings zu beachten, dass es sich bei den Angeboten der Wettbewer-

⁸¹ Gutachten Webchannelkonzept, S. 94 ff..

⁸² Gutachten Webchannelkonzept, S. 96 ff., 100.

ber der Spezial-Webchannels anders als bei den Angeboten von Radio Bremen nicht um Angebote zu einem bestimmten Anlass handelt. 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 Entwicklung des publizistischen Wettbewerbs ohne dieses 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.⁸³

2) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant betont insbesondere die meinungsbildende Funktion von Bremen Vier next für die jüngere Zielgruppe.⁸⁴ Die Angebote der Spezial-Webchannels bezögen sich im Unterschied zu den anderen Angeboten auf einen zumindest latent aktuellen thematischen Anlass und seien journalistisch gestaltet.⁸⁵

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.⁸⁶ Hinsichtlich des im Gutachten erstellten **Trendszenarios** wird dargestellt, dass Indikatoren für die Bestimmung der Vielfalt und Qualität der Webchannel-Konkurrenz die musikalische und geografische Ausrichtung und die journalistische Bearbeitung seien. Bezüglich der einzelnen Webchannels kommen die Gutachter zu folgenden Ergebnissen:

⁸³ CARTA, S. 3 u. 5; ZVVB, S. 1.

⁸⁴ Webchannelkonzept, S. 11.

⁸⁵ Webchannelkonzept, S. 12 f..

⁸⁶ Gutachten Webchannelkonzept, S. 120.

Bremen Eins Spezial:

Bei einem Marktaustritt des Webchannels würde hinsichtlich der angebotenen Genres keine Veränderung eintreten. Bezüglich der journalistischen Bearbeitung entfielen zwar ein Wortangebot, diese Auswirkung sei aber im Gesamtangebot marginal. Die Grundlage für das Weiterbestehen ausgewogener und vielfältiger Angebote oder gar deren Erweiterung könne als gegeben betrachtet werden.⁸⁷

Nordwestradio Spezial:

Der Marktaustritt von Nordwestradio Spezial hätte auf die angebotenen Genres keine Auswirkungen. Allerdings seien negative Auswirkungen auf die Angebotsvielfalt zu erwarten. Eine unterschiedliche Herkunft der Inhalte und Angebote würde nur durch RadioWeser.TV geboten. Dies sei auch unter dem Aspekt kritisch zu bewerten, dass dessen Angebote nicht durch eine professionell arbeitende Redaktion abgesichert seien.⁸⁸

Bremen Vier Special:

Hinsichtlich Bremen Vier Special bestünde ein umfangreicher Wettbewerb. Die angebotenen Genres seien dabei vielfältig und ein Marktaustritt des Webchannels würde an den Proportionen nichts ändern. Gleiches gelte in Bezug auf Wortbeiträge. Sowohl kurz- als auch langfristig stünden die Chancen auf ein vielfältiges Angebot gut.⁸⁹

Bremen Vier next:

Auch ein Wegfall von Bremen Vier next würde am Gesamtprofil wenig ändern. Das beachtliche Repertoire an journalistischer Bearbeitung, das Bremen Vier next biete, würde allerdings wegfallen. Dies könne aber durch die hohe Anzahl an Wettbewerbern ausgeglichen werden. Jedoch sei langfristig davon auszugehen, dass journalistische Wortbeiträge abnehmen würden, da die Wettbewerber auf Grund der Abhängigkeit von der Werbewirtschaft und des Kostendrucks unter erhöhten Legitimationsdruck geraten würden.⁹⁰

4) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat hält die Einschätzungen des Gutachters für grundsätzlich 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,

⁸⁷ Gutachten Webchannelkonzept, S. 172.

⁸⁸ Gutachten Webchannelkonzept, S. 174.

⁸⁹ Gutachten Webchannelkonzept, S. 175.

⁹⁰ Gutachten Webchannelkonzept, S. 175.

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 werden, desto weiter die zu beurteilenden Umstände in der Zukunft liegen.⁹¹

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.⁹² 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.⁹³

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.⁹⁴

3) Aussagen des Gutachtens

Im Rahmen der dynamischen Analyse bestimmten die Gutachter zunächst die **ökonomische Bedeutung** des Webchannelangebots von Radio Bremen. Dabei gingen sie davon aus, 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 schätzen im Folgenden das Erlöspotential.

Hinsichtlich des Geschäftsmodells „Paid Content“ gingen die Gutachter von einer **sehr geringen ökonomischen Bedeutung** aus. Die ökonomische Bedeutung hinsichtlich vermarktbarer Werbekontakte konnte nicht

⁹¹ vgl. Gutachten Webchannelkonzept, S. 102 f..

⁹² ZVVB, S. 2; 7.

⁹³ CARTA, S. 4.

⁹⁴ Kommentierung Gutachten Webchannelkonzept, S. 3.

abschließend bewertet werden, da die dafür erforderlichen **Nutzerzahlen nicht vorlagen**. So konnten die Gutachter hier nur von einer vorhandenen ökonomischen Bedeutung ausgehen.⁹⁵ 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 folgendem Ergebnis:

- Ein Marktaustritt von **Bremen Eins Spezial** führte dazu, dass einige der Wettbewerber durch zusätzliche Nutzer mehr Attraktivität auf dem Werbemarkt erhielten. Die Möglichkeiten einer Vermarktung mit Bezahlmodellen seien eher gering.
- Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen die Gutachter auch hinsichtlich des Angebots von **Bremen Vier Special**.
- Da die direkten Wettbewerber von **Nordwestradio Spezial** nicht werbefinanziert seien, sei ein Marktaustritt für den ökonomischen Wettbewerb hier weitgehend irrelevant.
- Bei einem Marktaustritt von **Bremen Vier next** würde insbesondere der Bremer Sender Energy Bremen, aber auch andere Wettbewerber durch Zuwachs bei den vermarktbareren Werbekontakten profitieren. Hier sei auch ein Profitieren hinsichtlich des Erlösmodells „Direktentgelte“ wahrscheinlich.⁹⁶

4) **Bewertung des Rundfunkrats**

Der Rundfunkrat hält die Aussagen des Gutachtens hinsichtlich der Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb 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 darstellt. Allerdings ist der **Umfang** der Auswirkungen nach Ansicht des Rundfunkrats angesichts der von der Intendanz vorgelegten **Zugriffszahlen** für die Webchannels **zu relativieren**. Danach erreicht allein Bremen Vier Special Zugriffszahlen im vierstelligen Bereich. Die anderen beiden Spezial-Webchannels bleiben deutlich unter der 500-Besucher-Marke pro Monat. Legt man diese Zahlen zu Grunde, dürften die ökonomischen Auswirkungen für die einzelnen Wettbewerber marginal sein. Zwar liegen bisher nur Zahlen von drei Monaten und keine In-

⁹⁵ Gutachten Webchannelkonzept, S. 147 ff.

⁹⁶ Gutachten Webchannelkonzept, S. 167 ff..

formationen hinsichtlich Bremen Vier next vor, so dass die Aussagekraft begrenzt ist. Nach Ansicht des Rundfunkrats sind sie jedoch ausreichende Grundlage, um den Umfang zumindest grob zu bestimmen und so im Rahmen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens zu verwenden. Der Rundfunkrat hat die vorhandenen marktlichen Auswirkungen in der Abwägungsentscheidung berücksichtigt.

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 Webchannelangebots für hinreichend groß, um eine **öffentlich-rechtliche Beauftragung zu rechtfertigen**.

1) Ausführungen in den Stellungnahmen

Nach Auffassung des VPRT 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** darstelle.⁹⁷ Darüber hinaus rügen ZVVB und VPRT, dass die **Auswirkungen der Länge der Verweildauern** auf den Markt im Telemedienkonzept nicht hinreichend berücksichtigt worden seien.⁹⁸

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.⁹⁹

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 in qualitativer Hinsicht unter Berücksichtigung aller relevanten Abwägungsfaktoren so groß sein, dass er etwaige negative Auswirkungen überwiegt. Der Rundfunkrat geht nach den oben (b.) dargestellten Qualitätselementen von einem abstrakt hochwertigen Webchannelangebot von Radio Bremen aus. Dieser muss aber mit den übrigen Abwägungskriterien ins Verhältnis gesetzt werden. Dennoch hält nach Auffassung des Rundfunkrats die Einschätzung eines qualitativen Beitrags zum publizistischen

⁹⁷ VPRT, S. 44.

⁹⁸ VPRT, S.30, ZVVB, S. 4.

⁹⁹ Kommentierung Webchannelkonzept, S. 13.

Wettbewerb auch der Berücksichtigung der Angebote der publizistischen Wettbewerber, der meinungsbildenden Funktion und der ökonomischen Auswirkungen stand.

Zwar gibt es für die Webchannels ein relativ **umfangreiches Wettbewerbsumfeld** und die Auswirkungen auf den publizistischen Wettbewerb wären bei einem Marktaustritt insbesondere bei **Bremen Eins Spezial** und **Bremen Vier Special** kaum spürbar (siehe oben c. und d.). Umgekehrt sind aber auch die Auswirkungen der Angebote auf den **ökonomischen Wettbewerb** nach Überzeugung des Rundfunkrats **marginal** (siehe oben e.).¹⁰⁰ Nach Auffassung des Rundfunkrats stehen die Angebote angesichts der Tatsache, dass der publizistische Wettbewerb ohne ihr Bestehen nahezu unverändert bliebe, unter einem **erhöhten Legitimationsdruck**. Der Rundfunkrat ist aber der Ansicht, dass es Radio Bremen möglich sein muss, im Zuge der technischen Entwicklung auch mit der Einführung neuer Formate zu experimentieren, deren publizistischer Beitrag gegenwärtig zwar nicht allzu bedeutsam ist, dessen **zukünftige Bedeutung** aber **noch nicht abschließend beurteilt** werden kann. Dies ist bei der von Radio Bremen angebotenen Form der Webchannels der Fall. Die von Radio Bremen gewählte Form des Spezial-Webchannels ist **kein klassisches Hörfunkprogramm**, das sich auf den technischen Verbreitungsweg des Internets beschränkt, sondern ein eigenes Format, das mit der Zusammenstellung von Beiträgen der einzelnen Hörfunkwellen zu einem bestimmten Thema deren Angebot begleitet und vertieft. Wie auch das vom Rundfunkrat beauftragte Gutachten feststellt, gibt es **keine diesem Format entsprechende Konkurrenzangebote**, so dass die Wettbewerber auch lediglich als Wettbewerber „im weiteren Sinne“ klassifiziert werden. Radio Bremen betritt mit dieser Angebotsform Neuland, so dass der derzeitige publizistische Beitrag eines mit der professionellen Qualität eines öffentlich-rechtlichen Angebots nach Auffassung des Rundfunkrats hier **ausreichend** gegeben ist. Der Rundfunkrat sieht Radio Bremen dabei jedoch in der Pflicht, dass Angebot **regelmäßig** daraufhin zu **überprüfen**, ob eine Fortführung mit aktualisiertem Kenntnisstand sinnvoll ist. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, ob das erklärte Ziel, die Nutzer ihrem gewandelten Nutzungsverhalten entsprechend zu erreichen, noch hinreichend Rechnung getragen wird. Auch der Rundfunkrat wird dies im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgabe der Programmaufsicht weiterhin **beobachten und begleiten**.

Der Beitrag von **Nordwestradio Spezial** zum publizistischen Wettbewerb stellt sich im Vergleich zu Bremen Eins Spezial und Bremen Vier Special positiver dar. Das Angebot trägt entscheidend zur **Angebotsvielfalt** bei

¹⁰⁰ Die Situation von Nordwestradio Spezial und eingeschränkt auch Bremen Vier next stellt sich dabei ein wenig anders dar, so dass hierauf im Anschluss noch einmal gesondert eingegangen wird.

und sichert in seinem Wettbewerbsumfeld eine **professionelle journalistische Gestaltung**, da es sich bei dem einzigen unmittelbaren Konkurrenzangebot um ein Bürgerradio handelt. Auf der anderen Seite bestehen faktisch **keine Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb**. Nach Auffassung des Rundfunkrats überwiegt daher der Beitrag von Nordwerstradio Spezial zum publizistischen Wettbewerb die übrigen Abwägungskriterien deutlich.

Differenziert zu betrachten ist schließlich das Angebot **Bremen Vier next**. Hier besteht zwar eine umfangreiche Zahl von Wettbewerbern, so dass insbesondere **in musikalischer Hinsicht Vielfalt** gewährleistet ist. Das Gutachten kommt aber zu dem Ergebnis, dass der **Wortanteil** bei einem Marktaustritt **langfristig zurückgehen** würde. Die bestehenden Auswirkungen auf den **ökonomischen Markt** sind nach den oben genannten Ergebnissen als **gering** zu bewerten. Der Rundfunkrat bewertet es als äußerst positiv, dass mit diesem Angebot vor dem Hintergrund eines engen finanziellen Rahmens versucht wird, ein **Angebot speziell für die junge Zielgruppe** zu machen. Der Rundfunkrat ist der Auffassung, dass insbesondere auch die journalistisch gestalteten Wortbeiträge für eine umfassende Meinungsbildung von besonderer Bedeutung sind. Vor diesem Hintergrund überwiegt der positive Beitrag zum publizistischen Wettbewerb auch bei Bremen Vier next die negativen Auswirkungen. Ein noch größerer Beitrag wäre aus Sicht des Rundfunkrats möglich, wenn auch die **Wortbeiträge zielgruppenspezifisch** auf junge Menschen abgestimmt wären. Er empfiehlt, dies bei der Gestaltung des Programms wenn möglich zu berücksichtigen, erkennt und respektiert aber zugleich den gegebenen finanziellen Rahmen.

Schließlich kommt der Rundfunkrat auch unter Berücksichtigung der im Konzept beschriebenen Verweildauern zu keiner anderen Bewertung. Die publizistische Begründung des Verweildauerkonzepts hält der Rundfunkrat 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 Webchannelkonzept beschrieben wurden. Daher sind die Aussagen des Gutachtens auch vor dem Hintergrund des mit der Angebotsbeschreibung geltenden Verweildauerkonzepts noch gültig.

3. Dritte Stufe: Finanzieller Aufwand des Angebots

Nach Ansicht des Rundfunkrats entspricht das Webchannelangebot 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 erforderlich; die Ausweisung einer Gesamtsumme sei für eine Überprüfung nicht ausreichend.¹⁰¹ 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.¹⁰² Es sei bei der Darstellung der finanzielle Aufwand gegen den publizistischen Mehrwert abzuwägen, also eine **Kosten-Nutzen-Abwägung** anzustellen.¹⁰³

2) Ausführungen des Intendanten

Im Webchannelkonzept werden die Kosten mit einer **pauschalen Summe** angegeben. Demnach sollen die Kosten für das Jahr 2009 36 T€, für das Jahr 2010 37 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 Webchannelkonzept zugeordnet werden könnten. Folglich seien alle im Zusammenhang mit dem Webchannelangebot anfallenden Personal-, Programm- und Sachaufwendungen sowie die Verbreitungskosten umfasst. Sie würden dabei nach einer mit der KEF abgesprochenen Methodik erhoben.¹⁰⁴ 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 Intendant 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 Webchannelkonzept für hinreichend. Nach § 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 3 RStV hat die Rundfunkan-

¹⁰¹ CARTA, S.4; VPRT, S. 49; ZVVB, S. 7.

¹⁰² VPRT, S. 49 f.

¹⁰³ VPRT, S. 49.

¹⁰⁴ Webchannelkonzept, S. 14.

stalt gegenüber dem Rundfunkrat Aussagen darüber zu treffen, welcher finanzielle Aufwand erforderlich ist. Wie sich aus den obigen Ausführungen zur prüffähigen Angebotsbeschreibung ergibt (siehe oben I.2.), sind in der **Angebotsbeschreibung** selbst gem. § 11f Abs.1 RStV Angaben zu den Kosten **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 Konzept 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.¹⁰⁵

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.¹⁰⁶ Zu beachten ist dabei 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.¹⁰⁷ Dar-

¹⁰⁵ Amtliche Begründung, S. 21.

¹⁰⁶ Amtliche Begründung, S. 22.

¹⁰⁷ Amtliche Begründung, S. 21.

über 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.¹⁰⁸ 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 Rechtekosten seien solche, die in den Verträgen explizit ausgewiesen wurden.

2) Bewertung des Rundfunkrats

Der Rundfunkrat hält den in der Kostenaufschlüsselung dargestellten finanziellen Aufwand insbesondere unter Berücksichtigung der ergänzenden Erläuterungen im Rahmen seiner Prüfungskompetenz für nachvollziehbar und plausibel. Er akzeptiert die Nichtbewertung der im Paket verhandelten Rechtekosten im Rahmen des Bestandsüberführungsverfahrens. Eine Aussage für weitere Drei-Stufen-Test-Verfahren wird dabei aber nicht getroffen. Die im Webchannelkonzept dargestellte Kostensteigerung 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 preisbereinigt¹⁰⁹ um 10 Prozent überschritten wird.

¹⁰⁸ So auch *Knothe*, epd medien Nr. 60 v. 01.08.2009, 5, 5f.; anders: *Kops/Sokoll/Bensinger*, S. 19, 23.

Eva-Maria Lemke-Schulte

¹⁰⁹ 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.