

Mediengruppe RTL Deutschland · Aachener Straße 1036 · 50858 Köln

An den
Vorsitzenden des Rundfunkrates des
Norddeutschen Rundfunks
Herrn Dr. Karl-Heinz Kutz
Rothenbaumchaussee 132
20149 Hamburg

Köln, 28. Juli 2009

**Stellungnahme zum Drei-Stufen-Test
zum Telemedienkonzept „tagesschau.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 „tagesschau.de“ endet am 29.07.2009. Die Mediengruppe RTL Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit, auch im Namen der Unternehmen RTL Television GmbH und n-tv Nachrichtensender 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.

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 tagesschau.de sowie erste Einschätzung der Mediengruppe RTL Deutschland

tagesschau.de ist das zentrale Nachrichten- und Informationsangebot der ARD im Bereich Telemedien mit einem Schwerpunkt auf politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Themen. Das Angebot verknüpft Nachrichten aus Fernsehen, Hörfunk und Internet zu einem eigenständigen, multimedial aufbereiteten und vernetzten Angebot. Dazu werden Live- und On-Demand-Streams zu den Sendungen von ARD-aktuell, des ARD-Hauptstadtstudios, der ARD-Brennpunkte und der ARD-Jahresrückblicke angeboten. Zudem präsentiert tagesschau.de die Sendungen und Beiträge von EinsExtra und bietet in Zusammenarbeit mit dem Digitalkanal die „100-Sekunden-Tagesschau“ an. Aktuelle Beiträge und Hintergrundinformationen der Korrespondenten aus dem In- und Ausland werden als Audio oder Video und in Manuskriptform angeboten und durch aktuelle Textmeldungen und vertiefende Inhalte sowie Interviews, Hintergründe und Analysen, Fotos oder interaktive Grafiken ergänzt. tagesschau.de übernimmt zudem regelmäßig die Federführung bei der Online-Berichterstattung über internationale und überregionale Themen, wie z.B. die Berichterstattung zur Bundestagswahl. Außerdem fungiert tagesschau.de auch als Zulieferer der Nachrichten für den ARD Text.

tagesschau.de verwendet alle modernen Rich-Media-Elemente wie Live- und On-Demand-Streams, Downloads von Sendungen und einzelnen Beiträgen, Audios, Videos, Videoblogs, Bildergalerien, Slide-Shows, Animationen, Chroniken, Specials, RSS-Feeds oder E-Mail-Newsletter. Dem Nutzer steht ein breites Spektrum an Interaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten sowohl mit anderen Nutzern als auch mit der Redaktion in Form von Foren, Chats oder Blogs zur Verfügung. Zudem werden auch Plattformen für User Generated Content angeboten, auf denen Nutzer ihre eigenen Beiträge hochladen können. Zur Nutzerbindung werden außerdem auch unterhaltende Elemente eingesetzt.

Die Beiträge sollen die im Rundfunkstaatsvertrag als verbindlicher Grundsatz vorgesehene Verweildauer von sieben Tagen bzw. 24 Stunden weitläufig überschreiten. Konkret sollen die Beiträge mit

Ausnahme der Sendungen von ARD-aktuell mindestens zwölf Monaten bereitgestellt werden, viele Beiträge orientieren sich in ihrer Verweildauer an einer der Berichterstattung immanenten Frist (z.B. der Legislaturperiode) oder sind sogar unbefristet verfügbar. Die Zuordnung der Beiträge zu den verschiedenen Kategorien basiert auf der Relevanz, dem Nutzerverhalten und der Aktualität der Themen sowie auf redaktionellen 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 tagesschau.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 tagesschau.de 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 tagesschau.de deutlich reduziert. Aufgrund der starken Marktposition der ARD im gesamten Nachrichten- und Informationsbereich 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 tagesschau.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?

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.

Diese zweite Stufe gliedert sich also in zwei Unterpunkte:

- 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)

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.

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

- In einem Nutzerforum sollen „Nachrichtenthemen diskutiert werden können“ (S. 70). Foren sind gemäß Nr. 17 der Negativliste nur mit Sendungsbezug zulässig. Ein Nachrichtenbezug ist aber kein Sendungsbezug. Ebenso fehlt der Sendungsbezug für die geplanten Blogs, in denen „Chefredakteure, Redakteure und Korrespondenten über ihre Arbeit berichten und mit den Nutzern in einen Dialog treten“ (S. 70).
- Auch die geplanten Quiz-Formate und Spiele sollen sich „inhaltlich an den Nachrichtenthemen orientieren“ (S. 71). Spiele sind aber gemäß Nr. 14 der Negativliste nur mit Sendungsbezug zulässig. Ein Nachrichtenbezug ist aber, wie bereits erwähnt, kein Sendungsbezug.
- Vorgesehen sind weiterhin Specials, unter anderem „interaktive Chroniken“ sowie „Multimedia-Anwendungen“ (S. 71). Softwareangebote sind gemäß Nr. 10 der Negativliste nur erlaubt, soweit sie zur Wahrnehmung des eigenen Angebotes erforderlich sind. Hierzu fehlen Angaben.
- Die von der Angebotsbeschreibung vorgesehenen „Bildgalerien und Slide-Shows“ (S. 71) können gegen Nr. 15 der Negativliste (Fotodownload ohne Sendungsbezug) verstoßen. Zu einem Sendungsbezug fehlen konkrete Angaben.
- Zudem sollen „Plattformen für User Generated Content“ (S. 72) eingerichtet werden. 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-

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.

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 geplanten Foren, Blogs und Spiele ohne Sendungsbezug. 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 ankommen, wenn zu jedem Inhaltsteil für sich der Grundversorgungsbedarf im Internet mehr als gedeckt ist. Jedes

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.

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 Mehrwert sein. Andernfalls hätte jedes öffentlich-rechtliche Internetangebot per se einen publizistischen Mehrwert, und diese

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.

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 ist.¹⁴ Dies bedeutet für den Rundfunk- bzw. Fernsehmarkt: 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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 tagesschau.de 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 Unterhaltung und Nachrichten auch programmbegleitende Informationen zu allen RTL TV-Highlights: von der Formel 1, über die Box-Events, die RTL-Erfolgsserien und großen RTL-Shows bis hin zu allen RTL-Nachrichten-Formaten. Inhalte wie Star- und Kino-News oder Quiz und Spiele runden das breite Entertainment Angebot ab. Ein attraktives Bewegtbildangebot ergänzt die redaktionellen Bereiche.

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.

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.

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.2.c) wetter.de

wetter.de ist ein Angebot der RTL Television und Deutschlands zuverlässigster Online-Wetterdienst.¹⁷ Das wiederholt für Prognosegenauigkeit und Nutzerfreundlichkeit ausgezeichnete Portal wetter.de bietet lokale und internationale Wetterdaten sowie über 70 Wetter-Features mit saisonalen Informationen und Spezial-Wetterkarten. Die einzigartige neue Benutzeroberfläche „Wetter-Cockpit“ bietet dem Nutzer individuelle Einstellungsmöglichkeiten (wie z.B. Geo-Targeting, Wetter-Targeting, soziodemografisches Targeting oder predictive behavioral Targeting) mit noch mehr Nutzerkomfort und ermöglicht den direkten Zugriff auf ortsspezifisch aufbereitete Wetterdaten und Service-Funktionen.

II.3. Publizistischer Mehrwert

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

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.¹⁹ 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

¹⁷ Laut einer Studie des Meteorologischen Instituts der FU Berlin, Feb 07.

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

¹⁹ 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.

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 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 tagesschau.de

Bei der Betrachtung der publizistischen Wettbewerbssituation von tagesschau.de wurde ein mehrstufiges Vorgehen gewählt. Im ersten Schritt wurden mittels einer breit angelegten Online-Recherche 265 in deutscher Sprache verfügbare Nachrichten-Online-Angebote ermittelt. Aus diesen Angeboten wurden dann anhand der inhaltlichen Priorisierungskriterien „Aktualität“, „Angebotsbreite“ und „Zielgruppe“ 147 Angebote identifiziert, die als publizistische Wettbewerber im weiteren Sinne betrachtet werden können. Die publizistischen Wettbewerber im engeren Sinne wurden anschließend unter qualitativen Aspekten nach den Kriterien „journalistisch verantwortet“, „bundesweite Relevanz“, „Multimedia“ und „Interaktivität / Kommunikation“ bestimmt. Die Zahl der Wettbewerber reduzierte sich dabei auf 19 Angebote aus insgesamt fünf verschiedenen Kategorien, darunter auch die Angebote RTLaktuell.de und n-tv.de der Mediengruppe RTL Deutschland sowie auch zwei weitere Angebote öffentlich-rechtlicher Wettbewerber (dradio.de und heute.de).

In einem nächsten Schritt wurde dann die Qualität der Angebote bewertet. Dazu wurden alle identifizierten 19 publizistischen Wettbewerber im engeren Sinne über eine Inhaltsanalyse bewertet. Schließlich wurde für je ein exemplarisch ausgewähltes Angebot aus einer der oben genannten Kategorien der engeren publizistischen Wettbewerber eine Nutzerbefragung durchgeführt, aus der eine vertiefende deskriptive Analyse dieser fünf Angebote folgte. Als exemplarisches Online-Nachrichtenangebot privater Fernsehsender wurde n-tv.de ausgewählt.

Sowohl die Inhaltsanalyse als auch die Nutzerbefragung erfolgte anhand 19 verschiedener Qualitätskriterien, die wiederum in journalistische und internetspezifische Kriterien unterschieden werden können.

Erfreulicherweise ist die erwähnte Studie auf tagesschau.de veröffentlicht.²⁰ Vergleicht man diese mit der Darstellung des Telemedienkonzepts, so wird deutlich, dass die Beschreibung im Konzept ein positiveres Bild zu vermitteln versucht als die nüchterne Präsentation der Studie offenbart. Tatsächlich zeigt nämlich die Nutzerbefragung, dass tagesschau.de im Vergleich zu n-tv.de in nur zwei der neun journalistischen Qualitätskriterien besser bewertet wurde, und zwar im Bereich „Objektivität und Unabhängigkeit“ und „Professionalität“. In allen anderen Kriterien („Aktualität“, „Relevanz“, „Gebrauchswert“, „Vielfalt“, „Orientierung und Informationstiefe“, „Akzeptanz“ und „Decency (gegen die guten Sitten)“) ist n-tv.de gleichwertig eingestuft worden. Dennoch wird im Ergebnis festgestellt, „dass sich tagesschau.de mit einem auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Themen zugeschnittenen Profil

²⁰ http://download.tagesschau.de/presse/online_nachrichtenangebote2009-06-12.pdf vom 10.07.2009.

deutlich vom Wettbewerb unterscheidet“. Dies wird fälschlicherweise auch damit begründet, dass private Anbieter anstelle von Repräsentanten aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wie auf tagesschau.de vornehmlich prominente Stars und Sportler abbildeten und damit eine deutlich stärker emotional aufgeladene Bildsprache zeigten.

Hinsichtlich der internetspezifischen Qualitätskriterien ist das Ergebnis noch eindeutiger: Hier schneidet n-tv.de in sieben von acht Kriterien („Gestaltung“, „Multimedialität“, „Nutzerfreundlichkeit“, „Interaktivität und Beteiligungsmöglichkeiten“, „Innovation“, „Trennung von Werbung und redaktionellem Content“ sowie „Auffindbarkeit“) genauso gut ab wie tagesschau.de. Bei dem Kriterium „Unterhaltsamkeit“ erhält n-tv.de sogar eine bessere Wertung.

Dennoch findet man auch hier in der Schlussfolgerung eine positive Abgrenzung zu den anderen Anbietern: So wird als Mehrwert genannt, dass das Angebot in weiteren Fremdsprachen (u.A. in türkischer und chinesischer (!) Sprache) angeboten wird, dass es ein Angebot für Kinder bietet sowie komplett kostenfrei und frei von Werbebotschaften sei. Die hier genannten angeblichen Mehrwerte sind jedoch – um es vorsichtig auszudrücken – nicht wirklich ernst zu nehmen. Dass tagesschau.de auch in türkisch und chinesisch verfügbar ist, ist dabei noch am ehesten – wenn auch nicht im publizistischen Sinne – als Mehrwert zu bezeichnen.

Dass eine Verlinkung mit kinder.ARD.de jedoch als spezifischer publizistischer Mehrwert genannt wird ist nahezu grotesk. Zumal entgegen der Beschreibung im Telemedienkonzept kinder.ARD.de sicherlich kein tagesschau.de-eigenes Angebot, sondern ein ard.de-Angebot ist. Sollte dies aber dennoch als Mehrwert betrachtet werden, so stünde sicherlich einer Verlinkung von n-tv.de mit den Online-Angeboten des Kindersenders SUPER RTL nichts im Wege.

Die Kosten- und Werbefreiheit von tagesschau.de als publizistischen Mehrwert zu bezeichnen ist ebenfalls sehr Streitbar. So wird 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 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.

Hinzu kommt, dass das Telemedienkonzept kritisiert, dass Werbung auf n-tv.de nicht immer auf den ersten Blick als solche erkennbar ist (S.79). Dies ist jedoch falsch, da Werbung bei n-tv.de genauso wie bei RTLaktuell.de immer als solche deutlich zu erkennen ist. Dies bestätigt auch die erwähnte Studie: „n-tv.de verfügt zum Untersuchungszeitpunkt über Werbung, die deutlich kenntlich gemacht wird“ (S. 28).

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

In der bereits kritisierten Abgrenzung der publizistischen Wettbewerber bei tagesschau.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.²¹

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-

²¹ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Gutachten, Mainz 2009, S. 26.

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 tagesschau.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.²²

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 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 Landesrundfunkanstalten²³, welche auch bereits auf einigen Podiumsdiskussionen mehr oder minder als neuer, wenn auch sehr

²² Haucap, J. und R. Dewenter (2009): Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten – Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Gutachten.

²³ Hildebrand, D. und U. Böge (2009), Prüfung der marktrelevanten Auswirkungen bei www.kikaninchen.de und www.KI.KAplus.de, EE&MC GmbH: Bonn.

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.²⁴ 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.²⁵

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.²⁶

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

²⁵ Haucap, J. und R. Dewenter (2009): Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten – Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Gutachten, S. 36 f.

²⁶ Haucap, J. und R. Dewenter (2009): Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten – Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Gutachten S. 56 f.

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.

II.4.b) Allgemeine Kategorisierung / Balancing

Wie bereits erwähnt ist das Balancing das eigentliche „Herzstück“ des Drei-Stufen-Tests. Dabei müssen zwei Aspekte Beachtung finden. Die Markteinführung des betrachteten öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots beeinflusst zum einen über den Beitrag zum publizistischen Wettbewerb die Meinungsvielfalt und zum anderen über die marktlichen Auswirkungen den Wettbewerb und damit die Erlösstrukturen bereits bestehender privater Angebote, womit mittelbar wiederum die Meinungsvielfalt tangiert werden kann.