

Mediengruppe RTL Deutschland · Aachener Straße 1036 · 50858 Köln

An den  
Vorsitzenden des MDR-Rundfunkrates  
Herrn Dr. Karl-Heinz Ducke  
Mitteldeutscher Rundfunk  
Rundfunkrat  
04360 Leipzig

Köln, 04.09.2009

**Stellungnahme zum Drei-Stufen-Test  
zum Telemedienkonzept „MDR-Online“**

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 Angebots, seine meinungsbildende Funktion im Vergleich zu bestehenden privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten sowie der Zeitraum des 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 „MDR-Online“ endet am 09.09.2009. Die Mediengruppe RTL Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit, auch im Namen des Unternehmens RTL Television GmbH ihre Einschätzung des 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.

RTL Television ist Deutschlands erfolgreichster Privatsender und wird täglich von über 20 Millionen Zuschauern eingeschaltet. Beim jungen Publikum (14-49 Jahre) ist RTL seit über 16 Jahren ohne Unterbrechung die klare Nummer 1. Der Sender hat mit RTLaktuell und dem Nachtjournal zwei der erfolgreichsten Nachrichtensendungen sowie die Highlights aus allen Genres im Programm, darunter Serien wie „Dr. House“ oder „Doctor’s Diary“, Real-Life-Formate wie „Die Supernanny“, „Die Ausreißer“, „Der Schuldnerberater“ oder „Bauer sucht Frau“, Kinohighlights sowie Sport-Events wie die Formel 1.

RTL Television setzt auf klassische Verbreitungswege ebenso wie auf neue Medien und Technologien. Die starken Programmmarken sind somit auf allen Plattformen präsent.

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 MDR-Online sowie erste  
Einschätzung der Mediengruppe RTL Deutschland

MDR-Online soll das kulturelle und soziale Leben in Mitteldeutschland widerspiegeln. Das Angebot umfasst den Inhalt des MDR-Fernsehens und des MDR-Hörfunks. Themenschwerpunkt ist die Regionalberichterstattung zu allen zum Auftrag des MDR gehörenden Themenbereichen. Insbesondere die Darstellung und Aufbereitung der Historie Mitteldeutschlands soll zudem einen Schwerpunkt bilden. Darüber hinaus werden aber auch überregionale Inhalte aufgegriffen. Die Berichterstattung auf MDR-Online umfasst politische, wirtschaftliche und kulturelle Ereignisse sowie den Sport. Auch Inhalte zum Bereich Jugend- und Popkultur gehören zum Angebot. Weitere von MDR-Online umfasste Themen sind die Bereiche „Wissen“, „Geschichte“, „Ratgeber“ und „Unterhaltung“.

Die Darstellung der Inhalte von MDR-Online umfasst sämtliche Rich-Media-Elemente. Hierzu gehören Audio- und Videoangebote, die live, on-Demand, zum Download sowie als Podcast zur Verfügung gestellt werden. Auch Bilder, Bildergalerien und Erklärgrafiken werden eingesetzt. Durch die Einbindung von Webcams soll den Nutzern ein visueller Eindruck vermittelt werden. Auch besteht für Nutzer die Möglichkeit, Grußkarten zu verschicken.

Das Angebot sieht eine MDR-Mediathek vor, welche sowohl Audios und Videos als auch Livestream-Angebote des MDR-Fernseh und -Hörfunkprogramms zur Verfügung stellt.

Die zahlreichen, von MDR-Online bereitgestellten interaktiven Angebote umfassen Foren mit bzw. ohne Kommentarfunktion, sowie Chats, Blogs, Votings, Bewertungen, personalisierte Inhalte, „Interactives“ und spielerische Elemente. Schließlich erhalten Nutzer die Möglichkeit, selbst produzierte Inhalt hochzuladen und dem MDR sowie anderen Nutzern zur Verfügung zu stellen.

Archive sollen Inhalte mit zeit- und kulturgeschichtlicher Relevanz wie etwas Specials oder Dossiers dauerhaft vorhalten.

Das Angebot von MDR-Online sieht in Bezug auf die einzelnen Inhalte erheblich ausgedehnte Verweildauern von bis zu fünf Jahren vor. Dies steht jedoch im Gegensatz zur Konzeption des Gesetzgebers in § 11d Abs. 2 RStV, wonach eine Verweildauer, die über den Zeitraum von sieben Tagen bzw. 24 Stunden hinausgeht, gerade die Ausnahme bilden soll. Teilweise werden die Verweildauern auch von einer der Berichterstattung immanenten Frist abhängig gemacht. Schließlich soll nach dem Konzept auch der Verbleib bestimmter Inhalte so lange möglich sein, wie dies für die Berichterstattung relevant ist. Darüber hinaus findet eine Begründung der Verweildauer einzelner Inhalte nicht statt.

Die Mediengruppe RTL Deutschland hat vor dem Hintergrund des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags keine grundsätzlichen Einwände gegen ein Online-Angebot wie MDR-Online. 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 MDR-Online um ein für eine breite Zielgruppe verwendbares Angebot. Dies allein genügt jedoch den Anforderungen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags ausdrücklich nicht. Zu berücksichtigen ist auch, dass es bereits eine Vielzahl kommerzieller wie auch anderer öffentlich-rechtlicher Anbieter auf dem Markt gibt, die vergleichbare Angebote produzieren. Aus diesem Grund ist das Angebot weder exklusiv noch einzigartig, was den publizistischen Mehrwert von MDR-Online deutlich reduziert. Nicht zuletzt aufgrund der starken Marktposition aller ARD-Angebote im Verbund ist zudem mit erheblichen wettbewerblichen Auswirkungen zu rechnen. Dies ist unter anderem der Fülle der zum Teil auch inhaltlich sich überlagernden Angebote der ARD in diesem Bereich geschuldet, deren wettbewerbsverzerrende Auswirkungen nicht nur separat voneinander, sondern vor allen Dingen gemeinsam betrachtet werden müssen. Demzufolge ist unserer Meinung nach das Verhältnis zwischen publizistischem Mehrwert und marktlichen Auswirkungen im vorliegenden Verfahren nicht ausgeglichen. Das Angebot MDR-Online 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:<sup>1</sup>

- 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.<sup>2</sup>
- 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“<sup>3</sup> 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:

---

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

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

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

### 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

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

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

<sup>6</sup> 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 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.<sup>7</sup>

Im Einzelnen:

- Das Angebot sieht ein Ratgeberportal vor. Ratgeberportale sind gemäß Nr. 6 der Negativliste nur mit Sendungsbezug zulässig. Hierfür ist es gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 18 RStV erforderlich, dass auf für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen zurückgegriffen wird. Laut dem vorgelegten Konzept werden „unter anderem“ auch „Rechercheergebnisse“ genutzt, die „im Zusammenhang mit einem Sendungsbeitrag genutzt wurden“ (S. 23). Diese Formulierung erscheint bewusst vage und lässt erhebliche Zweifel daran aufkommen, dass tatsächlich nur für die jeweilige Sendung genutzte Materialien und Quellen bei der Bereitstellung des Ratgeberportals genutzt werden.
- Musiker jeden Alters sollen die Möglichkeit erhalten, „ihre Aktivitäten in Audio und Video vorzustellen und sich darüber auszutauschen“ (S. 19). Hier fehlen weitere Angaben um ausschließen zu können, dass kein gemäß Nr. 13 der Negativliste unzulässiger Download von kommerziellen Fremdproduktionen gegeben ist. Gleiches gilt für Audioangebote, welche „zum Download“ angeboten werden (S. 27).
- Zudem werden „Bilder und Bildgalerien“ zur Verfügung gestellt (S. 27). Diese können gegen Nr. 15 der Negativliste (Fotodownload ohne Sendungsbezug) verstoßen. Zu einem Sendungsbezug fehlen konkrete Angaben.
- Nutzer können „Grußkarten“ verschicken (S. 27). Dies stellt gemäß Nr. 10 der Negativliste ein Softwareangebot dar, welches nicht zur Wahrnehmung des Angebots erforderlich ist.
- „Kommunikative Schnittstellen (Chat, Foren, Community usw.)“ werden eingerichtet (S. 28). Foren bzw. Chats sind gemäß Nr. 17 der Negativliste nur mit konkretem Sendungsbezug zulässig. Ein solcher ist nach dem vorgelegten Konzept nicht ersichtlich.

---

<sup>7</sup> 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.

- Weiterhin werden „spielerische Elemente“ wie z.B. Quiz-Formate angeboten (S. 28). Spieleangebote sind gemäß Nr. 14 der Negativliste nur mit Sendungsbezug zulässig. Es muss der Bezug zu einer ganz bestimmten Sendung gegeben sein.<sup>8</sup> Woraus sich dieser zeitliche und inhaltliche Bezug zu einer konkreten Sendung ergeben soll, wird jedoch nicht ersichtlich.
- Zudem haben Nutzer die Möglichkeit, „selbst produzierten Inhalt (Bilder, Texte, Audios und Videos) hochzuladen und an den MDR zu schicken (User Generated Content)“ (S. 29). Dies lässt auf die Entstehung einer Web-2.0-Plattform schließen.  
Eine Gesamtschau der Negativliste (verboten sind unter anderem Kontaktbörsen, Business-Networks, Musik- und Fotodownload ohne Sendungsbezug sowie im Grundsatz Foren und Chats) und der Begründung zum 12. RÄStV (z.B. S. 19: keine unbearbeitete Wiedergabe von Inhalten, z.B. Fotogalerien) legt den Schluss nahe, dass der Betrieb einer solchen Web-2.0-Plattform öffentlich-rechtlichen Veranstaltern generell nicht erlaubt ist. Hier besteht erheblicher weiterer Klärungs- und Prüfungsbedarf.

Auf keinen Fall rechtlich genehmigungsfähig sind also die nichtsendungsbezogenen Foren und Chats, die Spiele ohne Sendungsbezug sowie die Bereitstellung eines Grußkarten-Services. 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 erst noch einmal 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“<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Schmidt, H. und H. Eicher (2009), Drei-Stufen-Test für Fortgeschrittene, epd medien Nr. 45/46 2009, S. 8.

<sup>9</sup> Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 9.

<sup>10</sup> Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 252, Köln/Berlin 2009, S. 161.

## 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 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.<sup>11</sup>

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

---

<sup>11</sup> Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 26 ff.

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.<sup>12</sup> 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 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 (S. 42), so kann dies kein relevantes Kriterium sein.<sup>13</sup>

#### 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".<sup>14</sup>
- 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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 31.

<sup>14</sup> Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 26.

regelmäßig erhebliche marktliche Auswirkungen drohen und auch ein bedeutender finanzieller Aufwand erforderlich ist.<sup>15</sup> 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 verursachen.<sup>16</sup> 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 werden.<sup>17</sup> Das geplante Angebot darf also das differenzierte Regel-Ausnahmekonzept des Gesetzgebers nicht auf den Kopf stellen und durch Pauschalbegründungen aushebeln.

## II.2. Beschreibung der mit MDR-Online konkurrierenden Angebote der Mediengruppe RTL Deutschland

### II.2.a) RTL.de

RTL.de ist eines der reichweitenstärksten General-Interest-Angebote in Deutschland. Hier finden die User rund um die Uhr neben Nachrichten und Unterhaltung auch programmbegleitende Informationen zu allen RTL TV-Highlights: von den RTL-Nachrichten-Formaten über die Formel 1, die Box-Events und die RTL-Erfolgsserien bis hin zu den großen RTL-Shows. Inhalte wie Star- und Kino-News oder Quiz und Spiele runden das breite Entertainment Angebot ab. Ein attraktives Bewegtbildangebot ergänzt die redaktionellen Bereiche.

Die News Rubrik „RTLaktuell“ informiert täglich über die wichtigsten Nachrichten aus aller Welt, ist inhaltlich eng an die RTL Nachrichtenformate angelehnt und wird redaktionell in enger Zusammenarbeit mit der TV-Nachrichtenredaktion von RTLaktuell gestaltet. Innerhalb von „RTLaktuell“ wird Nutzern neben Nachrichten auch eine ausführliche Sport-Rubrik, ein umfangreicher VIP- und Service-Teil, sowie täglich mehrmals neu produzierte Videos der RTL-News-Redaktionen geboten.

Wertvolle Verbraucherinformationen werden in der Rubrik „Ratgeber“ gebündelt. Der Bereich bietet Nutzern eine Mischung aus Fachinformation und Unterhaltung zu den Themen Familie, Gesundheit, Ernährung, Kochen, Wohnen, Handwerken, Freizeit, Technik, Telekommunikation, Job und Sparen.

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

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

<sup>17</sup> Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 25.

## II.2.b) RTLNOW.de

RTLNOW.de ist die Marke für zeitsouveräne TV-Nutzung von RTL-Formaten. Seit Januar 2007 können die Zuschauer auf dem Video-Abruf-Portal RTLNOW.de einen großen Teil des RTL-Programms für sieben Tage nach Ausstrahlung kostenlos per Stream ansehen. Das Portal bietet zusätzlich die Möglichkeit, Serien vor dem Sendetermin im RTL-Programm sowie im Archiv gegen Entgelt anzusehen. Die Nutzungskosten richten sich nach der jeweiligen Sendung. Kostenpflichtige Inhalte können nach Erwerb 24 Stunden lang beliebig oft angesehen werden. Mittlerweile beinhalten immer mehr kostenlose Sendungen kurze Werbeclips in Form von Videowerbung, um die Refinanzierung über Werbeeinnahmen zu gewährleisten und dem Nutzer die Videos kostenlos anbieten zu können.

Bereits vor TV-Ausstrahlung werden die drei Soaps „Unter uns“, „Alles was zählt“ und „Gute Zeiten, schlechte Zeiten“ sowie einige weitere ausgewählte Serien (Alarm für Cobra 11, CSI) gegen Entgelt angeboten. Nach TV-Ausstrahlung werden die Daytime-Angebote 30 Tage kostenlos angeboten. Soweit dies rechtlich mit dem Lizenzgeber vereinbar ist, werden die Abendformate sieben Tage kostenfrei und anschließend wenn möglich kostenpflichtig weitergeführt.

## II.3. Publizistischer Mehrwert

Gesetzlicher Vergleichsmaßstab zur Bestimmung des publizistischen Mehrwerts ebenso wie zur Feststellung der marktlichen Auswirkungen sind grundsätzlich alle bestehenden Internetangebote.<sup>18</sup>

### 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.<sup>19</sup> 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

<sup>18</sup> Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 26 ff.

<sup>19</sup> 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.

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 öffentlich-rechtliche Angebotsleistung wäre in diesem Falle sehr gering.

Eine solche Analyse ist jedoch in der Praxis nur schwer durchführbar und bedürfte 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 MDR-Online

Die Abgrenzung der publizistischen Wettbewerbsbereiche erfolgte über eine Online-Recherche über Suchmaschinen sowie spezieller Datenbanken. Als publizistische Wettbewerber zu MDR-Online wurden jene Angebote identifiziert, die ein journalistisch veranlassenes Angebot aufweisen, die deutschsprachig und frei zugänglich sind, die einen regionalen Bezug zu Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen oder einzelnen lokalen Gebieten in diesen Ländern aufweisen, die die gesamte Gesellschaft als Zielgruppe ansprechen und regelmäßig (mindestens einmal im Monat) aktualisiert werden. Anhand dieser Kriterien wurden 305 potentielle Wettbewerber ermittelt, dennoch kann die Liste nicht als abschließend betrachtet werden, da Pay-Angebote explizit aus der Betrachtung ausgeschlossen wurden.

Zur Bewertung der publizistischen Wettbewerbssituation wurden diese 305 Angebote anhand der Kriterien Informative Inhalte, Bildungs- bzw. Wissensinhalte, Kulturelle Inhalte, Unterhaltende Inhalte, Bezug zu einem der Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt oder Thüringen und Bezug zu einer Region in diesen Bundesländern priorisiert. Angebote, die sich auf mindestens eines der drei genannten Bundesländer konzentrieren und die ein umfassendes und breites inhaltliches Angebot aufweisen wurden als relevante publizistische Wettbewerber eingestuft. Dies wurde jedoch nur von 17 der 305 Angebote erfüllt. Alle übrigen 288 Angebote bildeten die Gruppe der Wettbewerber in Teilbereichen. Hier ist jedoch kritisch anzumerken, dass ein „umfassendes und inhaltlich breites“ Angebot der vorliegenden Definition nach nur dann besteht, wenn die vier Bereiche Bildung, Information, Kultur und Unterhaltung abgedeckt werden. Diese vier Bereiche definieren aber genau den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hier besteht ganz offensichtlich die Gefahr, dass der Wettbewerbsbereich künstlich verengt wurde, da durch diese Eingrenzung unausweichlich eine Vielzahl insbesondere kommerzieller Anbieter aus der Gruppe der relevanten Wettbewerber heraus fallen muss, was der tatsächlichen Wettbewerbssituation jedoch nicht gerecht wird. Hinzu kommt, dass die Abgrenzung von MDR-Online gegenüber den Wettbewerbern in Teilbereichen nur pauschal gerade über diese beiden Aspekte erfolgt, dass jene Angebote kein vergleichbares umfassendes

Spektrum anbieten und nicht denselben regionalen Bezug aufweisen. Wenn aber genau diese beiden Kriterien zuvor als Maßstab für die Unterscheidung zwischen relevanten Wettbewerbern und jenen in Teilbereichen verwendet wurden, so wird die konkrete Abgrenzung von MDR-Online ad absurdum geführt. Oder anders formuliert: Wenn zunächst aus der Menge der 305 potentiellen Wettbewerber nur jene als relevant eingestuft werden, die ein der Definition des MDR entsprechendes umfassendes Angebot sowie einen regionalen Bezug aufweisen, und hinterher alle Angebote, die genau diese beiden Kriterien nicht erfüllen genau darüber erneut abgegrenzt werden, so entspricht diese Vorgehensweise einer immanenten Fehl-Logik, die zwangsläufig darauf hinauslaufen muss, dass wenn überhaupt nur die relevanten Wettbewerber berücksichtigt werden müssen. Alle Wettbewerber in Teilbereichen fallen somit gänzlich aus der Betrachtung heraus, und zwar unabhängig davon, wie breit die Überschneidungen in den jeweiligen Teilbereichen tatsächlich sind. In der Folge werden jedenfalls die unter Punkt II.2 genannten Angebote der Mediengruppe RTL Deutschland trotz mehrerer inhaltlicher Überschneidungen völlig außer Acht gelassen.

Die anschließende Betrachtung des qualitativen Beitrags von MDR-Online zum publizistischen Wettbewerb erfolgte erwartungsgemäß nur in Abgrenzung zu den 17 relevanten Wettbewerbern. Dazu wurden zehn journalistisch-professionelle (Objektivität und Unabhängigkeit, Informationstiefe und Professionalität, Aktualität, Regionalität, Relevanz der angebotenen Inhalte, Angebotsvielfalt, Gebrauchswert, Integrationsfunktion, Trennung von Werbung und redaktionellem Inhalt sowie Service) sowie drei internet-spezifische Qualitätskriterien (Multimedialität, Nutzerfreundlichkeit / Auffindbarkeit / Barrierefreiheit und Interaktivität / Beteiligungsmöglichkeiten) betrachtet. Die durchaus wortreichen, aber wenig aussagekräftigen Begründungen im Telemedienkonzept (S. 44ff) haben letztlich alle eines gemeinsam: In jeder Kategorie finden sich mehrere Wettbewerber, die ein mit MDR-Online vergleichbares Angebot aufweisen.

Hervorgehoben werden soll an dieser Stelle nur ein Argument, dem auch in allen anderen Telemedienkonzepten der ARD und auch des ZDF besondere Bedeutung beigemessen wird: Die „Freiheit von kommerziellen Interessen“, d.h. die Kosten- und Werbefreiheit von MDR-Online im Vergleich zu allen anderen Angeboten. Diesen Aspekt als publizistischen Mehrwert zu bezeichnen zeugt von einem eklatanten Unverständnis über diesen Prüfungspunkt. Gegenstand der Prüfung ist hier der publizistische Mehrwert und nicht dessen Finanzierung. Den eigentlichen Grund des Drei-Stufen-Tests, nämlich die Verwendung von Gebührengeldern, zum Grund für die Zulässigkeit zu erklären, taugt zwar als kafkaeskes Stilelement, geht im Übrigen aber fehl. So wird davon abgesehen die Situation völlig verzerrt dargestellt, 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 einerseits an anderer Stelle im gleichen Telemedienkonzept (S. 42) explizit auf die frei zugänglichen Angebote abgezielt wird und werbefreie und dafür entgeltfinanzierte Angebote bewusst aus der Betrachtung des publizistischen Wettbewerbs ausgeschlossen werden – eben mit dem Argument, dass diese nicht frei zugänglich und nicht für jedermann erreichbar seien – und andererseits hier aber Werbung als einzige alternative Finanzierungsart neben Gebühren und direkten Entgeltzahlungen als etwas für den Konsumenten Schlechtes dargestellt wird.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass einige Elemente von MDR-Online sicherlich einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten. Da die genannten Inhalte aber auch bei einer Vielzahl an Wettbewerbern auch in vergleichbarer qualitativer Weise 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 MDR-Online 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 MDR-Online

In der bereits kritisierten Abgrenzung der publizistischen Wettbewerbssituation von MDR-Online werden einige Angebote nicht als publizistische Wettbewerber betrachtet, die sich selber in der umgekehrten Perspektive wiederum durchaus in Konkurrenz zu MDR-Online sehen (z.B. RTL.de und RTLNOW.de). 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.<sup>20</sup>

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

---

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

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 MDR-Online 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.<sup>21</sup>

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 unter anderem 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 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.

---

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

### Bewertungsmaßstab

Entgegen der Vorgehensweise bisheriger Gutachten anderer Landesrundfunkanstalten<sup>22</sup>, 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.<sup>23</sup> 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 Maßstab ist, bildet er im Beihilfeverfahren einen besonders niedrigen Maßstab, der völlig ins Leere läuft.<sup>24</sup>

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

<sup>22</sup> Hildebrand, D. und U. Böge (2009), Prüfung der marktrelevanten Auswirkungen bei [www.kikaninchen.de](http://www.kikaninchen.de) und [www.KI.KAplus.de](http://www.KI.KAplus.de), EE&MC GmbH: Bonn.

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

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

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.<sup>25</sup>

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 Marktanteil privater Konkurrenten senkt. Aufgrund der wie bereits erwähnten unterstellten negativen Wertschätzung der Nutzer für Werbung ist anzunehmen, dass dieser Nutzerrückgang der werbefinanzierten Angebote umso stärker ausfällt, wenn das neue Angebot keine Werbung enthält und sogar entgeltfrei ist. Durch den sinkenden Marktanteil wird den privaten Angeboten also Aufmerksamkeit entzogen, wodurch die Werbeerlöse respektive bei den Bezahl-Angeboten die Umsätze sinken. Dies führt dann dazu, dass durch den verzerrten Wettbewerb mit gebührenfinanzierten Angeboten sogar die Innovationsbereitschaft der privaten Anbieter geschmälert wird und deren wirtschaftliche Erfolgsaussichten auch langfristig betrachtet sinken.

---

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