

Mediengruppe RTL Deutschland · Aachener Straße 1036 · 50858 Köln

An den Vorsitzenden des Rundfunkrates
des Hessischen Rundfunks
Herrn Jörn Dulige
Geschäftsstelle des Rundfunk- und
Verwaltungsrats
Hessischer Rundfunk
Bertramstraße 8
60320 Frankfurt

Köln, 28. Juli 2009

**Stellungnahme zum Drei-Stufen-Test
zum Telemedienkonzept „boerse.ARD.de“**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags wurde die Einführung der sogenannten Drei-Stufen-Tests für neue oder veränderte Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beschlossen. Dies geht auf den Brüsseler Beihilfekompromiss vom 24.04.2007 zurück. Mit Inkrafttreten des neuen Rundfunkstaatsvertrags muss dabei auch einmalig der bereits existierende Bestand der Telemedienangebote von ARD und ZDF einen solchen Tests durchlaufen. Kernanliegen eines solchen Tests ist die Analyse, ob das entsprechende Angebot vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist, ob es in qualitativer Hinsicht das vorhandene publizistische Angebot erweitert sowie die Überprüfung des damit verbundenen finanziellen Aufwands. In diesem Zusammenhang sind auch die Quantität und Qualität der vorhandenen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots, seine meinungsbildende Funktion im Vergleich zu bestehenden privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten sowie der Zeitraum des geplanten Angebots zu prüfen. Den Kern des Verfahrens bildet dabei insbesondere die Abwägung zwischen dem publizistischen Mehrwert und den marktlichen Auswirkungen.

Neben der Hinzunahme einer gutachterlichen Beratung durch einen externen Sachverständigen besteht zudem für Dritte die Gelegenheit, zu dem geplanten Angebot Stellung zu nehmen. Die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme zum Angebot „boerse.ARD.de“ endet am 29.07.2009. Die Mediengruppe RTL Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit, auch im Namen der n-tv Nachrichtenfernsehen GmbH ihre Einschätzung des neuen Angebots einreichen zu können.

Mediengruppe RTL Deutschland GmbH
Aachener Straße 1036
D-50858 Köln

Telefon +49(0)221/456 0
Telefax +49(0)221/456 16 90

Sitz der Gesellschaft:
Köln
Handelsregister:
Köln HRB 62896
USt-Identifikations-Nummer:
DE 814 967 412

Geschäftsführerin:
Anke Schäferkordt

Bankverbindung:
Sparkasse KölnBonn
Kto.-Nr. 1901553782, BLZ 370 501 98
Swift Code: COLSDE33
IBAN DE11 3705 0198 1901 5537 82

Über uns: Die Mediengruppe RTL Deutschland

Die Mediengruppe RTL Deutschland gehört zur Bertelsmann-Tochter RTL Group mit Sitz in Luxemburg und ist eines der führenden Medienunternehmen in Deutschland. Mit unseren Marken erreichen wir rund 90 Millionen Zuschauer in Deutschland, Österreich und in der Schweiz. Dabei setzen wir sowohl auf klassische Verbreitungswege als auch auf neue Medien und Technologien. Neben den Free-TV-Sendern RTL Television, VOX und n-tv sowie den Beteiligungen an SUPER RTL und RTL II gehören die drei digitalen Spartenkanäle RTL Crime, Passion und RTL Living zum Programmangebot der Mediengruppe RTL Deutschland. Alle online- und transaktionsbasierten Geschäftsfelder jenseits des klassischen Fernsehens sind unter dem Dach des Tochterunternehmens RTL interactive gebündelt. Zentrale Funktionen innerhalb der Mediengruppe RTL Deutschland werden außerdem vom Vermarkter IP Deutschland, von der News- und Magazingesellschaft infoNetwork sowie vom Broadcast- und Produktionsunternehmen CBC (Cologne Broadcasting Center) übernommen.

n-tv ist Deutschlands erster Nachrichtensender und gehört seit 2006 hundertprozentig zur RTL Television. Seit November 1992 versorgt n-tv die Zuschauer rund um die Uhr mit dem Neuesten aus Politik, Wirtschaft, Sport und Gesellschaft. Hauptsitz und Sendezentrum von n-tv sind in Köln, weitere Standorte sind Berlin und das Börsenstudio in Frankfurt am Main und Korrespondenten an allen wichtigen Orten der Welt. Bereits seit 1999 informiert das Nachrichtenportal n-tv.de auch im Internet rund um die Uhr. n-tv.de ist mit monatlich bis zu 141 Millionen Page Impressions und über 21 Millionen Visits eines der größten und erfolgreichsten Informationsportale Deutschlands. Das 2007 gestartete Anlegerportal Telebörse.de bietet aktuelle Wirtschaftsnachrichten, umfangreiche Börsenkurse und Analysen. Es wächst momentan stärker als alle Mitbewerber.

Die Mediengruppe RTL Deutschland fühlt sich von Anbeginn den Grundsätzen des dualen Rundfunksystems verpflichtet. Sie ist der Überzeugung, dass öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk eine gemeinsame Funktion für die unabhängige öffentliche Meinungsbildung wahrnehmen und dass beide Säulen für die Funktionsfähigkeit der Demokratie von entscheidender Bedeutung sind. Vor diesem Hintergrund begreifen wir die Durchführung des Drei-Stufen-Tests als einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Balance zwischen den unterschiedlichen Teilen des dualen Mediensystems.

Zusammenfassung des Angebots boerse.ARD.de sowie erste Einschätzung der Mediengruppe RTL Deutschland

Das Internet-Angebot boerse.ARD.de richtet sich an alle börsenfinanz- und wirtschaftsinteressierten Nutzer und informiert über aktuelle Ereignisse aus den Bereichen Börse, Unternehmen, Wirtschaft, Finanzen und Geldanlage. Dabei sollen weniger professionelle Anleger als vielmehr Kleinaktionäre bzw. generell an wirtschaftlichen Dingen interessierte Verbraucher angesprochen werden. Neben der direkten tages- und minutenaktuellen Berichterstattung von den Finanzmärkten werden auch erklärende Hintergrundberichte und ausführliche Kursdaten angeboten. Zudem berichtet boerse.ARD.de auch über erklärungsbedürftige Themen rund um Geldanlage und Altersvorsorge und will damit die wirtschaftliche Grundbildung der Bevölkerung befördern. Das Angebot beinhaltet auch eine serielle Berichterstattung über ausgewählte kleinere börsennotierte Unternehmen, über die normalerweise gar nicht oder nur selten berichtet wird. Dies soll zur Aufklärung von Kleinanlegern in einem für Spekulationen und Anlagebetrug besonders anfälligen Markt beitragen.

Die Themen auf boerse.ARD.de werden mit Berichten aus Radio, Fernsehen und Internet zu einem multimedialen, vernetzten und eigenständigen Angebot verknüpft, das TV- und Hörfunkberichte ankündigt, begleitet, vertieft und unabhängig von Sendezeiten zum Abruf im Internet bereit stellt. Es fungiert zudem als integriertes sendungsbegleitendes Angebot zu „boerse im Ersten“ sowie den Börsenberichten im „Morgenmagazin“, „Mittagsmagazin“, „Tagesschau“, „Tagesthemen“, EinsExtra, Phoenix und den Informationswellen des Hörfunks.

Als „unabdingbaren“ Service will boerse.ARD.de auch eine Kursversorgung und ein Musterdepot anbieten. Damit besteht für Anleger die Möglichkeit, ein persönliches virtuelles Depot anzulegen und dessen Entwicklung zu beobachten.

Des Weiteren bietet das Angebot auch animierte Erklärgrafiken und Chart-Shows an, die den Wertverlauf ganzer Aktienpakete oder Fonds komfortabel darstellen. Ergänzende Funktionen sind außerdem ein Rendite-Rechner sowie die Möglichkeit der Interaktion und Kommunikation (auch) zwischen den Nutzern der Homepage. Dazu gehört u.a. „Die Frage des Tages“, in der die Redaktion täglich den Nutzern in Form eines Votings eine Frage zur aktuellen Entwicklung an der Börse stellt, sowie diverse Quiz-Formate.

Die Beiträge sollen die im Rundfunkstaatsvertrag als verbindlicher Grundsatz vorgesehene Verweildauer von sieben Tagen bzw. 24 Stunden weitläufig überschreiten. Konkret sollen die Beiträge zwischen zwölf Monaten und fünf Jahren bereitgestellt werden, einige Beiträge sogar unbefristet. Die Zuordnung der Beiträge zu den verschiedenen Kategorien basiert auf der Relevanz, dem Nutzwert und der Aktualität der Themen sowie auf programmlich-

journalistischen Kriterien. Eine konkrete Begründung für die einzelnen Kategorien fehlt leider.

Die Mediengruppe RTL Deutschland hat vor dem Hintergrund des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags keine grundsätzlichen Einwände gegen ein Online-Angebot wie boerse.ARD.de. Fraglich ist jedoch, welches Ausmaß das geplante Angebot tatsächlich annehmen darf. Um dies beurteilen zu können, muss neben dem vermeintlichen publizistischen Mehrwert auch berücksichtigt werden, welche Auswirkungen das Angebot auf den Markt hat und haben wird. Dies entspricht der Grundlage des Beihilfekompromisses, nachdem ein staatlicher Eingriff in den Markt dann und nur dann zulässig ist, wenn er der Erreichung eines bestimmten Ziels dient, das über den Markt allein nicht darstellbar ist. Ein Eingriff in den Markt der Telemedien mit öffentlich-rechtlichen Gebührengeldern ist also nur zu rechtfertigen wenn er i) einen erkennbaren publizistischen Mehrwert erzielt und wenn ii) der Markt nicht unverhältnismäßig verzerrt wird. Mit der Stärke der potentiell zu erwartenden Marktverzerrungen muss dementsprechend auch das Ausmaß des publizistischen Mehrwerts ansteigen.

Nach Meinung der Mediengruppe RTL Deutschland handelt es sich bei boerse.ARD.de um ein für die entsprechende Zielgruppe verwendbares Angebot. Dies allein genügt jedoch den Anforderungen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags ausdrücklich nicht. Zu berücksichtigen ist auch, dass es bereits eine Vielzahl anderer Anbieter auf dem Markt gibt, die vergleichbare Angebote produzieren. Aus diesem Grund ist das Angebot weder exklusiv noch einzigartig, was den publizistischen Mehrwert von boerse.ARD.de deutlich reduziert. Aufgrund der starken Marktposition der ARD im gesamten Nachrichten- und Informationsbereich ist zudem mit erheblichen wettbewerblichen Auswirkungen zu rechnen. Dies ist nicht zuletzt der Fülle der zum Teil auch inhaltlich sich überlagernden Angebote der ARD geschuldet, deren wettbewerbsverzerrende Auswirkungen nicht nur separat voneinander, sondern auch im Verbund betrachtet werden müssen. Demzufolge ist unserer Meinung nach das Verhältnis zwischen publizistischem Mehrwert und marktlichen Auswirkungen im vorliegenden Verfahren nicht ausgeglichen. Das Angebot boerse.ARD.de ist nicht in dem Ausmaß zu genehmigen, wie es im Telemedienkonzept gefordert wird. Stattdessen sollten die marktlichen Auswirkungen durch eine Beschränkung des Angebots mittels Auflagen oder konzeptionellen Anpassungen an geeigneten Stellen reduziert werden. Auf diesen Punkt werden wir später noch konkret eingehen.

Nachfolgend möchten wir zu dem Angebot Stellung nehmen sowie die marktlichen Auswirkungen auf die Angebote der Mediengruppe RTL Deutschland im Detail darstellen.

Im Einzelnen:

Prüfmaßstab und rechtliche Überprüfbarkeit

Rechtlicher Prüfmaßstab für das Angebotskonzept ist § 11f Abs. 4 RStV. Diese Vorschrift legt auf drei Stufen Kriterien fest, nach denen sich die rechtliche Zulässigkeit des geplanten Angebots beurteilt. Professor Dr. iur. Dieter Dörr, Direktor des Mainzer Medieninstituts, hat im Juni 2009 in einem Gutachten „Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests“ die rechtlichen Rahmenbedingungen untersucht. Auf dieses Gutachten nehmen wir im Folgenden an geeigneten Stellen Bezug, um die gesetzlichen Anforderungen näher zu konkretisieren.

Nach § 11f Abs. 4 RStV gliedert sich die Prüfung in drei Stufen:¹

- Auf einer ersten Stufe (§ 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 1 RStV) ist zu prüfen, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Dies zielt auf die Frage ab, ob das Angebot überhaupt unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag fallen kann, was zum Beispiel von vornherein nicht der Fall ist, wenn es unter einen in der Negativliste genannten Sachverhalt fällt.²
- Auf der zweiten Stufe (§ 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 2 RStV) ist zu prüfen, in welchem Umfang das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. Diese Stufe bildet das „Herzstück“³ des neuen Verfahrens, weshalb ihr ganz besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Nach § 11f Abs. 4 S. 3 und 4 RStV sind dabei 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, ebenso der geplante Zeitraum, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll.

Hier soll, auf den Punkt gebracht, gefragt werden: Bringt das geplante Angebot einen öffentlichen Mehrwert, ohne dabei den Wettbewerb auf dem Markt unangemessen zu verzerren?

Diese zweite Stufe gliedert sich also in zwei Unterpunkte:

¹ Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 252, Köln/Berlin 2009, S. 147.

² Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 9.

³ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 9.

- Zunächst ist zu prüfen, ob das geplante Angebot vor dem Hintergrund bereits bestehender Angebote überhaupt noch einen publizistischen Mehrwert bieten kann.
- Nur wenn dies der Fall ist, kommt es sodann darauf an, wie sich das geplante Angebot auf bereits vorhandene Angebote marktlich auswirkt und ob diese Auswirkungen in einem angemessenen Verhältnis zum vorher festgestellten publizistischen Mehrwert stehen.
- Auf der dritten Stufe (§ 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 3 RStV) schließlich ist die Frage zu klären, ob die Kosten des geplanten Angebots für den Rundfunkgebührenzahler in einem angemessenen Verhältnis zum publizistischen Mehrwert stehen.⁴

Nur wenn alle diese Kriterien erfüllt sind, darf eine Betrauung der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit dem geplanten Angebot stattfinden. Der endgültige Betrauungsakt ist in Form der Entscheidung der Rechtsaufsicht und deren Veröffentlichung gerichtlich überprüfbar. Von dem Angebot marktlich betroffene andere Sender können diese Überprüfung durch eine Konkurrentenklage erreichen.⁵

Das Gericht überprüft in einem solchen Fall auch, ob der jeweilige Rundfunk- bzw. Fernsehrat seinen Beurteilungsspielraum in rechtmäßiger Weise ausgeübt hat. Entscheidend ist dabei, ob das Gremium

- von ausreichend ermittelten und zutreffenden tatsächlichen Angaben ausgegangen ist,
- ob seine Entscheidungen vor dem Hintergrund der rechtlichen Vorgaben vertretbar sind, insbesondere
- ob es nachvollziehbare Prognosen angestellt hat.⁶

Bewertung des Konzepts aus Sicht der Mediengruppe RTL Deutschland

I. Öffentlich-rechtlicher Auftrag / Negativliste (§ 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 1 RStV)

Einige Teile der inhaltlichen Beschreibung des geplanten Angebots werfen die Frage auf, ob sie grundsätzlich vom öffentlich-rechtlichen

⁴ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 9.

⁵ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 35.

⁶ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 36.

Auftrag umfasst sein können und nicht unter die Negativliste fallen. Die Angebotsbeschreibung enthält allerdings keine ausreichenden Angaben, um diese Fragen abschließend zu beantworten. Nur eine hinreichend präzise Beschreibung der Inhalte versetzt aber den Rundfunkrat in die Lage, das geplante Vorhaben an den gesetzlichen Maßstäben zu messen.⁷

Im Einzelnen:

- Das Angebot soll Personalisierungsfunktionen, namentlich ein „Kursdatenservice für Normalanleger“ (S. 110) und ein „persönliches virtuelles Depot“ (S. 113) enthalten, zudem einen „Rendite-Rechner“ (S. 114). Hierbei kann es sich um Software gemäß Nr. 10 der Negativliste handeln, jedenfalls aber handelt es sich um unzulässige Berechnungsprogramme (Nr. 3 der Negativliste).
- Die von der Angebotsbeschreibung vorgesehenen „Bildgalerien und Slide-Shows“ (S. 114) können gegen Nr. 15 der Negativliste (Fotodownload ohne Sendungsbezug) verstoßen. Zu einem Sendungsbezug fehlen konkrete Angaben.
- „Verschiedene Tools“ sollen dazu dienen, „sich ergänzend zur redaktionellen Berichterstattung individuell weiter zu informieren“ (S. 114). Auch hier ist unklar, welche „Tools“ damit gemeint sind. Diese wären jedoch gerade in der Angebotsbeschreibung darzulegen und vom Rundfunkrat auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin zu überprüfen. Eine Pauschalermächtigung zur Weiterentwicklung des Angebots durch die Redaktion darf der Rundfunkrat nicht genehmigen.
- Zudem werden „punktuell themen- und ereignisbezogene Kommunikationsmöglichkeiten“ geschaffen (S.114), das Konzept sieht Blogs, Kommentare und Kolumnen vor, die einen Dialog u.a. mit Vertretern aus Radio- und Fernseh-Börsenredaktionen ermöglichen sollen (S. 114). Foren und Chats sind nur sendungsbezogen zulässig (Nr. 17 der Negativliste). Einen Sendungsbezug legt die Angebotsbeschreibung nicht dar.
- Schließlich spricht die Angebotsbeschreibung von „Quizformaten“ (S. 114). Spielangebote stehen grundsätzlich auf der Negativliste (Nr. 14) und sind nur mit Sendungsbezug zulässig. Woraus sich dieser Sendungsbezug ergeben soll, wird nicht ersichtlich. Die Angebotsbeschreibung spricht vielmehr lediglich davon, dass diese Formate „die

⁷ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 12; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 252, Köln/Berlin 2009, S. 121 f.

Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit komplexen Sachverhalten“ fördern und der „Hinführung zu schwierigen Themen“ dienen. Dies ist als Beleg für einen Sendebezug nicht ausreichend.

Auf keinen Fall rechtlich genehmigungsfähig sind also Kursdatenservice, persönliches virtuelles Depot, Rendite-Rechner sowie pauschal „weitere Tools“. Ob die übrigen genannten Angebotsteile rechtlich genehmigungsfähig sind, kann erst mit weiteren, viel konkreteren Angaben zum geplanten Angebot geklärt werden. Insbesondere müssten zu einem notwendigen Sendungsbezug konkrete Angaben nachgeholt werden. Zu diesen Angaben müsste Dritten dann erneut Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.

II. Publizistischer Mehrwert / marktliche Auswirkungen (§ 11f Abs. 4 S. 2 Nr. 2, S. 3 und 4 RStV)

II.1. Ermittlung und Bedeutung

Diese Stufe ist das „Herzstück“⁸ des neuen Verfahrens, weshalb ihr ganz besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Die Entscheidung des Rundfunk- bzw. Fernsehrats muss vor allem in jedem Fall erkennen lassen, dass er die marktlichen Auswirkungen berücksichtigt hat.⁹

II.1.a) Anforderungen an den publizistischen Mehrwert

Zu klären ist in einem ersten Schritt, ob vor dem Hintergrund dieser Angebote noch ein Grundversorgungsbedarf mit dem geplanten Angebot besteht. Hier darf sich die Angebotsbeschreibung nicht damit begnügen, einige vorhandene ähnliche Angebote aufzulisten. Vielmehr muss ganz konkret festgestellt werden, welchen publizistischen Mehrwert das geplante Angebot vor dem Hintergrund bereits vorhandener Angebote noch darstellt. Hierzu fehlen im Angebotstext konkrete Ausführungen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, wenn verschiedene Teile des geplanten Angebots bereits ausreichend im Internet existieren, die das geplante Angebot nur zusammengefasst nachbildet. Das Kriterium kann nicht sein, ob es schon ein Angebot gibt, das dem geplanten Angebot „bis aufs i-Tüpfelchen“ gleicht. Es kann also nicht nur auf eine neue Kombination verschiedener Inhaltsteile

⁸ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 9.

⁹ Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 252, Köln/Berlin 2009, S. 161.

ankommen, wenn zu jedem Inhaltsteil für sich der Grundversorgungsbedarf im Internet mehr als gedeckt ist. Jedes andere Verständnis würde diesen Prüfungspunkt sinnlos machen. Der Angebotstext stellt aber maßgeblich darauf ab, dass die Kombination der verschiedenen Inhaltsteile einzigartig sei.

II.1.b) Vergleichsmaßstab für den publizistischen Mehrwert und die marktlichen Auswirkungen

Gesetzlicher Vergleichsmaßstab zur Bestimmung des publizistischen Mehrwerts ebenso wie zur Feststellung der marktlichen Auswirkungen sind grundsätzlich alle bestehenden Internetangebote.¹⁰

Entscheidend ist nach dem Willen des Gesetzgebers, dass kein öffentlich-rechtliches Angebot „andere Marktteilnehmer davon abhalten würde, ihrerseits neue Dienste zu entwickeln“ (Begründung zum 12. RÄStV, S. 20). Dieses Konzept wird bei einem Blick auf die Negativliste des Staatsvertrags sehr deutlich: Sie verbietet kategorisch durchweg Angebote, die „für Erwerbszwecke kommerzieller Anbieter relevant sind“ (Begründung zum 12. RÄStV, S. 19). In dieselbe Richtung geht § 11d Abs. 5 Satz 2 RStV, der den Abruf von gekauften Spielfilmen und Serien, die nicht Auftragsproduktion sind, generell verbietet. Die Begründung zum 12. RÄStV (S. 19) führt hierzu aus: Diese Angebote „sind unzulässig, weil öffentlich-rechtliche Angebote nicht in Konkurrenz treten sollen zu kommerziellen Video-on-Demand-Angeboten oder Videotheken“.

Bei der Bestimmung des publizistischen Mehrwerts kommt es dann auf die vorhandenen „frei zugänglichen“ Angebote an. „Frei zugänglich“ bedeutet auch hier jedoch nicht kostenfrei. Der Begriff ist nach seinem Sinn und Zweck weit auszulegen: Erfasst sein sollen alle Angebote, die sich – gegen Entgelt oder nicht – an die Allgemeinheit richten, also nicht nur bestimmten Gruppen offen stehen.¹¹ Sie machen die Gesamtheit des bestehenden publizistischen Angebots aus, zu dem das geplante Angebot einen Mehrwert schaffen muss.

II.1.c) Bedeutung der Kosten- und Werbefreiheit für den publizistischen Mehrwert

Kosten- und Werbefreiheit öffentlich-rechtlicher Angebote folgen zwingend aus §§ 11d Abs. 5 S. 1, 13 Abs. 1 S. 2 RStV. Sie können daher kein Ausschlag gebendes Kriterium für den publizistischen

¹⁰ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 26 ff.

¹¹ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 26; Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 252, Köln/Berlin 2009, S. 158.

Mehrwert sein. Andernfalls hätte jedes öffentlich-rechtliche Internetangebot per se einen publizistischen Mehrwert, und diese Prüfungsstufe wäre überflüssig. Auch wenn die Angebotsbeschreibung maßgeblich auf Werbe- und Kostenfreiheit hinweist, so kann dies kein relevantes Kriterium sein.¹²

II.1.d) Bedeutung der Verweildauer

Ein grundlegender Eckpfeiler der neuen Regelung für öffentlich-rechtliche Telemedienangebote ist eine zeitliche Befristung des Angebots. Dies belegt schon anschaulich die Entstehungsgeschichte des 12. RÄStV: Die Begrenzung der Vorhaltezeit war von Anfang an einer der größten und wichtigsten Diskussionspunkte, über den bis zuletzt verhandelt wurde, um einen angemessenen Interessenausgleich für alle Beteiligten zu finden. Diese Diskussion spiegelt sich nun im Gesetzestext wider. § 11d RStV gibt ein fein differenziertes Konzept für die erlaubten Vorhaltefristen vor:

- Der *Grundsatz* lautet: Sieben Tage für eigene Sendungen und sendungsbezogene Telemedien, bei Großereignissen sogar nur 24 Stunden (§ 11d Abs. 2 Nr. 1 und 2 RStV). Dieser Grundsatz hat bei der gesamten Anwendung des Drei-Stufen-Tests eine "Leitbildfunktion"¹³.
- Die *Ausnahme* lautet: Unter den engen Voraussetzungen des § 11f RStV länger als sieben Tage, in jedem Fall aber befristet (§ 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV).

Längere Fristen wollte der Gesetzgeber nur ausnahmsweise gestatten – er ging davon aus, dass bei einer längeren Verweildauer regelmäßig erhebliche marktliche Auswirkungen drohen und auch ein bedeutender finanzieller Aufwand erforderlich ist¹⁴. Dies bedeutet für den Rundfunk- bzw. Fernsehrat: Eine längere Verweildauer bedarf einer besonderen Begründung, muss also an sich einen publizistischen Mehrwert schaffen und darf gleichzeitig keine unangemessenen marktlichen Auswirkungen und Kosten verursachen¹⁵. Eine längere Verweildauer muss also explizit bei der Frage des publizistischen Mehrwerts, bei den marktlichen Auswirkungen und bei den Kosten erörtert werden. In jeder dieser Kategorien muss für eine längere Verweildauer ein besonders gelagerter Ausnahmefall positiv festgestellt werden¹⁶. Das geplante Angebot darf also das differenzierte Regel-Ausnahmekonzept des Gesetzgebers nicht auf den Kopf stellen und durch Pauschalbegründungen aushebeln.

¹² Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 31.

¹³ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 26.

¹⁴ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 25.

¹⁵ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 25.

¹⁶ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 25.

II.2. Beschreibung der mit boerse.ARD.de konkurrierenden Angebote der Mediengruppe RTL Deutschland

II.2.a) Telebörse.de

Das Angebot Telebörse.de versteht sich als Anlegerportal. Damit positioniert sich Telebörse.de zwischen den Angeboten allgemeiner Nachrichtenseiten (den so genannten General-Interest-Angeboten) und den Angeboten von Finanzinstituten, die meist ein besonders professionelles Publikum ansprechen. Telebörse.de konzentriert sich auf Themen, die insbesondere für Privatanleger und ambitionierte Hobbytrader interessant sind und bereitet diese zielgruppenspezifisch auf. Neben aktuellen Wirtschaftsnachrichten werden Kommentare und Analysenangeboten, ein weiterer Fokus liegt auf der Berichterstattung über Unternehmen, Märkte sowie der konjunkturellen Entwicklung mit klarem Schwerpunkt auf börsenrelevanten Themen. Im ausführlichen redaktionellen Teil können Anleger sich über die Hintergründe der Entwicklungen auf den Finanzmärkten informieren und finden darüber hinaus zahlreiche edukative Servicebeiträge. Ein weiterer Schwerpunkt des Angebots ist die umfangreiche Realtime-Kursversorgung, die alle relevanten Börsenindizes, Aktien, Fonds, Rohstoffe, Zertifikate und mehr umfasst. Nützliche Finanztools helfen zudem bei der Orientierung und bei der Einschätzung von Entwicklungen der Märkte.

II.2.b) n-tv.de

Das Nachrichtenportal n-tv.de ist ein General-Interest-Angebot, das den Nutzern rund um die Uhr die aktuellsten Nachrichten bietet. Zum Kernbereich gehören die Rubriken Politik, Wirtschaft, Börse, Panorama und Leute. Darüber hinaus berichtet n-tv.de über das Neueste aus den Bereichen Auto, Technik und Wissen. Die Rubriken Ratgeber und Wetter ergänzen das Serviceangebot. Neben den Text- und Bildinhalten stehen den Nutzern ein umfangreiches Videoangebot, Kompaktnachrichten und der n-tv-Livestream zur Verfügung. Das Nachrichtenportal wird von einem unabhängigen Online-Redaktionsteam mit über 40 Redakteuren erstellt und laufend aktualisiert. Dabei werden die aktuellen News durch einordnende Hintergründe, Kommentare, Kurzanalysen, vertiefende Interviews, unterhaltsame Bilderserien und vor allem ein umfangreiches Bewegtbildangebot in TV-Qualität wirkungsvoll ergänzt.

Das besondere Engagement von n-tv in diesem Bereich wird auch durch die Verleihung des Grimme-Online-Awards für die Online-Redaktion von n-tv im Jahr 2001 deutlich.

II.3. Publizistischer Mehrwert

Gesetzlicher Vergleichsmaßstab zur Bestimmung des publizistischen Mehrwerts ebenso wie zur Feststellung der marktlichen Auswirkungen sind grundsätzlich alle bestehenden Internetangebote.¹⁷

II.3.a) Bestimmung des publizistischen Mehrwerts

Bei der Frage, ob ein öffentlich-rechtliches Angebot einen publizistischen Mehrwert hat, bietet sich die Betrachtung der konkreten Angebotsleistung an.¹⁸ Die Angebotsleistung sei hier als der spezifische Mehrwert definiert, den der Zuschauer aus dem Bestehen eines Angebots erfährt. Geht man davon aus, dass nur solche Angebote, die auch tatsächlich einen spezifischen Mehrwert und damit eine positive Angebotsleistung haben, überhaupt auf dem Markt in entsprechendem Umfang nachgefragt werden, so lässt sich daraus ableiten, dass private Angebote per se eine positive Angebotsleistung haben. Oder anders ausgedrückt: Hätten sie keine positive Angebotsleistung, so würden sie nicht nachgefragt, wären dadurch auch nicht kommerziell refinanzierbar und könnten nicht auf dem Markt existieren.

Dieses Argument gilt für öffentlich-rechtliche Angebote jedoch nicht, da diese aufgrund ihrer marktunabhängigen Gebührenfinanzierung nicht der ökonomischen Notwendigkeit unterliegen, den Zuschauer auch tatsächlich zu erreichen. Öffentlich-rechtliche Angebote müssen nicht zwangsläufig in einem Mindestumfang nachgefragt werden, um finanziert werden und existieren zu können.

Es muss also berücksichtigt werden, dass anders als bei kommerziellen Angeboten bei öffentlich-rechtlichen Angeboten nicht nur Angebot und Nachfrage weit auseinanderfallen können, sondern auch die Kosten für die Bereitstellung des Angebots und die Zahlungsbereitschaft der Nutzer.

Um die tatsächliche Angebotsleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks identifizieren zu können, müsste theoretisch untersucht werden, ob ein angebotenes bisher öffentlich-rechtliches Produkt auch weiterhin – d.h. zukünftig von kommerzieller Seite – angeboten würde, wenn es das öffentlich-rechtliche Produkt nicht mehr gäbe. Dies beträfe z.B. viele Sport- oder Unterhaltungsformate, da diese auch für private Anbieter hinreichend attraktiv sind. Wäre dies der Fall, so gilt der Umkehrschluss, dass durch die Existenz des gebührenfinanzierten Angebots ein privates Angebot am Markteintritt gehindert bzw. vom Markt verdrängt würde. Die

¹⁷ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 26 ff.

¹⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden: Schröder, Guido, Öffentlich-rechtliche Anbieter im Dilemma zwischen Massengeschmack und Gemeinwohl, in: Wentzel, Dirk (Hg.), Medienökonomik – Theoretische Grundlagen und ordnungspolitische Gestaltungsalternativen, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 89, Stuttgart 2009.

öffentlich-rechtliche Angebotsleistung wäre in diesem Falle sehr gering.

Eine solche Analyse ist jedoch in der Praxis nur schwer durchführbar und bedürfe zahlreicher Daten und Untersuchungen. Dennoch lassen sich hieraus zwei notwendige Kriterien identifizieren, die erfüllt sein müssen, damit ein öffentlich-rechtliches Angebot mit einem spezifischen Mehrwert für den Zuschauer einhergeht:

- Fehlende Substituierbarkeit aus Nachfragersicht (Exklusivität)
Das öffentlich-rechtliche Angebot ist aus Sicht des Konsumenten durch kein anderes Angebot ersetzbar bzw. es besteht keine wesentliche Übereinstimmung mit bereits bestehenden Konkurrenzangeboten.
- Fehlende Substituierbarkeit aus Anbietersicht (Einzigartigkeit)
Das öffentlich-rechtliche Angebot könnte und würde nicht ohne Weiteres von einem kommerziellen Wettbewerber ersetzt werden.

Sind diese beiden Kriterien erfüllt, so ist eindeutig von einer positiven Angebotsleistung des öffentlich-rechtlichen Angebots auszugehen. Dennoch beschreibt dieser Fall eine Extremsituation und bedeutet nicht zwangsläufig, dass in dem Fall, wenn beide Kriterien nicht gleichermaßen und in vollem Umfang erfüllt sind, auch keine Existenzberechtigung für das öffentlich-rechtliche Angebot bestünde. Hier gilt es dann aber, die vermeintliche Angebotsleistung mit den jeweiligen marktlichen Auswirkungen abzuwägen. Je stärker die Auswirkungen auf den Markt sind, desto eindeutiger muss auf der anderen Seite die Angebotsleistung des öffentlich-rechtlichen Angebots sein, um einen staatlichen Eingriff in den Marktmechanismus rechtfertigen zu können.

II.3.b) Der publizistische Beitrag von boerse.ARD.de

Bei der Bestimmung der publizistischen Wettbewerbssituation von boerse.ARD.de wurden insgesamt 107 Online-Angebote mit Wirtschafts- und Börseninformationen in deutscher Sprache identifiziert. Ob entgeltpflichtige Angebote mitberücksichtigt wurden ist nicht erkennbar. Da sie jedoch nicht explizit ausgeschlossen wurden, ist davon auszugehen, dass die Frage der Finanzierung bei der Analyse der publizistischen Wettbewerbssituation nicht von Bedeutung war.

Die identifizierten Wettbewerber wurden anschließend nicht auf Basis einer qualitativen Bewertung, sondern vornehmlich anhand

struktureller Kriterien¹⁹ abgestuft. Dabei ergaben sich neun in sich relativ homogene Gruppen, die bezüglich ihrer Relevanz in Wettbewerber, die strukturell als sehr ähnlich gelten können (direkte Wettbewerber), Wettbewerber, die in Teilen ähnlich sind (Wettbewerber in Teilbereichen) und strukturell unähnliche, d.h. Nicht-Wettbewerber unterteilt werden können. Zu den direkten Wettbewerbern sind die Angebote aus dem Bereich „Wirtschaftsrubriken in General-Interest-Portalen“, „Börsen- und Finanzrubriken von Wirtschaftsmedien“ und „100-prozentig journalistische Börsenangebote“ zuzuordnen. Damit sind bereits 44 der 107 identifizierten Angebote als strukturell sehr ähnliche Wettbewerber erfasst. Welche Angebote genau betroffen sind ist jedoch nicht erkennbar.

Die Mediengruppe RTL Deutschland ist mit drei direkten Wettbewerbern von dem Angebot boerse.ARD.de betroffen. Dabei handelt es sich um die Angebote „n-tv.de/wirtschaft“ (Wirtschaftsrubrik in General-Interest-Portal), „n-tv.de/boerse“ (Börsenrubrik in General-Interest-Portal) und „Telebörse.de“ („100-prozentig journalistisches Börsenangebot“). Bei allen Angeboten handelt es sich um Online-Angebote des Nachrichtensenders n-tv.

Das Telemedienkonzept grenzt boerse.ARD.de von den Wettbewerbern der Gruppe „Wirtschaftsrubrik in General-Interest-Portalen“ im Wesentlichen über einen Punkt ab: die Berichterstattung über kleinere Unternehmen und deren Entwicklung an der Börse. Diese Art der Berichterstattung findet der Beschreibung des Telemedienkonzepts zufolge bei den übrigen Anbietern nur wenig Beachtung. Wie das Telemedienkonzept jedoch selber erwähnt, gleichen die Angebote ansonsten „hinsichtlich der Zielgruppe und deren Ansprache in vielen Belangen dem Angebot von boerse.ARD.de“.

Wenn aber der eigentliche Zusatznutzen nur über diesen einen Punkt beziffert werden kann, so kann man hier auch ganz offenbar nur von einem sehr begrenzten publizistischen Mehrwert ausgehen. Zudem sind Börseninformationen über kleinere Unternehmen an anderer Stelle in ausreichendem Maße im Internet zu finden, so dass dieser Aspekt nicht als Alleinstellungsmerkmal von boerse.ARD.de gewertet werden kann. Und selbst wenn der publizistische Mehrwert des Angebots über diesen einen Punkt begründet werden könnte, so müsste sich das Konzept dann auch ausschließlich auf diesen Aspekt beschränken.

Unter den direkten Wettbewerbern der Gruppe „100-prozentig journalistische Börsenangebote“ befindet sich auch das Angebot Telebörse.de von n-tv. Dem Telemedienkonzept zufolge gehören zu dieser Gruppe jene Angebote, „deren Inhalte sich ausschließlich an eine sehr börsenaffine Zielgruppe bis hin zum Börsenprofi richten“.

¹⁹ Nach den Kriterien Zielgruppe, journalistische Eigenverantwortung / Aktualität, inhaltliche Kategorien, formale Dimensionen (Interaktivität und Multimedia) sowie fachliche Bewertung.

Diese Definition stimmt in Bezug auf Teleboerse.de jedenfalls nicht. Teleboerse.de spricht mit seinen Inhalten explizit keine professionellen Anleger, sondern in erster Linie Kleinanleger an. Ziel ist, Kleinanlegern bei der Verwaltung und Gestaltung ihrer Depots Unterstützung zu bieten. Funktionen wie eine Ratgeber-Rubrik, die beispielsweise über Anlegerrechte, die unterschiedliche Vertrauenswürdigkeit einzelner Informationen oder auch über schwarze Listen an der Börse berichten verdeutlichen dies, ebenso wie das Börsenlexikon speziell für Einsteiger. Auch die Rubrik „Erste Hilfe für Ihr Depot“, die die Möglichkeit bietet, das eigene Depot kostenlos auf Risikograd und Erfolgsaussichten prüfen zu lassen ist für Börsenprofis sicherlich nicht von großem Interesse.

Als weiteres Abgrenzungskriterium für den publizistischen Mehrwert innerhalb der Gruppe „100-prozentig journalistische Börsenangebote“ wird außerdem die journalistische Auswahl, Einordnung und Bearbeitung der Informationen bei boerse.ARD.de genannt. Im Gegensatz zu den ungefilterten Unternehmensmitteilungen der Wettbewerber dienen diese bei boerse.ARD.de lediglich als Grundlage für weitergehende Recherchen und Berichterstattungen. Auch dies ist in Bezug auf Teleboerse.de nicht korrekt. Teleboerse.de legt hohen Wert auf die Einordnung und Analyse der eingehenden Informationen und will damit gerade nicht nur als Plattform von Nachrichtenagenturen fungieren. Der Darstellung von Hintergrundinformationen wird eine extrem hohe Bedeutung beigemessen. Eigene Marktreakteure sind vor Ort an der Börse ständig mit der Analyse beschäftigt, warum bestimmte Ereignisse oder Reaktionen eingetreten sind, so dass die zur Verfügung gestellten Informationen individuell auf Teleboerse.de zu finden sind.

Abgesehen davon widerspricht sich das Telemedienkonzept von boerse.ARD.de an diesem Punkt selber. Während hier die journalistische Verdichtung hervorgehoben wird, wird an anderer Stelle angepriesen, dass außergewöhnliche Beiträge, die im Fernsehen nur verkürzt dargestellt werden, bei boerse.ARD.de in voller Länge wiedergegeben werden (S. 113). Offensichtlich werden also auch bei boerse.ARD.de einige Angebote in journalistisch aufbereiteter und andere Beiträge auch in ungefilterter Weise dargeboten, womit auch dieses Abgrenzungskriterium keinen exklusiven publizistischen Beitrag beschreibt.

Als ein für alle Cluster gemeinsames Abgrenzungskriterium wird die Freiheit und Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen genannt, da boerse.ARD.de wie alle anderen öffentlich-rechtlichen Telemedien auch frei von Werbung zu sein hat. Ohne Frage ist dieser Punkt nicht falsch, dennoch wird die Situation verzerrt widerspiegelt, wenn Werbung im Internet als etwas Negatives dargestellt wird. Werbung erfüllt keinen Selbstzweck, sondern dient ausschließlich dem entgeltfreien Angebot im Internet. Aufgrund des „Gratis-Anspruchs“ der meisten Nutzer im Internet ist die Darbietung vergleichbarer Angebote gegen Entgelt schwer bis kaum auf dem

Online-Markt durchzusetzen. In diesem Zusammenhang wirkt es nahezu provokativ, wenn an anderer Stelle (auch in anderen Telemedienkonzepten der ARD, wie z.B. bei kika.de) werbefreie und dafür entgeltfinanzierte Angebote explizit aus der Betrachtung des publizistischen Wettbewerbs ausgeschlossen werden – eben mit dem Argument, dass diese nicht frei zugänglich und nicht für jedermann erreichbar seien, und hier aber Werbung als einzige alternative Finanzierungsart neben Gebühren und direkten Entgeltzahlungen als etwas für den Konsumenten Schlechtes dargestellt wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die im Telemedienkonzept vorgenommene Abgrenzung der publizistischen Wettbewerber über die Zuordnung zu neun Clustern zu einer zu isolierten Betrachtung der gesamten Wettbewerbssituation führt. Das publizistische Wettbewerbsumfeld innerhalb dieser Cluster wird so eng definiert, dass boerse.ARD.de als nahezu einzigartig dargestellt werden kann. Dies entspricht jedoch nicht der Realität – zumal wie oben dargestellt auch die Beschreibung der Angebote innerhalb der Cluster nicht korrekt ist. Zwar sei unbestritten, dass die Daseinsberechtigung eines öffentlich-rechtlichen Angebots wie boerse.ARD.de nicht nur dann gegeben ist, wenn kein einziges vergleichbares Angebot auf dem Markt existiert. Dennoch gibt es offenbar kein inhaltliches Alleinstellungsmerkmal, das boerse.ARD.de von der Summe der aufgezeigten Wettbewerber in relevantem Maße abgrenzt. Vielmehr wird an dieser Stelle der Eindruck erweckt, dass mit der Darstellung des publizistischen Mehrwerts der Versuch gestartet werden soll, die auf der nächsten Stufe zu untersuchenden negativen marktlichen Auswirkungen vollumfänglich zu legitimieren.

boerse.ARD.de leistet sicherlich einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb. Da die genannten Inhalte aber auch bei den relevanten Wettbewerbern in gleichem oder ähnlichem Umfang abzurufen sind, ist dieser Beitrag nicht so hoch, dass er jegliche marktlichen Auswirkungen zu rechtfertigen vermag. Es gilt vielmehr, den publizistischen Beitrag in Relation zu den ökonomischen Effekten auf den Markt zu setzen. Erst dann kann die Beurteilung erfolgen, ob boerse.ARD.de in dem im Telemedienkonzept genannten Ausmaß tatsächlich mit dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu vereinbaren ist und mittels Gebührengeldern angeboten werden darf. Das wie in Punkt II.3.a) dargestellte Idealbild der Exklusivität und Einzigartigkeit eines öffentlich-rechtlichen Angebotes ist jedenfalls eindeutig in Frage zu stellen.

II.4. Marktliche Auswirkungen durch das Angebot boerse.ARD.de

In der bereits kritisierten Abgrenzung der publizistischen Wettbewerber bei boerse.ARD.de wird die Wettbewerbssituation wie

erwähnt verkürzt dargestellt. Wesentlich ist, dass sich diese Eingrenzung des publizistischen Wettbewerbsumfeldes keinesfalls auch auf die Bewertung der marktlichen Auswirkungen beziehen darf, da hierbei ausdrücklich alle Angebote in die Betrachtung miteinbezogen werden müssen.²⁰

Zu prüfen sind daher stets die Auswirkungen auf den Markt insgesamt, auch und gerade auf bestehende Angebote, die zum Teil durchaus auch kostenpflichtige Bestandteile enthalten können. Dies war ein Kernpunkt des Streits zwischen Europäischer Kommission und den Ländern in Deutschland. In einem langen Verfahren wurde mühsam eine Lösung gefunden, die der Rundfunkstaatsvertrag durch folgenden Interessenausgleich umsetzt: Öffentlich-rechtliche Anstalten sollen dort die Grundversorgung sichern, wo hierfür Bedarf besteht – allerdings dabei privaten Wettbewerbern keine gebührenfinanzierte Konkurrenz machen und so den Wettbewerb europarechtswidrig verzerren. Sollte über diesen wesentlichen grundsätzlichen Punkt keine Einigkeit bei der Anwendung des Drei-Stufen-Tests bestehen, würde die Frage alsbald wieder bei der europäischen Kommission zur Klärung landen.

Demzufolge darf sich die folgende Betrachtung der marktlichen Auswirkungen explizit nicht nur auf die in der Betrachtung des publizistischen Wettbewerbs bei boerse.ARD.de genannten Angebote beschränken.

II.4.a) Theoretische Ausführungen zu den marktlichen Auswirkungen

Die folgenden Ausführungen basieren unter anderem auf dem Gutachten der Professoren Haucap und Dewenter, das die marktlichen Auswirkungen im Rahmen der Drei-Stufen-Tests untersucht.²¹

Ein entscheidendes Charakteristikum von (kommerziellen) Medienmärkten ist ihre Zweiseitigkeit, d.h. das Zusammentreffen zweier unterschiedlicher, zum Teil interdependenter Wettbewerbsmärkte: die Seite zum Rezipienten und die Seite zur werbetreibenden Industrie. Der Nutzen der Teilnehmer auf beiden Marktseiten hängt wesentlich davon ab, wie viele Teilnehmer es auf der jeweils anderen Marktseite gibt. So hängt der Nutzen der Internet-Konsumenten u.A. davon ab, wie viel Werbung eine Website beinhaltet. Entsprechend hängt der Nutzen der werbetreibenden Industrie davon ab, wie viele Nutzer das Internet-Portal hat. Je größer das Publikum, desto attraktiver ist die Plattform für die Werbetreibenden und desto höher ist ihre

²⁰ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 26.

²¹ Haucap, J. und R. Dewenter (2009): Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten – Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Gutachten.

Zahlungsbereitschaft, um Werbung auf diesem Portal zu schalten. Tritt nun ein weiteres Angebot in den Markt, das die Aufmerksamkeit der Nutzer von dem bisherigen Portal weg auf ein neues Portal hinzieht, so sinkt die Attraktivität der Plattform für die Werbetreibenden und damit ihre Bereitschaft, für Werbung auf diesem Portal zu zahlen. Demzufolge sinken die Kontaktpreise, also der Werbepreis dividiert durch die Reichweite des Angebots. In der Folge sinken die Werbeerlöse des Anbieters der Website, was sich mittelfristig in einem Qualitätsrückgang widerspiegeln kann, da die Ressourcen fehlen, um die bekannte Qualität aufrecht zu erhalten. Die Konsequenz sind weitere Rückgänge in der Nutzerzahl und weitere sinkende Kontaktpreise.

Bewertungsmaßstab

Entgegen der Vorgehensweise bisheriger Gutachten anderer Landesrundfunkanstalten²², welche auch bereits auf einigen Podiumsdiskussionen mehr oder minder als neuer, wenn auch sehr umstrittener Standard präsentiert wurden, muss bei der prognostischen Bewertung der marktlichen Auswirkungen im Rahmen eines Beihilfeverfahrens nicht nur die Konsumentenwohlfahrt, sondern vielmehr die Gesamtwohlfahrt, d.h. die Summe aus Konsumenten- und Produzentenwohlfahrt, betrachtet werden. So bezeichnen die Professoren Haucap und Dewenter in ihrem Gutachten die Verwendung eines reinen Konsumentenstandards in Beihilfeverfahren sogar als „absurd“, da diese der Logik des Beihilfeverfahrens zuwider läuft.²³ Denn anders als in den meisten Kartellrechtsverfahren geht es bei der Kontrolle von Beihilfen um staatlich subventionierte Preise, die künstlich niedrig gehalten werden (in Form entgelt- und werbefreier Internet-Portale). Während bei der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen im Kartellrecht die Preise in der Ausgangssituation künstlich hoch sind und dem Konsumenten schaden, nutzen im Beihilfeverfahren die geringen Preise dem Konsumenten zunächst einmal. Wie im Falle der genannten Gutachten kann die Folge eine zu positive und falsche Bewertung der Beihilfen sein. Mittel- bis langfristig gehen diese geringen Preise jedoch zu Lasten des Wettbewerbs, indem sie beispielsweise Markteintrittsbarrieren für effiziente neue Unternehmen bilden und damit zu Marktanteilsgewinnen etablierter, aber ineffizienter Unternehmen führen können. Konkurrenten der begünstigten Unternehmen werden geschädigt, was letztlich das Angebot reduziert und damit wiederum dem Konsumenten schadet. Während also der Konsumentenstandard im Kartellrecht ein besonders harter

²² Hildebrand, D. und U. Böge (2009), Prüfung der marktrelevanten Auswirkungen bei www.kikaninchen.de und www.KI.KAplus.de, EE&MC GmbH: Bonn.

²³ Haucap, J. und R. Dewenter (2009): Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten – Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Gutachten, S. 36.

Maßstab ist, bildet er im Beihilfeverfahren einen besonders niedrigen Maßstab, der völlig ins Leere läuft.²⁴

Aus den genannten Gründen muss darum die Gesamtwohlfahrt betrachtet werden, die dann noch aus dynamischer und statischer Perspektive bewertet werden muss.

Statische Betrachtung

Da die Konsumentenseite ein Teil der Gesamtwohlfahrt ist, muss sie dennoch als Beurteilungskriterium entsprechend betrachtet werden. Allerdings darf dabei nicht nur der zusätzliche Nutzen aufgrund neuer entgelt- und werbefreier Angebote betrachtet werden. Stattdessen sollte dieser Nutzengewinn auf jeden Fall auch in Relation zu den Kosten der Erstellung des Angebots (die letztlich ja doch der Gebührenzahler trägt) gesetzt werden, sowie zu den möglichen Verlusten der Konsumentenrente auf der Werbeseite und letztlich natürlich dem Nutzenrückgang bei einer Verdrängung kommerzieller Angebote vom Markt.²⁵

Bei der Betrachtung der Produzentenwohlfahrt der konkurrierenden Angebote muss indes zwischen werbefinanzierten und entgeltpflichtigen Angeboten unterschieden werden. Während sich abwandernde Nutzerzahlen auf die Erlöse der Bezahl-Angebote direkt auswirken, sind die Effekte auf werbefinanzierte Angebote indirekt. Diese wirken sich wie bereits oben beschrieben über abnehmende Nutzerzahlen, damit eine sinkende Attraktivität für Werbekunden, sinkende Kontaktpreise und schließlich über sinkende Erlöse negativ auf die Produzentenwohlfahrt aus.

Dynamische Betrachtung

Zusätzlich zu dieser bislang statischen Betrachtung müsste eine umfassende Bewertung der marktlichen Auswirkungen jedoch auch die dynamische Effizienz analysieren. Die bereits erwähnten bisherigen Gutachten bemerken hierzu, dass durch die Markteinführung öffentlich-rechtlicher Angebote grundsätzlich die Innovationsleistung der privaten Anbieter befördert wird, weswegen mögliche kurzfristig eintretende Nutzerrückgänge mittelfristig kompensiert, wenn nicht gar überkompensiert werden. Diese Betrachtung ist jedoch verkürzt und so nicht richtig. Die Frage, wie sich (neue) öffentlich-rechtliche Angebote auf die Dynamik des Marktes – die Innovationsbereitschaft der Privaten – auswirken, ist nicht klar zu beantworten. Grundsätzlich erhöht zwar ein weiteres Angebot den Wettbewerbsdruck und steigert somit den Anreiz für andere Anbieter, innovativ tätig zu werden, um einen eigenen Vorteil aus der neuen Situation zu erzielen. Zu berücksichtigen ist hier aber, dass ein werbe- und entgeltfreies öffentlich-rechtliches Angebot den

²⁴ Haucap, J. und R. Dewenter (2009): Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten – Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Gutachten, S. 36 f.

²⁵ Haucap, J. und R. Dewenter (2009): Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten – Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Gutachten S. 56 f.