



Norddeutscher Rundfunk  
Rundfunkrat

**377. Sitzung des NDR Rundfunkrates am 04. Dezember 2009  
Punkt 10.1 der Tagesordnung**

**Beratung und Beschluss zu den Telemedienangeboten „NDR Online“ und „NDR Text“  
im Rahmen des Dreistufentests**

## Inhalt

<b>Beschluss</b> .....	<b>4</b>
<b>Begründung</b> .....	<b>4</b>
<b>I. Sachverhalt</b> .....	<b>4</b>
1. Prüfungsgegenstand .....	4
2. Verfahrensablauf .....	5
3. Verfahrensrügen.....	7
3.1 Stellungnahmefrist .....	7
3.2 Sonstige Verfahrensrügen (z. B. zur Position der Dritten im Verfahren) .....	8
3.3 Angebotsbeschreibung.....	9
3.3.1 Angebotsbegriff.....	9
3.3.2 Bestimmtheit .....	12
3.3.3 Sendungsbezug.....	13
4. Zwischenergebnis.....	15
<b>II. Materielle Prüfung der Voraussetzungen für die Vereinbarkeit der Angebote mit dem öffentlichen Auftrag (Zulässigkeitsvoraussetzungen)</b> .....	<b>16</b>
<b>1. Erste Stufe: Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft mit Blick auf NDR Online und NDR Text</b> .....	<b>16</b>
1.1 Kommunikatives Bedürfnis.....	16
a) Stellungnahmen Dritter .....	16
b) Ausführungen des Intendanten .....	16
c) Ergebnis der Beratung .....	19
1.2 Allgemeine Anforderungen an das Angebot, § 11 RStV .....	21
a) Stellungnahmen Dritter .....	21
b) Ausführungen des Intendanten .....	22
c) Ergebnis der Beratung .....	22
1.3 Telemedienspezifische Anforderungen.....	23
1.3.1 § 11d Abs. 1 RStV: journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung des Angebots .....	23
a) Stellungnahmen Dritter .....	23
b) Ausführungen des Intendanten.....	23
c) Ergebnis der Beratung .....	24
1.3.2 Teilhabe an der Informationsgesellschaft, Orientierungshilfe, Vermittlung von Medienkompetenz, § 11d Abs. 3 RStV .....	25
a) Stellungnahmen Dritter .....	25
b) Ausführungen des Intendanten.....	26
c) Ergebnis der Beratung .....	26
1.4 Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote des RStV.....	27
1.4.1 § 11d Abs. 2 Nr. 1 – 4 RStV: Einhaltung der gesetzlich Vorgaben zu den Verweildauern.....	27
a) Stellungnahmen Dritter .....	27
b) Ausführungen des Intendanten.....	27
c) Ergebnis der Beratung .....	27

1.4.2	§ 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV: nicht sendungsbezogene presseähnliche Angebote.....	28
	a) Stellungnahmen Dritter .....	28
	b) Gutachten .....	28
	c) Ausführungen des Intendanten.....	29
	d) Ergebnis der Beratung .....	29
1.4.3	§ 11d Abs. 5 S. 2 RStV: Abruf angekaufter Spielfilme und Serien .....	30
1.4.4	§ 11d Abs. 5 S. 3 RStV: flächendeckende lokale Berichterstattung .....	30
	a) Stellungnahmen Dritter .....	30
	b) Gutachten .....	30
	c) Ausführungen des Intendanten.....	30
	d) Ergebnis der Beratung .....	30
1.4.5	§ 11d Abs. 5 S. 4 RStV: Negativliste (Anlage zum RStV).....	31
	a) Stellungnahmen Dritter .....	31
	b) Ausführungen des Intendanten.....	31
	c) Ergebnis der Beratung .....	31
<b>2.</b>	<b>Zweite Stufe: Qualitativer Beitrag von NDR Online und NDR Text zum publizistischen Wettbewerb .....</b>	<b>34</b>
2.1	Publizistischer Beitrag.....	34
	a) Stellungnahmen Dritter .....	34
	b) Ausführungen des Intendanten .....	35
	c) Ergebnis der Beratungen .....	35
2.2	Publizistische Begründung der Verweildauerfristen .....	38
	a) Stellungnahmen Dritter .....	38
	b) Gutachten .....	39
	c) Ausführungen des Intendanten .....	39
	d) Ergebnis der Beratungen .....	40
2.3	Marktliche Auswirkungen der Angebote .....	41
	a) Stellungnahmen Dritter .....	41
	b) Gutachten .....	42
	c) Ergebnis der Beratungen .....	43
2.4	Abwägungsentscheidung.....	44
<b>3.</b>	<b>Dritte Stufe: Finanzieller Aufwand von NDR Online und NDR Text .....</b>	<b>46</b>
3.1	Kostenaufschlüsselung der Gesamtsumme entsprechend KEF-Leitfaden (Kostenfaktoren/Kalkulationsgrundlagen).....	46
	a) Stellungnahmen Dritter .....	46
	b) Ausführungen des Intendanten .....	46
	c) Ergebnis der Beratung .....	47
3.2	Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Kosten: sachgerechte und vollständige Kostenermittlung .....	48
	a) Stellungnahmen Dritter .....	48
	b) Ausführungen des Intendanten .....	48
	c) Ergebnis der Beratung .....	49
<b>III.</b>	<b>Ergebnis.....</b>	<b>49</b>

## **Beschluss**

**Der Rundfunkrat des Norddeutschen Rundfunks stellt gemäß § 11f Abs. 4 RStV einstimmig fest, dass die Telemedienangebote NDR Online und NDR Text den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen, in qualitativer Hinsicht einen erheblichen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten und der geprüfte finanzielle Aufwand für die Angebote erforderlich ist. Der NDR Rundfunkrat beschließt einstimmig, dass die Angebote NDR Online und NDR Text vom Auftrag des Norddeutschen Rundfunks umfasst sind.**

## **Begründung**

### **I. Sachverhalt**

#### **1. Prüfungsgegenstand**

Gegenstand der Prüfung gemäß § 11f Abs. 4 RStV sind die bestehenden Telemedienangebote NDR Online und NDR Text, wie sie im Telemedienkonzept des NDR vom 04.06.2009 beschrieben worden sind.

NDR Online setzt sich aus verschiedenen Themenzugängen, aus den auf die einzelnen Rundfunkprogramme des NDR bezogenen Seiten, aus dem NDR Text sowie der speziellen Angebotsform der NDR Mediathek zusammen. Die Audio- und Video-Inhalte der Mediathek richten sich an alle HörerInnen und ZuschauerInnen aus dem NDR Sendegebiet, die sich für die Hörfunk- und Fernsehprogramme des NDR interessieren und deren Inhalte zeit- und ortsunabhängig nutzen möchten.

Auf der Grundlage des Programmauftrages richten sich NDR Online und NDR Text an alle BürgerInnen im Sendegebiet des NDR. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Internets für die Mediennutzung der jüngeren Generation sollen mit dem NDR Telemedienangebot in allen Bereichen vor allem auch junge NutzerInnen für die Inhalte des NDR in Hörfunk, Fernsehen und Internet gewonnen werden.

Der NDR Text ist der Videotext des NDR, der seit dem 30.09.1988 kanalgebunden ausgestrahlt wird. NDR Text ist ein Informationsangebot, das inhaltlich alle aktuellen Themen umfasst, die auch das NDR Fernsehprogramm und die Hörfunkwellen aufgreifen. Derzeit ist der NDR Text in Nachrichten/Wetter, Sport, NDR Fernsehen, NDR Hörfunk, Service/Verkehr und Sonderseiten gegliedert. Das Angebot richtet sich an Menschen aller Altersgruppen, die sich unabhängig von festen Sendezeiten über das aktuelle Geschehen und das Angebot des NDR und von Radio Bremen (RB) informieren möchten. Überdies ist der Videotext als Serviceangebot für hörgeschädigte und gehörlose Menschen konzipiert, die sich dadurch zu jeder Zeit auf Abruf visuell mit den neuesten Nachrichten und wichtigsten Informationen versorgen können. Zudem werden im NDR Text regelmäßig vorproduzierte oder live erstellte Untertitel zu Fernsehsendungen ausgestrahlt.

## 2. Verfahrensablauf

Der Rundfunkrat des Norddeutschen Rundfunks hat in seiner 374. Sitzung am 19.06.2009 auf Antrag des Intendanten beschlossen, gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 3 und 4 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV) in Verbindung mit § 11f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) sowie Abschnitt II Absatz 2 des Genehmigungsverfahrens des Norddeutschen Rundfunks für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme (Programmrichtlinien des Norddeutschen Rundfunks vom 15. Mai 2004 zur Ausführung des § 11e und § 11 f RStV in der ab 01. Juni 2009 geltenden Fassung) einen Dreistufentest für die bestehenden Telemedienangebote NDR Online und NDR Text einzuleiten. Das Telemedienkonzept des NDR mit der Angebotsbeschreibung von NDR Online und NDR Text wurde am 22.06.2009 im Internet veröffentlicht. Gleichzeitig wurde Dritten bis zum 18.08.2009 Gelegenheit gegeben, zu den Angeboten Stellung zu nehmen.

Insgesamt sind beim NDR Rundfunkrat 15 Stellungnahmen eingegangen – davon 14 fristgemäß. 11 Stellungnahmen sind von Unternehmen bzw. Institutionen und 3 Stellungnahmen von Einzelpersonen abgegeben worden. Verspätet eingegangen sind die Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR) sowie Teil II der Stellungnahme des VPRT zu den marktlichen Auswirkungen. Der NDR Rundfunkrat hat die verspätet eingegangenen Stellungnahmen bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigt, da sie nicht zu einer Verzögerung des Verfahrens geführt haben.

Der Vorsitzende des NDR Rundfunkrates hat die eingegangenen Stellungnahmen Dritter gemäß Abschnitt II Absatz 6 NDR-Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme vom 27.03.2009 unverzüglich an den Intendanten zur Kommentierung weitergeleitet sowie den am Verfahren beteiligten Gremien zur Verfügung gestellt.

Auf Beschluss des NDR Rundfunkrates vom 15.05.2009 wurde außerdem ein nichtförmliches Interessenbekundungsverfahren eingeleitet. Unternehmen und Institute wurden im Internet aufgefordert, bis zum 02.06.2009 ihr Interesse an der Erstellung eines medienökonomischen Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen der Telemedienangebote NDR Online und NDR Text zu bekunden. Nach Ablauf der Frist lagen dem NDR Rundfunkrat insgesamt 7 Angebote von Gutachtern zur Erstellung eines solchen Gutachtens vor.

Gemäß der Geschäftsordnung des NDR Rundfunkrates in der Fassung vom 30.01.2009 hat sich der Geschäftsordnungs- und Koordinierungsausschuss des NDR Rundfunkrates in seinen Sitzungen am 12.06.2009 und 19.06.2009 eingehend mit der Auswahl eines externen Sachverständigen befasst und dem NDR Rundfunkrat eine entsprechende Empfehlung unterbreitet. Die Auswahl des Gutachters erfolgte auf Grundlage der vom NDR Rundfunkrat zuvor festgelegten Kriterien.

In seiner 374. Sitzung am 19.06.2009 hat der NDR Rundfunkrat beschlossen, Herrn Prof. Dr. Hardy Gundlach von der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg mit der Erstellung eines medienökonomischen Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen der Telemedienangebote NDR

Online (inklusive N-JOY XTRA) und NDR Text zu beauftragen. Das Gutachten wurde dem NDR Rundfunkrat am 09.09.2009 vorgelegt.

Der Vorsitzende des NDR Rundfunkrates hat das Gutachten gemäß Abschnitt II Absatz 6 NDR-Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme vom 27.03.2009 unverzüglich an den Intendanten zur Kommentierung weitergeleitet sowie den am Verfahren beteiligten Gremien zur Verfügung gestellt.

Gemäß der Geschäftsordnung des NDR Rundfunkrates in der Fassung vom 30.01.2009 haben sich die zuständigen Fachausschüsse im Rahmen des Dreistufentests eingehend mit den Telemedienangeboten NDR Online und NDR Text befasst. Der Programmausschuss des NDR Rundfunkrates hat in seiner 206. Sitzung am 03.11. 2009 gemäß § 11f Abs. 4 RStV sowie Abschnitt II Absatz 7 der Richtlinien des NDR geprüft, in welchem Umfang die Angebote in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen. Entsprechend § 4 der Geschäftsordnung des NDR Rundfunkrates in der Fassung vom 30.01.2009 überschneidet sich die Prüfung der Frage, inwieweit die Angebote den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen, inhaltlich mit der Prüfung des Telemedienauftrags gemäß § 11 RStV durch den Rechts- und Eingabenausschuss. Der Programmausschuss hat sich an dieser Stelle daher lediglich mit dem im Telemedienkonzept hervorgehobenen Punkt des kommunikativen Bedürfnisses von NDR Online und NDR Text befasst.

Der Rechts- und Eingabenausschuss des NDR Rundfunkrates hat in seiner 142. Sitzung am 05.11.2009 gemäß § 11f Abs. 4 RStV, Abschnitt II Absatz 7 der Richtlinien des NDR sowie § 4 der Geschäftsordnung des NDR Rundfunkrates in der Fassung vom 30.01.2009 geprüft, inwieweit die Angebote den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen und ob die Angebote vom Auftrag des Norddeutschen Rundfunks umfasst sind.

Der Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Informationstechnologien des NDR Rundfunkrates hat in seiner 140. Sitzung am 06.11.2009 gemäß § 11f Abs. 4 RStV, Abschnitt II Absatz 7 der Richtlinien des NDR sowie § 4 der Geschäftsordnung des NDR Rundfunkrates in der Fassung vom 30.01.2009 geprüft, welcher finanzielle Aufwand für die Angebote erforderlich ist.

Der Geschäftsordnungs- und Koordinierungsausschuss des NDR Rundfunkrates hat in seiner 6. Sitzung am 24.11.2009 gemäß § 11f Abs. 4 RStV und gemäß Abschnitt II Absatz 8 der Richtlinien des NDR sowie § 4 der Geschäftsordnung des NDR Rundfunkrates in der Fassung vom 30.01.2009 eine entsprechende Beschlussempfehlung für den NDR Rundfunkrat mit inhaltlicher Bewertung aller Stellungnahmen Dritter erarbeitet.

Der NDR Rundfunkrat hat in seiner 377. Sitzung am 04.12.2009 gemäß § 11f Abs. 4 RStV und gemäß Abschnitt II Absatz 9 der Richtlinien des NDR auf Grundlage der Empfehlung des Geschäftsordnungs- und Koordinierungsausschusses einen Beschluss zu den Telemedienangeboten NDR Online und NDR Text gefasst.

Im Rahmen ihrer Prüfung haben die Ausschüsse des NDR Rundfunkrates und der NDR Rundfunkrat jeweils die Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen

Auswirkungen des Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, berücksichtigt. Grundlage der Beratung und der Entscheidungsfindung in den Ausschüssen und im NDR Rundfunkrat waren folgende Unterlagen:

- Telemedienkonzept des NDR mit der Angebotsbeschreibung für NDR Online (inklusive N-JOY XTRA) und NDR Text vom 04.06.2009
- Stellungnahmen Dritter - einschließlich der verspätet eingegangenen Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR) und des VPRT (Teil II)
- Medienökonomisches Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen von NDR Online inklusive N-JOY XTRA und NDR Text vom 09.09.2009
- Hinweise des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter im Rahmen des Dreistufentests für NDR Online inklusive N-JOY XTRA und NDR Text vom 16.10.2009
- Hinweise des Intendanten zum medienökonomischen Gutachten im Rahmen des Dreistufentests für NDR Online inklusive N-JOY XTRA und NDR Text vom 16.10.2009

Als Bewertungsgrundlage hat der Programmausschuss außerdem die von ihm am 28.04.2009 beschlossenen Kriterien zur Bewertung von Online-Angeboten hinzugezogen. Dem Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Informationstechnologien hat zusätzlich eine Aufschlüsselung des Intendanten zu den Telemedienkosten für NDR Online und NDR Text sowie der gemeinsame Leitfaden von ARD, ZDF und Deutschlandradio zur Ermittlung der Telemedienkosten gemäß 12. RÄStV (Pressefassung) vorgelegen.

### **3. Verfahrensrügen**

#### **3.1 Stellungnahmefrist**

In ihren Stellungnahmen kritisieren einige Dritte, dass die vorgegebene Frist zur Abgabe einer Stellungnahme unangemessen kurz sei. Diese werde dem beträchtlichen Stellungnahmeaufwand aufgrund der zahlreichen von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gleichzeitig eingeleiteten Dreistufentests nicht gerecht.<sup>1</sup>

Der Intendant verweist in diesem Zusammenhang auf den Staatsvertrag, der nur eine gesetzliche Mindestfrist von sechs Wochen kennt und darauf, dass die Frist im vorliegenden Fall sogar um zwei Wochen verlängert wurde. Er ergänzt, dass sich alle Beteiligten unter Zeitdruck mit den Testverfahren beschäftigen müssten.

Der NDR Rundfunkrat weist die Kritik Dritter, die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme sei zu kurz bemessen, als unbegründet zurück. Zutreffend ist zwar, dass wegen der Erforderlichkeit der Überprüfung des Bestandes mehrere Dreistufentest-Verfahren parallel durchzuführen sind. Aufgrund des dafür vom Gesetzgeber gesetzten Zeitraumes bis zum 31.08.2010 (Art. 7 Abs. 1 12. RÄStV) ist eine Parallelität der verschiedenen Verfahren nicht zu vermeiden. Dieser gewisse Zeitdruck betrifft aber nicht nur die Drittbeteiligten am Verfahren, sondern auch die jeweiligen Rundfunkanstalten und die entsprechenden Rundfunkräte und damit alle Verfahrensbeteiligten

---

<sup>1</sup> u. a. APR, Deutscher Musikrat, MACH 3, VDZ, VPRT.

gleichermaßen. Daher ist die vom NDR Rundfunkrat gewährte Frist zur Stellungnahme von acht Wochen nicht zu beanstanden.

Die Sechs-Wochen-Frist nach dem Staatsvertrag gilt auch für die Bestandsprüfung. Der NDR Rundfunkrat hat diese Frist zur Stellungnahme bereits um zwei Wochen auf insgesamt acht Wochen verlängert. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass der NDR Rundfunkrat diese Frist von acht Wochen nicht als Ausschlussfrist betrachtet, sondern auch verspätete Stellungnahmen – soweit sie nicht zu einer Verzögerung des Verfahrens geführt haben, was nicht der Fall war, – bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigt hat.

### **3.2 Sonstige Verfahrensrügen (z. B. zur Position der Dritten im Verfahren)**

Seitens der privaten Wettbewerber wird mangelnde Transparenz des Verfahrens bzw. eine Ungleichbehandlung der Beteiligten innerhalb des Verfahrens kritisiert. Sie hätten auf Grund ihres einmaligen Anhörungsrechtes keine Möglichkeit, zu eventuellen Ergänzungen des Telemedienkonzeptes erneut Stellung zu nehmen bzw. das Gutachten in ihre Stellungnahme mit einzu beziehen, da die Abgabefrist hierfür vor der des Gutachtens läge. Auch sei es ihnen im Gegensatz zum Intendanten verwehrt, das Marktgutachten zu einem späteren Zeitpunkt zu kommentieren. Dritten müsse die Möglichkeit gewährt werden, zu allen entscheidungsrelevanten Informationen Stellung zu nehmen.<sup>2</sup>

Die APR und RTL kritisieren zudem den Umgang mit vertraulichen Daten Dritter in diesem Verfahren. Aus ihrer Sicht besteht die Gefahr, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten Einblick in Betriebsgeheimnisse privater Konkurrenten erhalten könnten.<sup>3</sup>

Der Deutsche Musikrat hebt dagegen positiv hervor, der Dreistufentest sei hinsichtlich der Frage nach der Berechtigung eines öffentlichen Angebots ein Hilfsmittel, um die Balance zwischen Bedarfsdeckung und Interessenweckung herzustellen.

Der Intendant ist der Auffassung, dass sich das Verfahren an den Vorgaben der NDR Programmrichtlinie orientiere. Das Verfahren orientiere sich an den Vorgaben der NDR Programmrichtlinien, die auf entsprechende Vorgaben des RStV zurückzuführen seien. Diese enthielten keine Vorgaben, die eine Kommentierung des Hauses ausschließen oder eine vorzeitige Veröffentlichung des Gutachtens verlangten.

Der NDR Rundfunkrat weist den Vorwurf mangelnder Transparenz des Verfahrens und mangelnder Anhörungsmöglichkeit für Dritte als unbegründet zurück. Zusätzliche Anhörungen sieht das gesetzlich vorgegebene Verfahren nicht vor. Der NDR Rundfunkrat hält dies auch nicht für erforderlich. Alle erforderlichen Informationen für die Entscheidungsfindung lagen vor, so dass es einer weiteren Ausdifferenzierung des Verfahrens nicht bedurfte. Ein Informationsdefizit bestand

---

<sup>2</sup> u. a. *MACH* 3, S.6, 17, 18; *VDZ*, S.5; *VPRT*, S.1, 8.

<sup>3</sup> *APR*, S. 12; *RTL*, S. 29f.

nicht und insoweit auch keine Notwendigkeit, hier weitere Anhörungen vorzunehmen oder Stellungnahmen Dritter einzuholen.

Der Vorwurf, in dem Verfahren läge eine Ungleichbehandlung der Beteiligten, da die Dritten nur ein einmaliges Anhörungsrecht hätten, kann sich nur an den Gesetzgeber richten, hingegen nicht an den NDR oder den NDR Rundfunkrat. Gleichwohl steht es dem NDR Rundfunkrat frei, weitere Informationen oder Stellungnahmen – auch von dritter Seite – einzuholen, soweit er dies für die Entscheidungsfindung für erforderlich hält. In dem hier vorliegenden Verfahren war dies aber weder rechtlich noch tatsächlich geboten. Der NDR Rundfunkrat hat auf der Basis der vorliegenden Stellungnahmen und Gutachten eine Entscheidung getroffen.

### **3.3 Angebotsbeschreibung**

#### **3.3.1 Angebotsbegriff**

Private Wettbewerber beanstanden, dass bestimmte Bestandteile des Angebots als rechtlich eigenständige Angebote zu bewerten und somit im Rahmen eines gesonderten Dreistufentests zu prüfen seien. Dazu zählen aus Sicht der privaten Wettbewerber die geplante interaktive Plattform „Mein Norden“, die NDR Mediathek sowie Loopstreams und Webchannels. Bezüglich der Mediathek wird argumentiert, dass das Testverfahren noch nicht abgeschlossen sei und nicht durch ein neues Verfahren ersetzt werden könne.

In seiner Kommentierung der Stellungnahmen Dritter weist der Intendant die Kritik von RTL und VPRT, dass es sich bei der geplanten Plattform „Mein Norden“ um einen neuen Bestandteil von NDR Online handle, der eines separaten Dreistufentests bedürfe, als nicht zutreffend zurück. Mit „Mein Norden“ würden lediglich die vorhandenen interaktiven Elemente von NDR Online gebündelt. Durch die auf die Nutzerbedürfnisse ausgerichtete stärkere Fokussierung auf Interaktion entstehe kein neues oder wesentlich verändertes Angebot im Sinne des Staatsvertrages. Insbesondere würden weder die thematisch-inhaltliche Ausrichtung des Gesamtangebots noch die Angebotsmischung oder die Zielgruppe verändert. Damit werde kein in den Programmrichtlinien des NDR genanntes Kriterium, das für ein neues oder wesentlich verändertes Angebot spreche, erfüllt.

Auf die Kritik am Verfahren zur NDR Mediathek erwidert der Intendant, dass die Mediathek Teil des Telemedienangebots des NDR sei und daher in rechtlich zulässiger Weise im Rahmen der Bestandsprüfung dem Dreistufentest unterzogen werde. Die NDR Mediathek hätte auch ohne den auf freiwilliger Basis durchgeführten Dreistufentest bis Juni 2009 angeboten werden dürfen. Zudem sei im Rahmen des Testverfahrens auf eine nochmalige Prüfung der Mediathek im Rahmen der Bestandsprüfung des Telemedienangebots des NDR verwiesen worden.

Als sachlich nicht richtig weist der Intendant die Behauptung Dritter zurück, dass die vom NDR angebotenen Loopstreams ausschließlich im Internet angebotene Hörfunkprogramme seien. Die NDR Loopstreams seien vielmehr Schleifen linear ausgestrahlter Radiosendungen, die dem HörerInnen auf einem anderen Verbreitungsweg zur Verfügung gestellt würden. Daher würden die NDR Loopstreams nicht der Pflicht zur Durchführung eines eigenständigen Dreistufentests gemäß

§ 11c Abs. 1 RStV unterliegen. Von daher sei auch nicht nachvollziehbar, dass in der Stellungnahme von MACH 3<sup>4</sup> behauptet werde, die NDR Loopstreams stellten den Versuch dar, „Bestandteile des Programms anderweitig zusammenzustellen und als neu konfiguriertes Programm abermals auszustrahlen“.

Der NDR Rundfunkrat kommt in den vorgenannten Punkten nach eingehender Betrachtung zu folgenden Ergebnissen:

Aus Sicht des NDR Rundfunkrates wird der Begriff des Angebots im Rundfunkstaatsvertrag nicht einheitlich benutzt wird. Da die Bestimmung dieses Begriffes auch für die im Folgenden zu klärenden Fragen von Bedeutung ist, wird bereits an dieser Stelle auf die Begriffsbestimmung und -verwendung eingegangen. § 11a RStV bezeichnet Rundfunkprogramme und Telemedien als Angebote. Sodann unterscheidet der Gesetzgeber in §§ 11b – d RStV Fernsehprogramme, Hörfunkprogramme und Telemedien. In § 11d RStV spricht der Gesetzgeber von Telemedien und von Telemedienangeboten. § 11d Abs. 4 RStV bestimmt ferner, dass die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten ihre Angebote in elektronischen Portalen anbieten. Aufgrund der Verwendung des Begriffes „Angebot“ als übergeordnete Kategorie kann geschlossen werden, dass ein Angebot nicht zu kleinteilig bestimmt werden darf, zumal sonst auch keine Beschreibung in Form von Konzepten zu erstellen wäre. Ansonsten käme man zu dem wenig praktikablen Ergebnis, für jede einzelne Webseite ein Testverfahren durchführen zu müssen. Der Auffassung des Intendanten, NDR Online als Angebot zu definieren, stehen daher keine Bedenken entgegen. Gleiches gilt auch für NDR Text.

#### „Mein Norden“

Die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens eines Dreistufentests ist auf der Grundlage des § 11e RStV in den Programmrichtlinien des NDR vorgenommen worden. Dort wurde auch die Aufgreifschwelle für neue oder wesentlich veränderte Angebote festgelegt. Diesen Vorgaben ist zu entnehmen, dass es sich bei der beschriebenen redaktionellen Weiterentwicklung von „Mein Norden“ nicht um ein gesondert testpflichtiges Angebot handelt. Denn die jeweiligen Voraussetzungen eines testpflichtigen Angebotes sind nicht erfüllt, da lediglich bestehende Inhalte des Angebots von NDR Online zum Zwecke der leichteren Auffindbarkeit zusammengeführt werden. Es handelt sich daher nicht um ein neues Angebot, sondern um eine

Veränderung der bestehenden Struktur zum Zwecke der Optimierung der Nutzerfreundlichkeit. Weiterhin kann die allen Online-Angeboten inhärente Fortentwicklung, die im Falle von „Mein Norden“ in der Zusammenfassung interaktiver Elemente besteht, nicht dazu führen, dass nur diese Fortentwicklung oder Neukomposition zum Vorliegen eines Angebots führt. Wenn der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten einen Online-Auftrag zuerkennt, so kann dieser nicht abgekoppelt von der allgemeinen Entwicklung dieses Mediums verstanden werden. Eine redaktionelle Weiterentwicklung, wie sie im Fall von „Mein Norden“ geplant ist, stellt jedenfalls kein eigenständig zu prüfendes Angebot im Sinne des Staatsvertrages dar.

---

<sup>4</sup> Mach 3, S. 8, 22, 33f.

### NDR Mediathek

Das Verfahren zur NDR Mediathek wurde vom NDR Rundfunkrat stets als freiwilliges Prüfverfahren angesehen, das mangels Geltung der staatsvertraglichen Vorgaben nicht förmlich abgeschlossen werden konnte. Dies hat der NDR Rundfunkrat auch immer so nach außen kommuniziert. Der NDR Rundfunkrat schließt sich daher der Auffassung des Intendanten an, dass die Mediathek nun im Wege des Bestandstests Gegenstand der Prüfung sein muss. Es wird als ein Teilangebot von NDR Online betrachtet und unterliegt damit einer vollständigen Prüfung nach dem geltenden Rundfunkstaatsvertrag.

### Loopstreams

Im Bestand von NDR Online werden sowohl Livestreams als auch Loopstreams angeboten. Der NDR Rundfunkrat hat sich mit diesen Angebotselementen intensiv auseinandergesetzt und ist nach Klärung der Begrifflichkeiten zu folgendem Ergebnis gekommen:

Bei den Livestreams handelt es sich um die vollständige, zeitgleiche und unveränderte Wiedergabe der bestehenden Hörfunkprogramme und des NDR Fernsehens im Internet. Die Loopstreams hingegen ermöglichen den Abruf von im Hörfunk und Fernsehen gesendeten linearen Programmen in Form von Schleifen, beim Hörfunk gegebenenfalls bereinigt um aktuelle Nachrichten und Durchsagen. Die Verwendung der teilweise ähnlichen Begriffe mag zu Verwirrung geführt haben, zumal sich im Angebot von NDR Online auch der Begriff des Web-Radios findet.

In welcher Weise Loopstreams rechtlich einzuordnen sind, ist umstritten: In der Stellungnahme von Mach 3 und in Gesprächen von Vertretern der Rechtsaufsicht mit dem NDR wurde die Auffassung vertreten, dass es sich bei den im Angebot von NDR Online vorhandenen Loopstreams um ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme handelt, die in einem eigenen Konzept zu testen wären. Bei den in Form von Schleifen angebotenen Angebotsteilen handele es sich danach um solche linearen Dienste, die „Near-On-Demand“ abgerufen werden können und daher als Rundfunk einzustufen seien. Denn bereits die Aneinanderreihung einer einzelnen Sendung erfolge aufgrund eines Sendeplans, da es auch insoweit einer Koordinierung des Ablaufes der Sendungen bedürfe. Weiterhin führe auch die „Bereinigung“ der Sendungen um Nachrichten und weiterer aktueller Meldungen dazu, dass es sich um einen linearen Dienst handele. Denn der so zusammengeschnittene Loopstream kann im linearen Hörfunk nicht rezipiert werden.

Nach Ansicht des Intendanten handelt es sich im Falle der Loopstreams um ein Telemedium, welches aufgrund der Darbietung in Form einer Schleife nicht in einen Sendeplan eingebettet ist. Entscheidend sei dabei, dass Loopstreams nicht in einem Plan mit anderen Sendungen eingebunden sind. Weiterhin sei von Bedeutung, dass der Verweis des § 11c RStV auf § 11f RStV nicht zur Folge haben könne, dass unwesentlich veränderte Bestandteile von Hörfunkprogrammen eine Bedeutung erlangten, die neuen oder veränderten Angeboten im Sinne von § 11 Abs. 4 RStV entsprächen. Die Aufgreifschwelle für ein Testverfahren würde in diesem Falle erheblich gesenkt, ohne dass etwas Neues angeboten würde. Zum gleichen Ergebnis käme auch die AVMD-Richtlinie.

Der Rundfunkrat des NDR schließt sich der zuletzt genannten Auffassung an, da in den Loopstreams tatsächlich keine neuen Inhalte verbreitet werden, sondern lediglich ein anderer Verbreitungsweg genutzt wird. Zudem spricht der Wortlaut des § 11c Abs. 1 RStV von „Hörfunkprogrammen“ und nicht von einzelnen Sendungen. Für den Fall, dass die Prüfung der Rechtsaufsicht zu dem Ergebnis kommen sollte, dass ein gesondertes Webchannel-Konzept notwendig ist, erteilt der NDR Rundfunkrat dem Intendanten die Ermächtigung, das bislang vorhandene Angebot

in Form von Telemedien als Audio-On-Demand anzubieten oder in die Mediathek einzustellen. Hinsichtlich der marktlichen Auswirkungen bestehen insoweit auch keine Bedenken: Das marktliche Gutachten hat sich insbesondere auf Seite 205 f. mit etwaigen wettbewerblichen Auswirkungen der Loopstreams beschäftigt und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass diese zu den Marktwirkungen von NDR Online beitragen. Da die Marktwirkungen aber insgesamt als gering erachtet werden, muss dies ebenfalls für die Bereitstellung als Audio-On-Demand gelten.

### 3.3.2 Bestimmtheit

Ein weiterer Kritikpunkt privater Wettbewerber ist, dass es dem Telemedienkonzept an inhaltlicher Bestimmtheit mangle. Es erfülle durch seine mangelnde Präzision hinsichtlich Inhalt, Umfang und Ausrichtung nicht die rundfunkrechtlichen Anforderungen an einen Dreistufentest und ermögliche weder den Gremien bzw. externen Gutachtern eine sachgerechte Beurteilung des Angebots, noch Dritten, angemessen Stellung zu nehmen.<sup>5</sup>

Der Intendant stellt dazu fest, dass die Angebotsbeschreibung in Darstellungsart, -tiefe und -umfang den tatsächlichen Gegebenheiten und den rechtlichen Vorgaben des § 11f RStV entspricht. In Anlehnung an die staatsvertraglichen Vorgaben für neue oder wesentlich veränderte Angebote seien die drei Teststufen separat beschrieben und dargestellt worden. Damit der NDR Rundfunkrat und auch Dritte das Angebot nachvollziehen könnten, sei im Telemedienkonzept konsequent die Beschreibung auf angemessenem, mittlerem Abstraktionsgrad vorgenommen worden.

Die dem NDR Rundfunkrat zur Prüfung vorgelegten Telemedienkonzepte beschreiben den Online- und Teletextbestand des NDR und das den Angeboten zu Grunde liegende Konzept mit seinen Rubriken, Elementen und Angebotsformen. Die Konzepte illustrieren einzelne Seiten der Angebote zwar teilweise in Form von Screenshots, verzichten aber auf eine detaillierte Beschreibung der Gestaltung der Angebote.

Der NDR Rundfunkrat vertritt nach ausführlicher Diskussion die Auffassung, dass der Gesetzgeber in § 11f Abs. 1 RStV nicht gefordert hat, eine detaillierte Beschreibung einzelner Seiten der Angebote vorzulegen. Vielmehr ist die gesamte Darbietung eines Angebots in seinen Grundstrukturen und Formen zu erläutern (Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung, Verweildauer). Eine eingehende Beschreibung der einzelnen Seiten würde in einem Testverfahren demgegenüber keinen zusätzlichen Gewinn bringen: So könnte etwa durch einen Relaunch das Erscheinungsbild eines Angebots erheblich verändert werden, ohne dass sich das Angebot inhaltlich oder mit Blick auf die Zielgruppe grundlegend neu ausrichtet. Eine zu detaillierte Angebotsbeschreibung birgt aus Sicht des NDR Rundfunkrates zudem die Gefahr einer unangemessenen Einschränkung der redaktionellen Spielräume. Sofern dadurch redaktionelle Weiterentwicklungen unterhalb der Schwelle zur Einleitung eines neuen Dreistufentests unterbunden würden, wäre auch die Programmautonomie des NDR in nicht zulässiger Weise berührt.

---

<sup>5</sup> u.a. *APR*, S. 8; *MACH 3*, S. 7, 22; *VDZ*, S. 1, 38 f.; *VNZV*, S. 5, 7; *VPRT*, S. 3, 18.

Ein solches Verständnis vom notwendigen Detaillierungsgrad der Angebotsbeschreibung steht überdies im Einklang mit den Programmrichtlinien des Norddeutschen Rundfunks, die für prüfpflichtige Neuerungen oder Änderungen eine höhere Aufgreifschwelle vorsehen. Diese Sichtweise wird nach Auffassung des NDR Rundfunkrates durch den Rundfunkstaatsvertrag gestützt, demzufolge es für die Auslösung eines Dreistufentests insbesondere auf eine Änderung der inhaltlichen Gesamtausrichtung oder der Zielgruppe ankommt. Kleinere Änderungen von Angeboten erfordern demgegenüber keinen Dreistufentest. Diese Erwägung lässt es ebenfalls plausibel erscheinen, dass der Gesetzgeber von einem eher umfassenden Angebotsbegriff ausgeht. Einen solchen hält auch der NDR Rundfunkrat für angemessen, da es schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht sein kann, dass bereits gestalterische Veränderungen eines Webauftritts ohne maßgebliche inhaltliche Komponente einen neuen ressourcenintensiven Dreistufentest auslösen.

Die Beschreibungen der Angebote NDR Online und NDR Text entsprechen diesen Anforderungen. Sie enthalten Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung, Verweildauer in einer dem Gesetz angemessenen Weise, in dem alle Kategorien und Zusatzfunktionen beschreibend erläutern werden. Darüber hinaus gehende Angaben sind nach Auffassung des NDR Rundfunkrates nicht notwendig, damit sich das Gremium ein für seine Prüfung ausreichendes Bild der in Frage stehenden Telemedienangebote machen kann. Außerdem wurde vom NDR Rundfunkrat auch das im Internet zu findende Angebot in Augenschein genommen.

Auch die Weiterentwicklung des Angebots muss nicht in jedem Detail beschrieben werden. Vielmehr besteht nach dem RStV für Angebote, die den Test durchlaufen haben, ein Entwicklungskorridor. Ein neuer Dreistufentest ist erst dann erforderlich, wenn von einem veränderten bzw. neuen Angebot nach § 11f Abs. 3 RStV in Verbindung mit den Programmrichtlinien auszugehen ist.

Entgegen der Vorgabe des § 11f Abs. 4 S. 4 RStV werden allerdings keine Aussagen zu dem voraussichtlichen Zeitraum gemacht, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll. Der NDR Rundfunkrat hält eine solche Angabe im vorliegenden Falle auch für nicht geboten. Da den Ausführungen in den Konzepten eine zeitliche Begrenzung nicht zu entnehmen ist, ergibt sich konkludent, dass der bereits vorhandene Bestand fortgeführt werden soll. Es ist auch kein Grund ersichtlich, weshalb eine zeitliche Begrenzung eingeführt werden sollte. Davon gehen offensichtlich auch die Stellungnehmenden aus, die diese Frage gar nicht thematisieren. Auf Nachfrage hat der Intendant auch bestätigt, dass das Angebot auf unbestimmte Zeit angeboten werden soll. Insgesamt ist daher festzustellen, dass die Angebotsbeschreibungen den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

### **3.3.3 Sendungsbezug**

Zum Teil wird in den Stellungnahmen kritisiert, dass keine Differenzierung zwischen sendungsbezogenen und nicht-sendungsbezogenen eigenständigen Telemedienangeboten vorgenommen werde.<sup>6</sup> Die entsprechende Ausweisung sei aber ein „nicht unerheblicher Faktor bei der Bewertung des Mehrwerts“ der Angebote.

---

<sup>6</sup> u. a. *MACH 3*, S. 9, 35; *VPRT*, S. 3, 22, 25.

Der Intendant weist in seiner Kommentierung darauf hin, dass der RStV für die beiden Kategorien (sendungsbezogen, nicht-sendungsbezogen) kein Rangordnungsverhältnis vorsehe.<sup>7</sup>

Im Angebot von NDR Online sei zwar überwiegend ein Sendungsbezug gegeben, dieser entspreche aber nicht dem im RStV neu normierten Begriff. Die sendungsbezogenen Inhalte bezögen sich häufig nicht nur auf eine einzige, sondern auf mehrere Sendungen. Sie bündelten deren Inhalte entlang journalistisch-redaktioneller Kriterien thematisch, um den Nutzerinnen und Nutzern einen besseren Zugang zu den oftmals komplexen Inhalten zu ermöglichen. Diese Vorgehensweise diene der besseren Orientierung der NutzerInnen, die sich über ein Thema an einer Stelle im Angebot informieren wollten. Ferner würde eine strikte Beschränkung des Sendungsbezugs auf die für die jeweilige Sendung benutzten Materialien und Quellen dazu führen, dass Aktualisierungen behindert oder sogar unmöglich gemacht würden.

Aus Sicht des NDR Rundfunkrates besteht keine Notwendigkeit einer grundsätzlichen Unterscheidung zwischen sendungsbezogenen und nicht-sendungsbezogenen Inhalten. Der Begriff des Sendungsbezugs ist relevant, soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk Telemedien nach § 11d Abs. 2 RStV ohne Dreistufentest anbieten will.<sup>8</sup> Da der NDR sein gesamtes Telemedienangebot dem Dreistufentest unterzieht, entfällt diese Beschränkung. In Bezug auf einige gesetzliche Verbote wird ebenfalls auf den Sendungsbezug abgestellt. Im Wesentlichen kommt es hier aber auf den Sendungsbezug nur an, wenn die weiteren Voraussetzungen des jeweiligen Verbots vorliegen (presseähnlich, Ratgeberportal etc.).<sup>9</sup>

Unabhängig davon, ob die Anforderung des § 11d Abs. 3 S. 2 RStV („Bei sendungsbezogenen Telemedien muss der zeitliche und inhaltliche Bezug zu einer bestimmten Sendung im jeweiligen Telemedienangebot ausgewiesen werden.“) überhaupt zum Tragen kommt, wenn das gesamte Angebot den Dreistufentest durchläuft, erfolgt die Ausweisung des Sendungsbezugs im konkreten Angebot und nicht im Telemedienkonzept.

Eine konkrete Zuordnung zu einzelnen Sendungen fällt schwer, weil der Telemedienbestand eine Vielzahl von Inhalten aufweist, die miteinander vernetzt sind und damit meist mehreren Inhaltstypen gleichzeitig zugeordnet werden könnten. Heute bestehen Online-Angebote aus einer Gesamtheit von sendungs- und nicht-sendungsbezogenen Einzelbeiträgen, die – entgegen der in der amtlichen Begründung zum Ausdruck kommenden Annahme – gerade nicht mehr als typische eigenständige Teile klassifizierbar sind.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf eine durch die Gremien und die Rechtsaufsicht kaum leistbare Kontrolle des jeweiligen Sendungsbezugs der Vielzahl von Inhalten ist es aus Sicht des NDR Rundfunkrates zu begrüßen, dass der NDR das gesamte Angebot zum Gegenstand des Dreistufentests gemacht hat, ohne zwischen sendungsbezogenen und nicht-sendungsbezogenen Inhalten zu unterscheiden.

---

<sup>7</sup> so auch Schmidt/Eicher, epd medien 45/46, 2009.

<sup>8</sup> Hain: „Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV“, S. 94.

<sup>9</sup> siehe unten, insb. 1.4.5.

#### **4. Zwischenergebnis**

Die Testverfahren hinsichtlich NDR Online und NDR Text sind hinsichtlich der Durchführung des Verfahrens insgesamt nicht zu beanstanden. Das vom NDR Rundfunkrat gewählte Verfahren ist den gesetzlichen Vorgaben entsprechend ausgestaltet. Gleiches gilt für die Angebotsbeschreibungen des Intendanten, die den Erfordernissen des § 11f RStV Rechnung tragen.

## II. Materielle Prüfung der Voraussetzungen für die Vereinbarkeit der Angebote mit dem öffentlichen Auftrag (Zulässigkeitsvoraussetzungen)

### 1. Erste Stufe: Demokratische, soziale und kulturelle Bedürfnisse der Gesellschaft mit Blick auf NDR Online und NDR Text

Der Rundfunkrat des NDR hat sich auf der ersten Stufe der Prüfung mit den Fragen befasst, welches kommunikative Bedürfnis mit den Angeboten NDR Online und NDR Text adressiert werden soll und welche Bedeutung dieses kommunikative Bedürfnis in der Gesellschaft hat.

#### 1.1 Kommunikatives Bedürfnis

##### a) Stellungnahmen Dritter

Der VNZV ist der Auffassung, dass aus einer sich verändernden Mediennutzung allein kein Bedürfnis der NutzerInnen nach einem Telemedienangebot des NDR folge. Insgesamt liege kein kommunikatives Bedürfnis nach NDR Online vor. Der VPRT kritisiert die Gleichstellung von individuellen und gesellschaftlichen kommunikativen Bedürfnissen. Die Befriedigung rein individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse gehöre nicht zum originären Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der VPRT formuliert dies in seiner Stellungnahme<sup>10</sup> wie folgt: „Dem VPRT ist sehr wohl bewusst, dass die Individualisierung und die Personalisierung zu den wesentlichen Charakteristika des Internets – wie der Digitalisierung insgesamt – gehören. Hierin liegt der Kern der Problematik der Beauftragung der gebührenfinanzierten Anstalten mit einem originären Onlineauftrag“. Das Berlin Institute vertritt zudem die Ansicht, dass kein gesellschaftliches Interesse nach öffentlich-rechtlichen Angeboten von Nutzerblogs bestehe, da es bereits zahlreiche privatwirtschaftliche Anbieter auf diesem Markt gebe.

In anderen Stellungnahmen Dritter wird dagegen vor dem Hintergrund des veränderten Nutzerverhaltens in der Bevölkerung ein uneingeschränktes Online-Angebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für wichtig gehalten, um das Informationsbedürfnis vor allem der jüngeren Generation befriedigen zu können. Angesichts der enormen Anzahl von Angeboten bestehe ein gesellschaftliches Interesse an seriösen und verlässlichen Inhalten. Das Recht auf unabhängige und uneingeschränkte Informationen werde nur durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleistet.<sup>11</sup>

##### b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept wird zum einen auf den Bedeutungszuwachs des Internet hingewiesen. Das Internet besitze einen klaren Mehrwert gegenüber den klassischen Medien, da es Video, Bild, Audio, Text sowie Such- und Interaktionsfunktionen integriere und ein orts- und zeitsouverän nutzbares All-in-one-Medium darstelle. Im NDR Gebiet nutzten derzeit etwa zwei Drittel der Bevölkerung das

---

<sup>10</sup> VPRT, S. 36.

<sup>11</sup> z. B. Deutscher Musikrat S. 1; DOSB, S.1; Privatpersonen.

Internet, die Tendenz sei steigend.<sup>12</sup> Für die NutzerInnen unter 30 Jahren in Norddeutschland sei das Internet bereits das Medium Nummer Eins in ihrem Medienalltag.

Informationsbeschaffung ist das Hauptnutzungsmotiv für das Internet: Rund 70% der norddeutschen Onliner nutzten das Netz „überwiegend, um Informationen zu erhalten.“<sup>13</sup>

Auch wenn die verschiedenen Altersgruppen das Medium Internet unterschiedlich nutzten, nehme es doch bei allen einen wichtigen Platz im persönlichen Medienmix ein und könne für die Mehrheit der Bevölkerung als selbstverständlicher Teil der Mediennutzung bewertet werden. Ohne eine entsprechende Präsenz des NDR im Internet könnten erhebliche Teile der Bevölkerung mit seinen vom Auftrag umfassten Inhalten nicht mehr erreicht werden.

Auch interaktive Formen im Internet wie Weblogs und Foren seien von großer gesellschaftlicher Bedeutung für die Kommunikation im Internet. Diese Angebote dienen vor allem dem kommunikativen Bedürfnis des gegenseitigen Austausches von Meinungen, Erfahrungen und Informationen. User Generated Content (UGC) wird bei NDR Online nachgefragt: 37% zeigen sich generell daran interessiert.<sup>14</sup> Die norddeutschen Onliner zeigten bei verschiedenen Themen Interesse, sich im Netz aktiv einzubringen. Fast 30% würden beispielsweise eigene Texte für den Bereich Ratgeber schreiben. Fast ein Viertel der Befragten würde Beiträge für einen Bereich „Land und Leute in Norddeutschland“ schreiben wollen. Für die Themenfelder „Wissen und Geschichte“ liegt der Wert bei 23% bzw. 21%. Auch die Bereitschaft für Online-Kommentare ist vorhanden. Für einen Bereich „Land und Leute in Norddeutschland“ würde fast ein Drittel der befragten themeninteressierten Onliner Beiträge kommentieren wollen.<sup>15</sup> Auch eine Onsitebefragung auf dem sendungsbegleitenden Angebot von *Panorama* belege das Interesse an interaktiven Möglichkeiten.<sup>16</sup>

Es wird darauf hingewiesen, dass NDR Online von Jahr zu Jahr eine steigende Nutzungsrate verzeichne und im Jahr 2008 über 250 Mio. abgerufene Seiten (PageImpressions) gezählt habe. Von den NDR Onlineinhalten seien im Sendegebiet die Webseiten des NDR Fernsehens, n-joy.de, ndr2.de sowie ndr.de am bekanntesten.<sup>17</sup>

Die NutzerInnen hätten ein Interesse an den Sendungen bzw. Programmen selbst sowie an vertiefenden Zusatzinformationen. Außerdem sei ihnen der zeitsouveräne Zugang zu diesen Inhalten über das Internet und nicht allein über das lineare Programm wichtig. Die auf die einzelnen Programm-Marken bezogenen Angebote des NDR im Internet würden daher häufig genutzt. So haben zum Beispiel fast 12% der Onliner im NDR Gebiet den Onlineauftritt des NDR Fernsehens schon einmal besucht. Das jeweilige Stammpublikum des linearen Programmangebots gehöre dabei oft zu den häufigsten Nutzerinnen und Nutzern. Aber auch gelegentliche Hörer und Seher der Programme gehörten zur Klientel der auf die Programm-Marken bezogenen Onlineangebote.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> ARD/ZDF Onlinestudie 2008, NDR Online Trend 2008.

<sup>13</sup> ARD/ZDF Onlinestudie 2008 und NDR Online Trend 2008.

<sup>14</sup> NDR Online Trend 2008.

<sup>15</sup> NDR Online und Themenportale 2008.

<sup>16</sup> Onsitebefragung Panorama Online 2008.

<sup>17</sup> NDR Online Trend 2008.

<sup>18</sup> NDR Online Trend 2008.

Bei den redaktionellen Themen von ndr.de entfielen die meisten Zugriffe auf die Bereiche Nachrichten und Ratgeber. Danach folgen Sport, Informationen über den NDR und Unterhaltungsangebote.<sup>19</sup>

Für die NutzerInnen sei Regionalität auch im Internet von zentraler Bedeutung: Fast die Hälfte der norddeutschen Onliner nutze eine regionale Website, vor allem für Nachrichten und Veranstaltungstipps. Ein Drittel vermisse aber eine gute regionale Website im Internet. Gewünschte Themen für eine regionale Website in Norddeutschland seien Veranstaltungstipps, Nachrichten/Aktuelles, Wetter, Reise- und Freizeittipps, Verkehrsservice, Ratgeberinhalte und Informationen über moderne Kultur (Kino, Film, etc.). Dabei sei das Bedürfnis der Befragten nach Aktualität besonders hoch.<sup>20</sup> Die NutzerInnen seien ebenfalls an thematischen regionalen Schwerpunkten etwa zu norddeutschen Geschichten, norddeutschem Lebensstil und Traditionen sowie norddeutschen Landschaften interessiert. Entsprechende Inhalte würden gut zu einem Onlineauftritt des NDR passen, meinen über 90% der befragten norddeutschen Onliner. Derartige Angebote seien in Norddeutschland in dieser Form aktuell kaum auf dem Markt.<sup>21</sup>

In Bezug auf NDR Text wird im Konzept darauf hingewiesen, dass von 2000 bis 2007 die durchschnittlich tägliche Nutzung des Teletextes in Deutschland stark angestiegen sei. Während jüngere NutzerInnen öfter und kürzer den Teletext einschalten, nutzen ältere ihn zwar seltener, aber dafür insgesamt länger.<sup>22</sup>

Auch die Akzeptanz und die Leserzahlen des NDR Text hätten in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen: Von 1998 bis 2006 seien die absoluten Leserzahlen im NDR Sendegebiet von 140.000 auf 730.000 gestiegen. Bei den 14-29 Jährigen habe sich die Leserzahl ebenfalls erhöht, die Verweildauer sei aber etwas gesunken. Bei den Lesern über 50 Jahre sei die Verweildauer stets deutlich höher als bei den Jungen. Je nach Alter würden verschiedene Seitenbereiche unterschiedlich stark genutzt. Eine Ausnahme bilde der Bereich für Nachrichten und Wetter, der in jeder Zielgruppe die höchsten Leserzahlen habe.<sup>23</sup>

Im Konzept wird betont, dass immer noch etwa ein Drittel der Deutschen offline sei. Über den NDR Text könnten sich diese Menschen an ihrem Fernsehgerät jederzeit unkompliziert einen Überblick über das aktuelle Tagesgeschehen, die wichtigsten Sportereignisse im Norden und die Wetterlage verschaffen.<sup>24</sup> Um hörgeschädigten Personen, die nach Erhebungen des deutschen Schwerhörigenverbundes fast 20% der Bevölkerung ausmachen, die Teilhabe am NDR Fernsehen zu erleichtern, könnten über den NDR Text für einen Teil der Sendungen Untertitelungen eingeblendet werden. Dieser Service unterstützt zudem die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund an den NDR Fernsehangeboten.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> IVW/INFONline, PageImpressions.

<sup>20</sup> NDR Online und Regionalität 2008.

<sup>21</sup> NDR Online und Themenportale 2008.

<sup>22</sup> Vgl. Stefan Geese, Teletext 2008 - Befunde zu einem wenig beachteten Medium, Media Perspektiven 11/2008, S. 568-576.

<sup>23</sup> AGF/GfK-Panel (D + EU).

<sup>24</sup> ARD/ZDF Onlinestudie 2008, TNS Emnid (N)Onliner Atlas 2008.

<sup>25</sup> ARD/ZDF-Studie „Migranten und Medien 2007“.

Des Weiteren verweist das Konzept auf die Begründung zum 12. RÄStV. Dort heißt es in den Ausführungen zu § 11b: „Der Auftrag für die in § 11b genannten Programme umfasst auch die Verbreitung von Fernsichttext.“ Bereits hieraus ergebe sich die Auftragsrelevanz von NDR Text.

In seiner Kommentierung weist der Intendant die Kritik Dritter mit der Begründung zurück, dass NDR Online mit seinem vielfältigen, professionellen Angebot ein kommunikatives Bedürfnis der Gesellschaft erfülle, das die publizistischen Wettbewerber oftmals nicht hinreichend abdeckten. Mit den beschriebenen Telemedien würden keine individuellen Einzelinteressen bedient, wohl aber die Bedürfnisse von Zielgruppen mit relevanten Größenordnungen.

Die Telemedienkonzepte für NDR Online und den NDR Text würden sich bei der Analyse des kommunikativen Bedürfnisses auf seriöse und repräsentative Studien beziehen. Im Ergebnis zeigten die Untersuchungen und die weiteren Quellen ein umfassendes kommunikatives Bedürfnis für die vielfältigen Inhalte der NDR Telemedien. Ein solches Bedürfnis sei insbesondere für die regionalen Inhalte gegeben.

#### c) Ergebnis der Beratung

Nach Auffassung des NDR Rundfunkrates ist die Bedeutung des Internets für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung unbestritten. Vor allem für jüngere NutzerInnen ist das Internet fester und wichtiger Bestandteil der Mediennutzung. Dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch im Internet die Aufgabe zukommt, zur freien Meinungsbildung beizutragen, ergibt sich bereits daraus, dass im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag ein originärer Auftrag im Bereich der Telemedien (§§ 11a, 11d RStV) erteilt wird.

Diese Frage der originären Beauftragung ist somit durch den Gesetzgeber beantwortet worden. Die allgemeine Kritik in einigen Stellungnahmen daran, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Internet vertreten ist, richtet sich somit gegen die gesetzgeberische Entscheidung. Der NDR Rundfunkrat hat im Dreistufentest hingegen auf der Basis des geltenden Rechts zu entscheiden und somit auch nicht die Grundentscheidung des Gesetzgebers in Frage zu stellen.

Die im Telemedienkonzept angeführten Studien belegen, dass es auch einen gesellschaftlichen Bedarf an Telemedien mit regionalem Bezug gibt. Dies bezieht sich zum einen auf das jeweilige Bundesland aber auch auf den norddeutschen Kulturraum insgesamt.

NDR Online und NDR Text dienen diesen Bedürfnissen, indem sie zum einen die Fernseh- und Hörfunkprogramme des NDR begleiten und um Zusatzinformationen ergänzen, zum anderen aber auch eigenständige Inhalte für die NutzerInnen im Norddeutschen Raum bereitstellen. Dass der Schwerpunkt dabei auf Informationen liegt, reagiert darauf, dass, wie die Studien, auf die das Konzept Bezug nimmt, zeigen, bei den Nutzerinnen und Nutzern die Informationssuche im Internet dominiert.

Aus Sicht des NDR Rundfunkrates kann der NDR dabei auch nicht auf interaktive Angebote verzichten. Vor allem Jugendliche erwarten Interaktionsmöglichkeiten als selbstverständlichen

Bestandteil von Online-Angeboten.<sup>26</sup> Der NDR würde zunehmend die NutzerInnen nicht mehr erreichen, wenn seine Angebote hinter diesen Standard zurückfielen. Entscheidend ist für den NDR Rundfunkrat, dass auch bei den interaktiven Angeboten das öffentlich-rechtliche Profil gewahrt bleibt. Alle Telemedien müssen journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sein.<sup>27</sup> Dies stellt erhöhte Anforderungen an die Begleitung interaktiver Angebote in den Telemedien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

NDR Text erfüllt aus Sicht des NDR Rundfunkrates zum einen für Menschen, die das Internet nicht nutzen, eine wichtige Funktion, um über Hörfunk und Fernsehen hinaus Informationen zu erhalten. Zum anderen ist er aber auch für NutzerInnen des Internet eine sinnvolle Ergänzung, da er aus der Fernsehsituation hinaus den schnellen Zugriff auf Informationen ermöglicht. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass – wie die im Konzept genannten Zahlen zeigen – auch junge Menschen Teletext-Angebote nutzen.

NDR Online und NDR Text leisten aus Sicht des NDR Rundfunkrates einen Beitrag zur spezifisch norddeutschen Kultur und liefern speziell auf die NutzerInnen in diesen Regionen zugeschnittene Informationen. Damit leisten sie einen Beitrag für die Demokratie, die Gesellschaft und die Kultur und somit für das Gemeinwohl in Norddeutschland.

Der in Stellungnahmen vorgebrachten Kritik an der Befriedigung individueller Bedürfnisse kann seitens des NDR Rundfunkrates nicht zugestimmt werden. NDR Online und NDR Text sind an die Allgemeinheit gerichtet. Dass Inhalte zum individuellen Abruf bereitgehalten werden, ist den Besonderheiten des Internet geschuldet; es ist gerade ein Vorteil des Internet, dass es eine zeitsouveräne Nutzung ermöglicht. Gleiches gilt auch für die Inhalte des Videotextes, die schon immer zeitsouverän den NutzerInnen angeboten wurden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nicht auf lineare Angebote beschränkt, wie § 11a Abs. 1 RStV zeigt. Dennoch bleiben die Inhalte an den Interessen der Gesellschaft ausgerichtet. Die Telemedienangebote NDR Online und NDR Text richten sich inhaltlich ohne Zugangsbeschränkungen an alle Bevölkerungsgruppen. Bei einigen Nutzergruppen – wie etwa Kinder und Jugendliche – ist es erforderlich, sie mit spezifisch an sie gerichteten Teilangeboten anzusprechen, um sie für gesellschaftlich relevante Themen zu gewinnen. Die Möglichkeiten der Partizipation dienen dem Austausch über Themen von gesellschaftlichem Interesse und dabei speziell der Auseinandersetzung mit den vom NDR bereitgestellten Inhalten.

Dies gilt insbesondere auch für das Teilangebot der NDR Mediathek. Diese erfüllt ein spezifisches kommunikatives Bedürfnis der Gesellschaft, indem sie die Vielfalt der publizistisch relevanten audiovisuellen Inhalte der NDR Programme ort- und zeitunabhängig zugänglich macht. Dadurch können Beiträge zu aktuellen politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Themen so angeboten werden, dass die sich wandelnden Bedürfnisse der Mediennutzung und Nutzererwartungen erfüllt werden und weiterhin der gesamten Bevölkerung ein umfassendes Programmangebot zur Verfügung gestellt wird. Eine Individualisierung der Angebote des NDR in der

---

<sup>26</sup> Nach den Ergebnissen der JIM-Studie 2008 stellen rund 25% der 14-19-Jährigen aktiv Content (Bilder, Texte, Videos, Audios) ins Netz.

<sup>27</sup> Hierzu siehe 1.3.

Mediathek im Sinne einer Verletzung des Integrationsauftrages tritt dadurch nicht ein. Vielmehr ermöglicht die NDR Mediathek eine gesteigerte Teilhabe am gesellschaftlichen Diskurs, womit die Erfüllung des Integrationsauftrages verbessert wird.

Der NDR kann aus den Fragen und Anregungen der NutzerInnen etwas über die Nutzerpräferenzen lernen, die Orientierung des NDR an journalistisch-redaktionellen Kriterien, sowie die Vorgaben für die Programmgestaltung und deren Kontrolle durch den plural besetzten NDR Rundfunkrat stellen aber sicher, dass das Angebot nicht einseitig an den Interessen Einzelner ausgerichtet ist, sondern dem Gemeinwohl verpflichtet bleibt. Der NDR würde aber kommunikativen Bedürfnissen der Gesellschaft nicht gerecht werden, wenn er die vielfältigen Möglichkeiten zur Partizipation, die den NutzerInnen die Chance zum aktiven Austausch und zur Beteiligung bieten,<sup>28</sup> ignorieren würde.

Dass sich der NDR bei der Begründung des gesellschaftlichen Interesses u. a. auf Studien stützt, denen Nutzerbefragungen zugrunde liegen, ist nicht zu kritisieren. Nutzerbefragungen sind ein Weg, um gesellschaftliche Bedürfnisse festzustellen. Indem der NDR Rundfunkrat im Rahmen des Dreistufentests entscheidet, bringt auch er gesellschaftliche Interessen in den Entscheidungsprozess ein. Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass auch die Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen im NDR Rundfunkrat davon ausgehen, dass NDR Online und NDR Text kommunikativen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht.

## **1.2 Allgemeine Anforderungen an das Angebot, § 11 RStV**

§ 11 RStV definiert den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist gemäß § 11 Abs. 1 RStV, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.

### **a) Stellungnahmen Dritter**

Private Wettbewerber sind der Auffassung, dass das Telemedienkonzept den Anforderungen des Rundfunkstaatsvertrages nicht gerecht werde und nicht ohne Weiteres vom öffentlich-rechtlichen Auftrag gedeckt sei. Insbesondere wird kritisiert, dass der Aufbau reiner Informations- und Themenportale nicht Bestandteil des Grundversorgungsauftrags sei.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Busemann/Gscheidle, in: Media Perspektiven 7/2009, S. 356 ff.

<sup>29</sup> z. B. VDZ, S. 2, 12; VPRT, S. 20; RTL, S. 11.

Von anderen Dritten wird dagegen die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die kulturelle Vielfalt sowie des Telemedienangebots NDR Online für die Erfüllung des Informationsauftrages hervorgehoben.<sup>30</sup>

b) Ausführungen des Intendanten

In der Angebotsbeschreibung wird ausgeführt, dass der NDR mit dem Telemedienangebot seinem Auftrag nachkomme und die Bürger in Norddeutschland mit Qualitätsinhalten in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung versorge.

NDR Online biete eine umfassende thematische Vielfalt und richtet sich nicht zuletzt auf Grund des NDR Programmauftrags mit seinen Inhalten an alle Bürger im Sendegebiet des NDR. Auf Grund der besonderen Bedeutung des Internets für die Mediennutzung der jüngeren Generation sollen mit dem NDR Telemedienangebot vor allem auch junge NutzerInnen für die Inhalte des NDR in Hörfunk, Fernsehen und Internet gewonnen werden. Auf diese Weise werde der Auftrag des NDR in der gebotenen umfassenden Weise erfüllt.

c) Ergebnis der Beratung

Der NDR Rundfunkrat stellt zu den allgemeinen Anforderungen an öffentlich-rechtliche Telemedienangebote zunächst Folgendes fest:

§ 11 RStV definiert den Auftrag für alle Angebote der Rundfunkanstalten. Zu diesen zählen nach § 11a RStV neben Rundfunkprogrammen (Hörfunk- und Fernsehprogramme) auch Telemedien, wobei § 11d Abs. 1 RStV den Auftrag auf Telemedien beschränkt, die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind.

Die Anforderungen in § 11 RStV betreffen somit die Rundfunkprogramme und die Telemedien gleichermaßen. Mit beiden soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllen. Dies entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, das nicht zuletzt in seiner neuesten Entscheidung vom 11.09.2007 betont hat, dass das Programmangebot öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben müsse, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden sei. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk dürfe nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.<sup>31</sup> Auch der sogenannte „Beihilfekompromiss“<sup>32</sup> erkennt an, dass der Auftrag der Rundfunkanstalten den Onlinebereich mit umfasst.

Die Vorgabe in § 11 Abs. 1 RStV, dass die Angebote einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben haben, gilt auch für Telemedien. Dies macht es aus Sicht des NDR

---

<sup>30</sup> u. a. *Deutscher Musikrat*, S. 1; *Privatperson Schweiberger*.

<sup>31</sup> BVerfGE 119, 181; vgl. auch BVerfGE 74, 297, 350 f.; 83, 238, 298 f.; 90, 60.

<sup>32</sup> Entscheidung der EU-Kommission vom 24.04.2007 – KOM (2007) 1762 endg.

Rundfunkrates erforderlich, dass der NDR auch im Bereich der Telemedien Angebote bereithält, die u. a. einen Überblick über das Geschehen in den Bundesländern Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern bieten. Dabei kann der NDR nicht auf reine Informationsangebote beschränkt werden, da die Angebote öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach § 11 Abs. 1 RStV der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen haben und er Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten hat.

Diesen Anforderungen entsprechen die Telemedienangebote NDR Online und NDR Text, indem sie einen umfassenden Überblick über das Geschehen in diesen Bundesländern bieten, der Nachrichten, Wirtschaft, Sport, Ratgeber, Kultur, Unterhaltung beinhaltet und dabei auch Bezüge zum nationalen, europäischen und internationalen Geschehen herstellt. Damit werden die Angebote auch den besonderen Anforderungen des § 5 Abs. 2 NDR StV gerecht, wonach Norddeutschland und die Vielfalt seiner Regionen, ihre Kultur und Sprache angemessen zu berücksichtigen sind.

Die zum Teil geäußerte Kritik, es lägen Themenportale vor, die nicht Bestandteil des Auftrags sein könnten, teilt der NDR Rundfunkrat nicht. NDR Online und NDR Text bieten gerade keine getrennten Portale zu verschiedenen Themen an, sondern bündeln vielmehr verschiedene Rubriken unter einem gemeinsamen Dach, schaffen Verbindungen und Übergänge zwischen den einzelnen Rubriken und gewährleisten dadurch einen umfassenden Überblick über das Geschehen im Norden Deutschlands.

### **1.3 Telemedienspezifische Anforderungen**

#### **1.3.1 § 11d Abs. 1 RStV: journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung des Angebots**

Nach § 11d Abs. 1 RStV bieten die Rundfunkanstalten Telemedien an, die journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sind.

##### **a) Stellungnahmen Dritter**

Von privaten Wettbewerbern wird beanstandet, dass einige Angebotsbestandteile nicht das Merkmal eines journalistisch-redaktionell veranlassten und gestalteten Angebots gemäß § 11d Abs. 1 RStV erfüllten (z. B. unredigierte Chats und Blogs, Börsenkurse in Tabellenform, Wetter- und Verkehrsservice oder Bildergalerien) bzw. dass sich dieses Merkmal aufgrund des hohen Abstraktionsgrades im Telemedienkonzept nicht verifizieren lassen.<sup>33</sup>

##### **b) Ausführungen des Intendanten**

Im Telemedienkonzept des NDR wird ausgeführt, dass das NDR Telemedienangebot in seiner Gesamtheit journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet sei. Die Navigationsstruktur von ndr.de werde nach journalistisch-redaktionellen Kriterien festgelegt und könne je nach aktuellen Anforderungen geändert werden.

---

<sup>33</sup> u. a. *berlin institute*, S. 5; *VNZV*, S. 13; *VPRT*, S. 5, 39.

Der Intendant weist die vom VNZV und VPRT ausgewählten Beispiele für eine angebliche nicht journalistisch-redaktionelle Gestaltung als unzutreffend zurück. Dieser Vorwurf verkenne, dass es sich bei einem Chart mit Börsenkursen oder einer Bilderstrecke, die in das Telemedienangebot eingefügt werde, nicht bereits um ein eigenständiges Angebot handle. Vielmehr sei der Begriff des Angebots in einem weiter gefassten Sinne zu verstehen, so dass es sich bei einer Tabelle oder Bildergalerien lediglich um einen Teilausschnitt eines Angebots handle, der aus journalistisch-redaktionellen Gründen eingefügt und wegen der journalistisch-redaktionellen Gestaltung des gesamten Angebots auch den Anforderungen des Staatsvertrages entspreche. Insofern sei das Angebot von NDR Online durchgängig journalistisch-redaktionell gestaltet. Bilder, Charts oder Tabellen würden unter journalistischen Gesichtspunkten ausgewählt und in das Angebot integriert.

c) Ergebnis der Beratung

§ 11d Abs. 1 RStV stellt die Anforderung auf, dass Telemedien journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sein müssen. Der Begriff des Telemediums wird im Rundfunkstaatsvertrag auf einer Ebene mit Rundfunkprogrammen verwendet (§ 11a RStV). Ebenso wie ein Rundfunkprogramm besteht ein Telemedium aus verschiedenen Inhalten. Diese Inhalte müssen nach § 11d Abs. 1 RStV journalistisch-redaktionell zusammengestellt sein. Ebenso wie bei Rundfunkprogrammen ist es hierfür nicht erforderlich, dass jeder einzelne Inhalt selbst von der Rundfunkanstalt journalistisch-redaktionell gestaltet ist. So können etwa auch von Dritten produzierte Inhalte in das eigene Angebot integriert werden. Gleiches gilt für grafische Aufbereitungen von Informationen.

Die amtliche Begründung zu § 11d Abs. 1 RStV macht zum einen deutlich, dass es auf die eigenständige Zusammenstellung der Inhalte ankommt:

„Der Begriff ‚journalistisch-redaktionell‘ verlangt eine planvolle Tätigkeit mit dem Ziel der Herstellung und zeitnahen Weitergabe eines Angebots, das den Anforderungen des § 11 RStV als Beitrag zur Meinungsbildung genügt. Als journalistisch-redaktionelle Tätigkeitsschwerpunkte kommen insbesondere die recherchierende Sammlung, die auswählende und gewichtende Bewertung recherchierter Quellen sowie die systematisierende und strukturierende sprachliche oder sonstige Aufbereitung in Betracht. Eine Veranlassung ist z. B. dann gegeben, wenn der journalistisch-redaktionell bearbeitete Gegenstand öffentliche Relevanz aufweist. Journalistisch-redaktionelle Gestaltung ist gegeben, wenn das für das in Bearbeitung befindliche Angebot ausgewählte Material in eigenständiger Weise in Text, Bild oder Ton geformt wird.“

Außerdem betont die Begründung, dass Inhalte nicht einfach „durchgeschaltet“ werden dürfen, sondern einer journalistisch-redaktionellen Kontrolle bedürfen:

„Somit sind zufällige Ansammlungen (unredigierte Chats, Messergebnisse), nicht bearbeitete Wiedergaben (Web-Kamera, Fotogalerie) oder nicht gewichtete Inhalte (aufgelistete Agenturmeldungen) Beispiele für Angebote, die das Merkmal journalistisch-redaktionell nicht erfüllen.“

Soweit Inhalte wie etwa Messergebnisse und Fotos journalistisch-redaktionell ausgewählt und von Nutzerinnen und Nutzern stammende Inhalte (Chats) journalistisch-redaktionell begleitet werden, wird den Anforderungen des § 11d Abs. 1 RStV entsprochen. Entscheidend ist – wie es in dem Rechtsgutachten von Prof. Hain betont wird – „die Gestaltung eines kohärenten Nebeneinanders verschiedener Beiträge“.<sup>34</sup>

Der NDR Rundfunkrat hat unter diesem Gesichtspunkt sowohl das tatsächliche Angebot selbst als auch die Angebotsbeschreibung betrachtet und hat entsprechende zufällige Ansammlungen oder ungewichtete Inhalte nicht feststellen können. Das Angebot ist journalistisch-redaktionell gestaltet, die einzelnen Inhalte (wie etwa der Verkehrsservice oder die Wetterinformationen) sind journalistisch-redaktionell ausgewählt und in das Angebot inhaltlich eingebettet. Chats werden aus journalistisch-redaktionellen Anlässen eingesetzt (etwa wenn zu einem Thema der Berichterstattung ein Chat mit einem Moderator oder externen Experten angeboten wird) und werden journalistisch-redaktionell begleitet. Inhalte von Nutzerinnen und Nutzern (etwa Fragen und Anregungen) geben wiederum Impulse für die vom NDR erstellten Inhalte.

Auf Nachfrage des NDR Rundfunkrates zu den im Angebot von NDR Online vorgehaltenen Blogs, Foren und Chats hat der Intendant vor dem Hintergrund der gebotenen journalistisch-redaktionellen Veranlassung und Gestaltung ausgeführt, dass diese interaktiven Formen immer moderiert sind und ggf. redigiert werden. Der NDR setzt außerdem den thematischen Rahmen, der nach journalistisch-redaktionellen Gesichtspunkten ausgewählt wird. Einträge von NutzerInnen werden, etwa bei Rechtsverstößen, vom NDR entfernt und die Nutzerin und der Nutzer darüber informiert.

Insgesamt stellt der NDR Rundfunkrat daher fest, dass das Gebot der journalistisch-redaktionellen Gestaltung eingehalten ist.

### **1.3.2 Teilhabe an der Informationsgesellschaft, Orientierungshilfe, Vermittlung von Medienkompetenz, § 11d Abs. 3 RStV**

Nach § 11d Abs. 3 RStV soll durch die Telemedienangebote allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht werden, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden.

#### **a) Stellungnahmen Dritter**

Der VNZV ist der Auffassung, dass bei den Nutzerinnen und Nutzern kein Bedürfnis nach den Telemedienangeboten des NDR als Orientierungsfunktion bestehe.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Hain, Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemedienangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, S. 86.

<sup>35</sup> VNZV, S. 10.

#### b) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept wird ausgeführt, dass angesichts der unübersehbaren Fülle an Medienangeboten unterschiedlicher Qualität im Internet der Orientierungsbedarf wachse. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten wie der NDR böten den Nutzerinnen und Nutzern mit ihren Telemedienangeboten eine wichtige Orientierungsfunktion und bedienten ein wichtiges kommunikatives Bedürfnis der Gesellschaft, weil sie für Qualität und Verlässlichkeit stünden. NDR Online vermittele einen umfassenden Überblick über das Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen aus norddeutscher Sicht und mit regionalem Schwerpunkt. Das Angebot spreche die gesamte Bevölkerung an und sei für diese uneingeschränkt zugänglich. Die Inhalte von NDR Online würden für Kinder, Jugendliche und Erwachsene sachgerecht dargeboten und ermöglichten ihnen eine Teilhabe an der Informationsgesellschaft. Die orts- und zeitsouveräne Verfügbarkeit des NDR Telemedienangebots verbessere die Teilhabe der NutzerInnen an den NDR Inhalten erheblich. Durch seine ausgewogenen und vielfältigen Inhalte sowie die Auswahl verlässlicher Links und die Interaktionsmöglichkeiten biete NDR Online eine Orientierungshilfe im Internet und fördere die technische und inhaltliche Medienkompetenz der norddeutschen NutzerInnen. Aufgrund des dargebotenen umfassenden Überblicks insbesondere über das Geschehen in den NDR Staatsvertragsländern leisteten NDR Online und NDR Text einen gewichtigen Beitrag zur Wissensvermittlung und damit zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

#### c) Ergebnis der Beratung

In der amtlichen Begründung heißt es, dass die Regelung in § 11d Abs. 3 RStV den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die besondere Verantwortung überträgt, den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft durch ein Telemedienangebot gerecht zu werden, das sich von kommerziellen Angeboten dadurch inhaltlich eindeutig abgrenzt, dass es allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe bietet und die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten fördert.

Mit der Beachtung dieser inhaltlichen Zielvorgabe entsprechen öffentlich-rechtliche Telemedien laut amtlicher Begründung dem von den Rundfunkanstalten selbst formulierten Anspruch, der Gesellschaft als verlässlicher Führer durch das Internet („trusted guide“) dienen zu wollen.

Aus Sicht des NDR Rundfunkrates besteht auch auf regionaler Ebene der Bedarf an Angeboten mit Orientierungsfunktion. Die Marke NDR steht für die NutzerInnen für professionell erstellte und glaubwürdige Inhalte. Indem NDR Online und NDR Text mit regionalem Schwerpunkt gesellschaftlich relevante Themen aufgreifen, stellen sie eine wichtige Anlaufstelle für norddeutsche NutzerInnen dar.

Die Angebote sprechen alle Bevölkerungsgruppen und Generationen an und lassen somit auch Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft teilhaben, die anderenfalls nicht hinreichend berücksichtigt würden.

Ein besonderes Merkmal ist dabei die weitgehende Barrierefreiheit des Angebots. Seit 2005 ist das Angebot von NDR Online nach Maßgabe der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung, BITV) weitgehend barrierefrei. Wie im Konzept dargelegt, wurde dies dem NDR durch BIK (Barrierefrei Informieren und Kommunizieren) nach Durchführung eines entsprechenden Tests bescheinigt. Auch Menschen mit Einschränkungen wird es daher ermöglicht, an der Informationsgesellschaft teilzuhaben und ihre Medienkompetenz zu verstärken.

Die durch NDR Text erfolgende Untertitelung ist zudem ein wichtiger Service auch für Menschen, die nicht über hinreichende Deutschkenntnisse verfügen, um ohne Untertitel dem Geschehen zu folgen.

## **1.4 Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote des RStV**

### **1.4.1 § 11d Abs. 2 Nr. 1 – 4 RStV: Einhaltung der gesetzlich Vorgaben zu den Verweildauern**

#### **a) Stellungnahmen Dritter**

Eine Reihe privater Wettbewerber kritisiert, dass das Verweildauerkonzept des NDR mit den Vorgaben des RStV nicht vereinbar sei. Das vom Gesetzgeber vorgegebene Regel-Ausnahme-Prinzip werde unter pauschalem Hinweis auf das Nutzerinteresse umgekehrt. Es werde nicht beachtet, dass eine Verweildauer von sieben Tage bzw. 24 Stunden die Regel sei und längere Verweildauern die Ausnahme bilden sollten. Zudem werde keine angebotsabhängige Befristung der Verweildauer vorgenommen.<sup>36</sup>

#### **b) Ausführungen des Intendanten**

In seinen Hinweisen weist der Intendant die Annahme einiger Dritter, dass es sich bei der Verweildauer von sieben Tagen um eine vom Gesetzgeber vorgeschriebene „Regelverweildauer“ handle, als nicht zutreffend zurück. Der Gesetzgeber habe nicht beabsichtigt, nur für „besonders begründete Ausnahmefälle“ längere Verweildauern für die dargebotenen Angebote zu gewähren. Vielmehr stünden die nach dem Gesetz möglichen Verweildauern gleichberechtigt nebeneinander. Darauf verweise auch der Rundfunkreferent des Landes Schleswig-Holstein, Dr. Matthias Knothe: Die 7-Tage-Regelung habe keine „Leitbildfunktion“. Für eine derartige Auffassung und für die behauptete „Ausnahmebegründungspflicht“ bestünden keine Anhaltspunkte. Das abgestufte Verweildauerkonzept des NDR sei daher zulässig sowie den Inhalten angemessen und hinreichend begründet.

#### **c) Ergebnis der Beratung**

Zu den im Rundfunkstaatsvertrag vorgegebenen Verweildauern stellt der NDR Rundfunkrat fest, dass weder der Systematik des Gesetzes noch der Begründung des Gesetzes zu entnehmen ist, dass für Verweildauern eine Grundregel bzw. ein Leitbild von sieben Tagen statuiert wird. Die Sieben-Tages-Regelung ist vielmehr nur als eine Verweildauer anzusehen, die ohne Durchführung

---

<sup>36</sup> u. a. APR, S. 4; MACH 3, S. 29; RTL, S. 13, 29; VDZ, S. 2, 12; VNZV S. 8, 9; VPRT S. 30, 32.

eines Dreistufentests ermöglicht wird. Daneben besteht gleichrangig die Möglichkeit, im Wege eines Testverfahrens weitere Verweildauern zu etablieren. Damit schließt sich der NDR Rundfunkrat der bereits zitierten Auffassung von Dr. Matthias Knothe an. Außerdem weist der NDR Rundfunkrat an dieser Stelle darauf hin, dass Prof. Dieter Dörr seine im VPRT-Gutachten vorgetragene Auffassung, längere Verweildauern seien nur als besonders begründbarer Einzelfall zulässig, nicht mehr so eindeutig vertritt.<sup>37</sup>

Soweit kritisiert wird, dass die Verweildauern nicht eng genug eingegrenzt seien, ist der NDR Rundfunkrat zu der Auffassung gelangt, dass es den gesetzlichen Erfordernissen entspricht, wenn für die jeweiligen inhaltlichen Kategorien Obergrenzen angegeben werden. Der RStV verlangt eine „Befristung für die Verweildauer“ (§ 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV), also die Festlegung von Maximaldauern.

Aus Sicht des NDR Rundfunkrates ist es auch ausreichend, für verschiedene Genres die Verweildauern festzulegen. Dem NDR muss es möglich sein, bis zur Grenze einer wesentlichen Veränderung neue Inhalte einzustellen, so dass die Verweildauern nicht bereits abschließend für konkrete Inhalte festgelegt werden können.

Der NDR Rundfunkrat kommt des Weiteren zu dem Ergebnis, dass das vorgelegte Verweildauerkonzept nicht gegen in § 11d Abs. 2 RStV normierten Regelungen verstößt. Insbesondere berücksichtigt das Konzept die staatsvertragliche Vorgabe, dass Sendungen auf Abruf von Sportgroßereignissen sowie von Spielen der 1. und 2. Fußball-Bundesliga nur bis zu 24 Stunden nach dem Ereignis vorgehalten werden dürfen.

Die Frage, ob die Verweildauern nachvollziehbar gewählt und hinreichend begründet wurden, wird im Rahmen der zweiten Stufe behandelt.<sup>38</sup>

#### **1.4.2 § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV: nicht sendungsbezogene presseähnliche Angebote**

##### **a) Stellungnahmen Dritter**

VDZ und berlin institute<sup>39</sup> behaupten, dass Teile des derzeitigen Angebots von NDR Online als nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote zu qualifizieren seien. Die Beschreibung schließe nicht zweifelsfrei aus, dass NDR Online auch sendungsunabhängige Angebote aus Text und Bild (elektronische Presse) vorhalte. Nach Auffassung des berlin institute sei das Angebot eigenständiger öffentlich-rechtlicher Blogs mit Schwerpunkt Text staatsvertraglich nicht erlaubt.

##### **b) Gutachten**

Das Gutachten weist darauf hin, dass die Blogs redaktionell begleitet und einen Sendungsbezug haben würden und führt als Beispiel den „Anne-Will-Blog“ an.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Dörr: „Telemedien sind der dritte Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags“ in: promedia 08 / 2009, S. 18ff.

<sup>38</sup> Siehe unter 2.2.

<sup>39</sup> VDZ, S. 11; berlin institute, S. 3.

<sup>40</sup> Siehe [annewill.blog.ndr.de](http://annewill.blog.ndr.de).

c) Ausführungen des Intendanten

Den Vorwurf, NDR Online würde nicht-sendungsbezogene presseähnliche Angebote umfassen, weist der Intendant als nicht gerechtfertigt zurück. Abgesehen davon, dass VDZ und das Berlin-Institut einen unzutreffenden Angebotsbegriff zu Grunde legen würden, zeichne sich NDR Online gerade durch die Kombination von Text-, Ton- und Bewegtbildelementen aus. Der Umstand, dass auch mit Texten gearbeitet werde, mache das Angebot nicht unzulässig.

d) Ergebnis der Beratung

In Bezug auf die Frage, ob das Angebot presseähnlich sei, teilt der NDR Rundfunkrat – wie oben bereits unter 3.3.1. ausgeführt – die Auffassung, dass für die Bestimmung des Begriffes Angebot nicht auf ein Element einer Seite oder auch nur eine Webseite selbst abgestellt werden kann. Auch ist nicht jedes einzelne Blog als Angebot anzusehen. Die Blogs bei NDR Online sind vielmehr Bestandteile eines übergeordneten Angebots. Blogs werden als Ergänzungen eingesetzt.

Betrachtet man das Angebot NDR Online, so ist aufgrund der Gestaltung und Inhalte ersichtlich, dass eine Presseähnlichkeit nicht gegeben ist. Presseähnlichkeit liegt vor, wenn Inhalt und Gestaltung eines Angebotes Zeitungen und Zeitschriften entsprechen (§ 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV). Die amtliche Begründung macht deutlich, dass Kombination verschiedener Elemente, die Text, Ton und Bild verbinden, zulässig sind. Auch nicht-sendungsbezogene Telemedienangebote der Rundfunkanstalten dürften Texte aufweisen, denn das Verfassen und Lesen von Texten sei eine Kulturtechnik. Texte würden beispielsweise bereits benötigt, um der Nutzerin und dem Nutzer überhaupt den zielgerichteten Zugriff auf ein Telemedium zu ermöglichen. Bei nichtsendungsbezogenen Telemedien sei beispielsweise auch zu erwarten, dass Texte erforderlich sind, um durch Ton und Bild dargestellte Gestaltungselemente für die Nutzerinnen kognitiv erfassbar zu machen. Auch vor dem Hintergrund des inhaltlichen Anspruchs, den § 11d Abs. 3 RStV formuliert, sei es angemessen, dass nichtsendungsbezogene Telemedien eine dem jeweiligen Thema entsprechende Kombination von Text, Ton und Bild aufweisen.

Durch die Kombination von Standbildern, Texten, Audios, Videos, Verlinkungen, Blogs und anderen interaktiven Elementen ist die Gestaltung von NDR Online nicht mit der Gesamtdarbietung von Zeitungen und Zeitschriften zu vergleichen. Auch liegt – wie in der amtlichen Begründung betont – der inhaltliche und gestalterische Schwerpunkt nicht in Texten. Vielmehr ist NDR Online als multimediales Angebot anzusehen.

Auch die kritisierten Blogs enthalten Ton- und Bewegtbildelemente, womit sie sich zentral von Zeitungen und Zeitschriften unterscheiden.

Dass Nutzerkommentare in Textform erfolgen, macht aus einem Blog kein presseähnliches Angebot. Umfangreiche Nutzerkommentare sind vielmehr ein Internetspezifikum. In Zeitungen und Zeitschriften kommen Nutzermeinungen meist nur in Form einer begrenzten Zahl von Leserbriefen zum Ausdruck. Die Möglichkeit bei Kommentaren, sich unmittelbar auf vorangegangene Kommentare zu beziehen und so in einem Dialog sowohl mit der Redaktion als auch mit anderen Nutzerinnen und Nutzern zu treten, weist keine Ähnlichkeit mit der Presse auf.

Die Definition im RStV stellt eindeutig auf Zeitungen und Zeitschriften ab, also auf gedruckte Presseerzeugnisse. Dass die Internetangebote der Verlage zunehmend multimediale Elemente enthalten, ist für die Beurteilung der Presseähnlichkeit daher nicht entscheidend.

Auch der NDR Text unterscheidet sich in Inhalt und Darstellung von Zeitungen und Zeitschriften. Die Zulässigkeit von Teletextangeboten wird überdies vom Gesetzgeber in der amtlichen Begründung zum 12. Rundfunkstaatsvertrag hervorgehoben.

#### **1.4.3 § 11d Abs. 5 S. 2 RStV: Abruf angekaufter Spielfilme und Serien**

Der NDR Rundfunkrat hält hierzu fest, dass derartige Inhalte nicht angeboten werden. Die Angebote NDR Online und NDR Text stehen daher im Einklang mit den staatsvertraglichen Vorgaben.

#### **1.4.4 § 11d Abs. 5 S. 3 RStV: flächendeckende lokale Berichterstattung**

##### a) Stellungnahmen Dritter

MACH 3 und der VPRT befürchten, dass das staatsvertragliche Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung durch die Erstellung eines regional stark ausdifferenzierten und damit faktisch lokalen Angebots umgangen werden könne. Nach Auffassung des VPRT besteht dieses Risiko insbesondere bei Mediathek-Angeboten und durch die Einführung des neuen Zugangs über Regionen.

##### b) Gutachten

Der Gutachter stellt fest, dass die Wettbewerbswirkungen der Regionalberichterstattung von NDR Online auf die regionalen Zeitungen eher gering seien, weil die Berichte des NDR zu wenig auf die lokale Berichterstattung konzentriert seien.

##### c) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant stellt hinsichtlich der Einwände Dritter fest, dass das Verbot einer flächendeckenden Lokalberichterstattung durch die NDR Telemedien nicht verletzt werde. Eine derartige Berichterstattung werde vom NDR weder derzeit angeboten noch in Zukunft angestrebt. Die diesbezüglichen Einwände stellten lediglich Vermutungen dar, die nicht auf konkreten Tatsachen beruhten. Die Angebote des NDR hätten einen regionalen Charakter, der – auch wenn er intensiviert werde – nicht unterhalb dieses Niveaus zu einer flächendeckenden Lokalberichterstattung ausgebaut werden solle und dürfe.

##### d) Ergebnis der Beratung

Nach Auffassung des NDR Rundfunkrates finden sich weder im Angebot noch in der Beschreibung Hinweise auf einen Verstoß gegen diese Vorschrift. NDR Online und NDR Text sind regional ausgerichtet, aber nicht flächendeckend lokal. Es wird daher festgestellt, dass eine

flächendeckende Lokalberichterstattung nicht stattfindet und die Angebote NDR Online und NDR Text daher den staatsvertraglichen Vorgaben entsprechen.

#### **1.4.5 § 11d Abs. 5 S. 4 RStV: Negativliste (Anlage zum RStV)**

##### a) Stellungnahmen Dritter

APR, MACH 3, RTL, VNZV und VPRT beanstanden in ihren Stellungnahmen, dass NDR Online möglicherweise Bestandteile enthält, die der Negativliste zuzurechnen seien, wie z. B. Veranstaltungskalender, Spiele-Angebote, Foren und Chats, Ratgeber sowie Web 2.0-Anwendungen. Nach Auffassung von RTL sind auf keinen Fall rechtlich genehmigungsfähig die Spielangebote ohne Sendungsbezug, der E-Card-Service beim Themenzugang „Kinder“ sowie die nichtsendungsbezogenen Foren, Chats und Blogs. Besonders kritisch und nicht durch den Auftrag des Gesetzgebers abgedeckt wird das geplante Angebot von User Generated Content gesehen.<sup>41</sup>

##### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant weist die Kritik der privaten Wettbewerber im Einzelnen zurück und stellt zusammenfassend fest, dass die Telemedienangebote des NDR sämtliche Vorgaben der Negativliste berücksichtigen. Der NDR habe seinen Internetauftritt in Bezug auf die Negativliste den neuen Vorgaben des RStV angepasst und unzulässige Angebotsteile entfernt bzw. Umstrukturierungen vorgenommen. Hinsichtlich der zahlreichen neuen Kommunikations- und Interaktionsmöglichkeiten im Internet habe der Gesetzgeber nicht beabsichtigt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von der Entwicklung des Internets abzukoppeln, so dass die generellen Einwände gegen Interaktionsformen, User Generated Content usw. nicht berechtigt seien.

##### c) Ergebnis der Beratung

Der NDR Rundfunkrat hat sich mit den Angeboten und den Vorgaben der Negativliste eingehend auseinandergesetzt und ist im Grundsatz und bezüglich der einzelnen Vorgaben zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk werden mit der Negativliste eine Reihe von aufgezählten Angebotsformen und Angebots-elementen explizit verboten. Dazu gehören beispielsweise Anzeigenportale, Preisvergleichsportale, Ratgeberportale ohne Sendungsbezug, Partner-, Kontakt-, Stellen-, Tauschbörsen oder Musikdownloads von kommerziellen Fremdproduktionen. Auch Routenplaner, Spiele ohne Sendungsbezug sowie Fotodownloads ohne Sendungsbezug sind nicht gestattet.

Bei Verstößen gegen die Negativliste reagiert der NDR Rundfunkrat im Rahmen seiner allgemeinen Überwachungsfunktion; da das Moratorium in Art. 7 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags Verstöße gegen die Negativliste nicht erfasst, ist und war die Einhaltung der Negativliste schon vor

---

<sup>41</sup> MACH 3, S. 9, 35f.; RTL, S. 9f.; VNZV, S. 8; VPRT, S. 3, 22; APR, S. 10.

der Entscheidung des NDR Rundfunkrates im Rahmen des Dreistufentests Gegenstand seiner Überwachungsaufgabe.

Im Dreistufentest hat der NDR Rundfunkrat über Angebotskonzepte zu entscheiden. Dass Elemente des Konzepts gegen die Negativliste verstoßen, hat der NDR Rundfunkrat nicht feststellen können.

Dies gilt auch für die interaktiven Elemente und damit ebenso für User Generated Content. Ein allgemeines Verbot interaktiver Elemente geht entgegen der Darstellung einiger Dritter<sup>42</sup> aus der Negativliste nicht hervor. Der Gesetzgeber hat in Nr. 17 der Negativliste Chats und Foren sogar ausdrücklich zugelassen, solange sie sendungsbezogen sind und redaktionell betreut sind. Ebenfalls wurde bereits erwähnt, dass der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten einen originären Telemedienauftrag erteilt hat. Dieser kann jedoch keine generelle Beschränkung in Bezug auf die Entwicklung neuer Technologien oder neuartiger Angebotsformen enthalten, sondern muss zeitgemäß und flexibel gestaltet sein. Die Negativliste enthält bestimmte, eingegrenzte Ausnahmen von der Beauftragung. Zutreffend hat der Intendant darauf verwiesen, dass aus der Negativliste jedoch kein allgemeines Interaktionsverbot herauszulesen ist. Dies widerspricht der originären Beauftragung mit Telemedien und insbesondere auch Nr. 17 der Negativliste. Auch ein allgemeines Verbot nicht-sendungsbezogener interaktiver Elemente ist Nr. 17 nicht zu entnehmen. Der RStV sieht Beschränkungen in Nr. 17 ausdrücklich nur für Chats und Foren vor. Eine über den eindeutigen Wortlaut hinausgehende Ausweitung auf alle interaktiven Angebote ist gerade mit Blick darauf, dass inhaltliche Beschränkungen die verfassungsrechtlich besonders geschützte Programmautonomie betreffen, ausgeschlossen. Zudem ist darauf zu verweisen, dass es sich bei User Generated Content, also bei den von NutzerInnen generierten Inhalten, nicht um etwas Neues handelt. Vielmehr hat sich der Rundfunk auch in den klassischen Verbreitungsformen schon immer offen für die Beteiligung von den Hörern und Zuschauern gezeigt (Leserbriefe, Anrufe, Briefe), so dass diese Form der Interaktion lediglich fortgesetzt wird.

Chats und Foren auf NDR Online werden unter Programm- oder Sendermarken des NDR angeboten. Nach § 11d Abs. 1 RStV müssen sie journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sein. Letzteres bedeutet vor allem eine journalistisch-redaktionelle Begleitung, die im vorliegenden Falle auch gewährleistet ist.

Die in der Angebotsbeschreibung erwähnte Rubrik Ratgeber verstößt nicht gegen die Vorgaben der Negativliste. Es handelt sich bei dieser Rubrik nicht um ein Portal im Sinne von Nr. 6 der Negativliste. Zunächst erlaubt sich der NDR Rundfunkrat zu betonen, dass die entsprechende Ziffer der Negativliste generelle Zweifel aufwirft, da gemäß § 5 NDR-StV Beratung eine klassische Aufgabe der Rundfunkanstalten ist. Unter Beachtung der gesetzlichen Anforderungen kann dieser Rubrik nicht die Eigenschaft eines Portals zugesprochen werden. Der Gesetzgeber hat es unterlassen, den Begriff des Portals im Rundfunkstaatsvertrag zu definieren. Unter einem Portal ist jedoch im Allgemeinen das gesamte Angebot unter einer Marke und einer Domain zu verstehen. So stellen beispielsweise [spiegel.de](http://spiegel.de), [web.de](http://web.de) oder [bild.de](http://bild.de) Portale dar, die zum Teil höchst verschiedene Themen unter einem Dach vereinen. Ein Ratgeberportal ist demnach ein Angebot im Internet unter einer Marke, das ausschließlich bzw. vornehmlich Themen aus diesem Spektrum anbietet wie

---

<sup>42</sup> z. B. VNZV, S. 8; VPRT, S. 3, 22.

etwa gutefrage.net. Eine Ratgeber-Rubrik als Teil eines Angebots stellt demnach keinen Verstoß gegen die Negativliste dar. Eine solche thematische Bündelung einzelner auf NDR Online angebotener Beiträge ist nicht verboten, sondern ist für eine Orientierung im Internet notwendig und sinnvoll. Da Beiträge aus dem Bereich Ratgeber nur einen kleinen Teil des gesamten Angebots von NDR Online ausmachen, hält der NDR Rundfunkrat die Präsentation dieser Themen sowie ihre Bündelung unter einer Rubrik für zulässig.

Weiterhin ist festzustellen, dass sich die geäußerten Befürchtungen hinsichtlich der Verstöße gegen die Negativliste von Spielen, Veranstaltungskalendern, Foren und Chats oder des E-Card-Services als unbegründet herausgestellt haben. Die vom NDR derzeit angebotenen Spiele weisen einen Sendungsbezug auf. Sie vertiefen und begleiten Sendungen aus Hörfunk oder Fernsehen thematisch und greifen auf Materialien, Quellen und/oder Protagonisten dieser Sendungen zurück. Ebenso weisen auch die angebotenen Veranstaltungshinweise, Foren und Chats jeweils einen Sendungsbezug auf. Die E-Cards stellen nach Auffassung des NDR Rundfunkrates kein Softwareangebot dar. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden unter Software Programme verstanden, mit denen NutzerInnen bestimmte Anwendungen auf ihrem Computer durchführen können, wie beispielsweise Betriebssysteme, Textbearbeitungsprogramme oder Internetbrowser. Angeboten wird eine solche Software, wenn sie auf einem Portal zum Download bereitgestellt wird. Kein Angebot ist in diesem Sinne eine von der Rundfunkanstalt in ihrem Angebot implementierte Software, die automatisch von Besuchern der Seite genutzt wird, wie im Fall der E-Cards.

Andere mögliche Verstöße gegen die Negativliste konnten bei der Begutachtung des derzeitigen Bestandes von NDR Online sowie des Telemedienkonzepts nicht entdeckt werden. Es wird daher festgestellt, dass das Angebot keine unzulässigen Elemente im Sinne der Negativliste enthält.

## **2. Zweite Stufe: Qualitativer Beitrag von NDR Online und NDR Text zum publizistischen Wettbewerb**

Auf der zweiten Stufe des Testverfahrens hat sich der Rundfunkrat des NDR mit dem publizistischen Wettbewerbsumfeld der Angebote befasst. Zudem war zu prüfen, ob die Fortführung des Bestandes im Hinblick auf den publizistischen Wettbewerb vorzugswürdig ist und welche Auswirkungen auf private Angebote bestehen.

### **2.1 Publizistischer Beitrag**

#### **a) Stellungnahmen Dritter**

In mehreren Stellungnahmen, insbesondere in den eingereichten Beiträgen vom VDZ, VPRT und MACH 3, wird das methodische Vorgehen zur Bestimmung der publizistischen Wettbewerber als unzureichend kritisiert. Das Kernargument der Stellungnahmen lautet, der Markt werde von vorneherein zu eng gefasst. Eine unzulässige Verengung des Kreises der publizistischen Wettbewerber sei allein deswegen gegeben, weil der Begriff „frei zugänglich“ im Zuge der Identifikation der publizistischen Wettbewerber mit „kostenfrei“ gleichgesetzt wird. Die Mediengruppe RTL und der VPRT bewerten darüber hinaus die Eingrenzung publizistischer Wettbewerber auf die NDR Staatsvertragsländer als nicht sachgerecht. Verwiesen wird u.a. auf Beschreibungen der eigenen Angebote oder Mitgliederlisten der jeweiligen Verbände. Außerdem wird argumentiert, dass die Gesamtheit der auf dem Markt befindlichen Online-Angebote mit ihren Teilbereichen als Vergleichsmaßstab dienen müsse. Die Verlegerverbände zählen darüber hinaus auch die Printausgaben von Zeitungen und Zeitschriften zu den publizistischen Wettbewerbern.

In einigen Stellungnahmen wird zudem ein umfassender publizistischer „Mehrwert“ der öffentlich-rechtlichen Telemedien gefordert, damit diese überhaupt als zulässig eingestuft werden könnten. Die Mediengruppe RTL formuliert<sup>43</sup> als notwendige Kriterien für einen spezifischen Mehrwert öffentlich-rechtlicher Onlineangebote die „fehlende Substituierbarkeit aus Nachfragersicht (Exklusivität) und die fehlende Substituierbarkeit aus Anbietersicht (Einzigartigkeit)“. Neben dem VDZ<sup>44</sup> und dem VPRT<sup>45</sup> vertritt auch die APR<sup>46</sup> die Auffassung, die vom NDR angeführten Belege für die zweite Stufe des Verfahrens seien nicht hinreichend und die vorgelegten Analysen nicht dezidiert genug. Ein publizistischer Mehrwert sei nicht erkennbar.

Besonders kritisiert wird die Darstellung der Werbefreiheit als publizistisches Qualitätsmerkmal.<sup>47</sup> Die Werbefreiheit sei einzig einer gesetzlichen Vorgabe zu verdanken und durch das Gebührenprivileg ermöglicht.

---

<sup>43</sup> RTL, S. 17.

<sup>44</sup> VDZ, S. 29f.

<sup>45</sup> VPRT, S. 6.

<sup>46</sup> APR, S. 8.

<sup>47</sup> u. a. MACH 3, S. 44, RTL, S. 12. 1; VDZ, S. 30; VNZV, S. 8, 16; VPRT, S. 5, 49.

## b) Ausführungen des Intendanten

In der Angebotsbeschreibung und der Kommentierung durch den Intendanten wird die methodische Herangehensweise zur Abgrenzung der publizistischen Wettbewerber erläutert. Zunächst erfolgte eine Schlagwortsuche in verschiedenen Suchmaschinen, um möglichst nahe am tatsächlichen Nutzerverhalten im Internet zu sein. Um die Treffer für NDR Online zu überprüfen und zu ergänzen, wurde auf weitere Quellen wie z.B. die Online-Angebote sämtlicher Tageszeitungen aus den vier Bundesländern oder die Online-Angebote der norddeutschen Rundfunkanbieter zugegriffen. Die in den Wettbewerberrecherchen ermittelten Angebote wurden schließlich einer Priorisierung anhand formaler und inhaltlicher Kriterien unterzogen, um eine Einteilung in Wettbewerber im engeren und solche im weiteren Sinne vornehmen zu können. Es wurden 135 Wettbewerber im weiteren Sinne und 49 Wettbewerber im engeren Sinne ermittelt. In seiner Kommentierung führt der Intendant aus, dass die gewählte Methode keinesfalls zu einer künstlichen Verengung des Marktes geführt habe. Die Abgrenzung und Priorisierung der publizistischen Wettbewerber von NDR Online sei vielmehr strukturiert anhand transparenter Kriterien erfolgt, die sich eng an den staatsvertraglichen Vorgaben und dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks orientiert hätten.

Zum Wettbewerbsumfeld von NDR Text heißt es in der Angebotsbeschreibung: „Mit dem Schwerpunkt auf die Berichterstattung über das aktuelle Geschehen in den vier NDR Staatsvertragsländern (und Bremen), Programminformationen zum NDR Fernsehen und Serviceinformationen für den ganzen Norden hat der NDR Text ein klares Alleinstellungsmerkmal. Vor diesem Hintergrund gibt es keinen unmittelbaren Wettbewerber.“

Zur Begründung des publizistischen Beitrags von NDR Online und NDR Text führt die Angebotsbeschreibung aus, dass sich die Angebote vor allem durch ihre intensive und tiefgehende Berichterstattung über die einzelnen norddeutschen Bundesländer und Norddeutschland insgesamt klar von den publizistischen Wettbewerbern unterscheiden würden. Damit leisteten NDR Online und NDR Text einen wichtigen qualitativen Beitrag zum Wettbewerb und zur inhaltlichen Vielfalt der Medienangebote in Norddeutschland. Ein solcher Beitrag käme auch durch die umfassende journalistische Information, die Themenvielfalt und die besondere Bedeutung kultureller Beiträge sowie die umfangreichen Hintergrundinformationen zum Ausdruck.

Schließlich wird betont, dass NDR Online durch seine Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen einen qualitativen Beitrag zur publizistischen Versorgung der Bevölkerung leisten würde, der den publizistischen Wettbewerbern nicht in vergleichbarer Weise möglich ist.

## c) Ergebnis der Beratungen

### Identifikation der publizistischen Wettbewerber

Bei der Identifikation der publizistischen Wettbewerber von NDR Online kann der NDR Rundfunkrat der Argumentation von VDZ, VNZV und VPRT nicht folgen. Insbesondere vermag der NDR Rundfunkrat nicht zu erkennen, dass die vom NDR gewählte Methode zu einer künstlichen und unzulässigen Verengung des publizistischen Wettbewerbs führt. Die Ermittlung der publizistischen Wettbewerber von NDR Online anhand von Prioritätskriterien orientiert sich dem gegenüber nicht nur an staatsvertraglichen Vorgaben und dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen

Rundfunks, sondern auch an wissenschaftlichen Forschungsansätzen. Insofern kommen sowohl der NDR als auch das medienökonomische Gutachten bei der Marktabgrenzung zum gleichen Ergebnis: NDR Online steht mit kommerziellen und nichtkommerziellen Anbietern vor allem im Netz und nicht bei Offline-Angeboten in einem publizistischen Wettbewerb. Der NDR Rundfunkrat teilt die Auffassung des Intendanten, dass demzufolge als mögliche Substitute vor allem die Online-Angebote der regionalen Presseunternehmen, die Web-Seiten der norddeutschen Radio- und Fernsehsender sowie die regionalen Städteportale zu berücksichtigen sind.

Die Telemedien des NDR befinden sich als werbefreie und unentgeltliche Angebote zwar in einem Aufmerksamkeitswettbewerb, aber nicht in einem ökonomischen Wettbewerb mit kommerziellen Medienangeboten im Internet. Deshalb ist auch eine Konkurrenz mit kommerziellen Angeboten um Werbekunden oder zahlungswilligen Nutzerinnen und Nutzern von vornherein ausgeschlossen. Der NDR Rundfunkrat vertritt nach der bisherigen Diskussion die Auffassung, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des Merkmals „frei zugänglich“ eine Eingrenzung des publizistischen Wettbewerbs auf kostenfreie Angebote vornehmen wollte. Insofern teilt der NDR Rundfunkrat die gegenteilige Auffassung insbesondere von VPRT und RTL zur Identifikation der publizistischen Wettbewerber nicht. Erst bei der Prüfung der marktlichen Auswirkungen der öffentlich-rechtlichen Telemedien sind alle Medienangebote unabhängig von ihrer Finanzierung in die Betrachtung einzubeziehen. Das marktliche Gutachten hat konsequenter Weise ein entsprechendes Vorgehen gewählt.

Obwohl der NDR Rundfunkrat - wie dargelegt - davon ausgeht, dass er rechtlich nicht verpflichtet ist, Offline-Angebote und entgeltspflichtige Telemedien bei der Betrachtung des publizistischen Wettbewerbs einzubeziehen, werden diese bei den folgenden Ausführungen zum publizistischen Beitrag berücksichtigt.

#### Publizistischer Beitrag

Bei der Bestimmung des publizistischen Beitrags von NDR Online und NDR Text teilt der NDR Rundfunkrat die Auffassung des Intendanten, dass der Rundfunkstaatsvertrag im Unterschied z. B. zu RTL, VDZ, VNZV und VPRT den „qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb“ als wichtigstes Beurteilungskriterium für öffentlich-rechtliche Telemedienangebote sieht. Bewusst spricht der Gesetzgeber nicht von dem von den Verbänden geforderten „Mehrwert“, da dies einen anderen Sachverhalt beschreibt als der Beitrag zum publizistischen Wettbewerb. Es geht daher aus Sicht des NDR Rundfunkrates bei der staatsvertraglich vorzunehmenden Prüfung in erster Linie um die Beschreibung des publizistischen Beitrags der öffentlich-rechtlichen Angebote und nicht darum, sich auf den publizistischen Mehrwert zu fokussieren.

#### Qualität und Qualitätssicherung

Auch kann der NDR Rundfunkrat sich nicht der Position des VDZ<sup>48</sup> anschließen, der keinen allgemeinen Qualitätsmaßstab und auch keine verbindliche Festlegung dessen, was unter journalistischer bzw. internetspezifischer Qualität zu verstehen ist, sieht. Richtig ist vielmehr, dass beim NDR langjährig erprobte und wissenschaftlich fundierte Qualitätsbewertungsverfahren sowie journalistisch-professionelle Normen zur Anwendung kommen. Gerade auch die Grimme Online Awards liefern hinsichtlich qualitativer Bewertungskriterien eine gute Grundlage für internet-

---

<sup>48</sup> VDZ, S. 25f.

spezifische Qualitätsdimensionen (wie z. B. Gestaltung, Multimedialität, Interaktivität, Innovation und Barrierearmut).

Der NDR Rundfunkrat stimmt gleichwohl zu, dass Qualität in der täglichen redaktionellen Arbeit immer wieder neu entstehen muss und mit den Methoden der Medienforschung nur schwer zu erfassen ist. Aber es gibt strukturelle Mechanismen der Qualitätssicherung, die beim NDR zum Einsatz kommen. Dazu zählen etwa auch im Vergleich zu publizistischen Wettbewerbern beachtliche Aus- und Fortbildungsstandards und Redaktionsleitlinien, in denen das Selbstverständnis der Redaktion festgehalten ist und einer steten Überprüfung zugänglich gemacht wird. Außerdem wird die Verlässlichkeit der Inhalte der NDR Telemedien ausweislich der Ausführungen des Intendanten durch die Orientierung der Angebotsproduktion an anerkannten journalistischen Qualitätskriterien: Quellen werden auf ihre Seriosität hin geprüft. In der Regel wird eine Meldung erst veröffentlicht, wenn es eine Bestätigung aus einer zweiten Quelle gibt. Es gilt das Vier-Augen-Prinzip: Jede Meldung wird gegengelesen.

Im Ergebnis seiner Erörterungen ist der NDR Rundfunkrat des Weiteren der Ansicht, dass auch die Werbefreiheit des Angebots ein Qualitätsmerkmal von NDR Online und NDR Text ist. Dieses gilt ungeachtet des Umstandes, dass sie sich bereits aus den Vorgaben des Staatsvertrages ergibt. Die Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen wirkt nach Auffassung des NDR Rundfunkrates der kommerziellen Angeboten innewohnenden Ausrichtung auf große Publika entgegen und ermöglicht so eine größere Vielfalt der öffentlich-rechtlichen Angebote. Vielfalt ist nach dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Diskussion unbestritten ein Qualitätsmerkmal.

#### Bewertung des qualitativen Beitrags

Der publizistische Beitrag von NDR Online und NDR Text ist im vorliegenden Telemedienkonzept aus Sicht des NDR Rundfunkrates nicht nur hinreichend beschrieben und begründet, sondern auch in den Angeboten tatsächlich erfahrbar. Außer dem Bereich Information finden sich weitere Themenbereiche wie Bildung, Kultur und Unterhaltung wieder. Hiermit unterscheiden sich das Angebot und das Profil von NDR Online von den Online-Angeboten privater Hörfunksender und von Tageszeitungen. Relevanz, Vielfalt, Aktualität, Gebrauchswert, Informationstiefe, Regionalität und Professionalität sind die bestimmenden Qualitätskriterien des NDR-Angebots. Darüber hinaus bietet der NDR mit seinen Telemedienangeboten den NutzerInnen eine wichtige Orientierung angesichts der Fülle an Medienangeboten unterschiedlicher Qualität im Internet. Grundsätzlich stellt der NDR Rundfunkrat - wie z. B. auch der DOSB und der Deutscher Musikrat<sup>49</sup> - fest, dass viele Inhalte von NDR Online von privaten Wettbewerbern nicht angeboten werden.

Auch die Ergebnisse der vom Intendanten in der Angebotsbeschreibung vorgestellten Inhaltsanalyse und Nutzerbefragung belegen aus Sicht des NDR Rundfunkrates, dass die Einschätzung privater Wettbewerber, der zu Folge NDR Online dem publizistischen Markt nichts Neues, sondern lediglich mehr des bereits Vorhandenen zuführt,<sup>50</sup> nicht zutrifft. Insbesondere der in der Inhaltsanalyse ausgewiesene ausgeprägte Fokus von NDR Online auf Norddeutschland und die NDR Staatsvertragsländer unterscheidet das Angebot von seinen Wettbewerbern: Bei NDR Online stehen

---

<sup>49</sup> DOSB, S. 1; Deutscher Musikrat, S. 2.

<sup>50</sup> VDZ, S. 2, 28f.

Landesthemen und Themen aus den norddeutschen Bundesländern im Vordergrund; mehr als die Hälfte der Beiträge unter NDR Online haben entsprechende Bezüge. Ein vergleichbares Angebot leisten weder die privaten Wettbewerber noch andere öffentlich-rechtliche Telemedien.

Die genannten, nach seriösen wissenschaftlichen Maßstäben durchgeführten Untersuchungen belegen nach Auffassung des NDR Rundfunkrates zudem, dass etwa die Tageszeitungen in ihrem Online-Angebot fast ausschließlich auf den Bereich Information fokussiert sind, während NDR Online die Themenbereiche Bildung, Kultur und Unterhaltung deutlich stärker in die Berichterstattung mit einbezieht. Im Unterschied zu den programmbegleitenden Telemedien des NDR bieten die Plattformen der privaten Fernsehprogramme im Norden keine vergleichbare inhaltliche Tiefe. In der Regel werden die gesendeten Beiträge ins Netz gestellt, ohne dass zusätzliche Texte oder Hintergrundinformationen auf den Online-Angeboten für die NutzerInnen erhältlich sind.

Auch der inhaltliche Vergleich der Online-Angebote der privaten Hörfunksender mit denen des NDR zeigt aus Sicht des NDR Rundfunkrates deutliche Unterschiede: Bei den Online-Angeboten der privaten Hörfunksender stehen unterhaltende Themen deutlich im Vordergrund, darunter insbesondere unterhaltende Musik und Gewinnspiele. Nachrichtliche Informationen im klassischen Sinne, wie Politik, Wirtschaft und Sport nehmen auf den Seiten nur einen geringen Anteil ein.

Selbst bei Einbeziehung von Offline-Angeboten und entgeltpflichtigen Telemedien in die Analyse ist ein Beitrag von NDR Online und NDR Text zum publizistischen Wettbewerb gegeben. NDR Online und NDR Text haben im Vergleich zu Tageszeitungen erhöhten Aktualitätsgrad. Außerdem erfolgt eine multimediale Aufbereitung, die Printmedien nicht leisten können. Im Vergleich zu entgeltpflichtigen Telemedien besteht ebenfalls ein publizistischer Beitrag von NDR Online und NDR Text. Aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgt der Grundsatz kommunikativer Chancengerechtigkeit. Auch Menschen mit geringerem Einkommen muss es möglich sein, am kommunikativen Diskurs der Gesellschaft teilzunehmen. Darüber hinaus führt eine Entgeltfinanzierung in der Tendenz zu einer stärkeren inhaltlichen Ausrichtung auf kaufkräftige Zielgruppen.

Für den NDR Rundfunkrat steht nach den vorstehenden Ausführungen außer Frage, dass NDR Online und NDR Text einen erheblichen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten.

## **2.2 Publizistische Begründung der Verweildauerfristen**

### **a) Stellungnahmen Dritter**

In einigen Stellungnahmen wird bemängelt, dass es an einer nachvollziehbaren und tragfähigen Begründung für die unterschiedlichen Verweildauern der jeweiligen Angebote sowie für die längeren Verweildauern von bestimmten Inhalten und Angebotsteilen fehle.<sup>51</sup> Hinsichtlich der Archive bedürfe es einer konkreten Negativabgrenzung zur Bestimmung der „zeit- und kulturgeschichtlichen Relevanz“.

---

<sup>51</sup> z. B. RTL S. 5, 33ff und VPRT S. 1, 10 ff.

In anderen Stellungnahmen<sup>52</sup> wird dagegen eine möglichst lange bzw. unbegrenzte Verweildauer gefordert und auch der Wunsch geäußert, möglichst viele Inhalte öffentlich-rechtlicher Angebote unter Creative Commons Lizenzen zu veröffentlichen. Aus Nutzersicht sei entscheidend, dass öffentlich-finanzierte Angebote allen Bevölkerungsgruppen über einen möglichst langen Zeitraum frei zugänglich seien. Eine zeitlich begrenzte Internetpräsenz beschneide die Möglichkeiten, öffentlich-rechtliche Beiträge im Internet zur Information zu nutzen. Hervorgehoben wird dabei auch, dass die Audio- und Videoinhalte bereits gebührenfinanziert produziert worden und ohnehin vorhanden seien.

#### b) Gutachten

Zur medienökonomischen Bewertung des Verweildauerkonzepts für Video- und Audioinhalte stellt der Gutachter den Grundsatz auf, nach dem eine kurze Verweildauer (z. B. sieben Tage) bei den NutzerInnen die Linearität der NDR Programme stärke. Die Video-on-Demand-Dienste verbesserten die Wahl- bzw. Zugangsmöglichkeiten, Convenience und Attraktivität der linearen Programme für die NutzerInnen. Zugleich bewirke eine kurze Verweildauer, dass sich die NutzerInnen nach wie vor an den linearen Programmen orientieren müssten, wenn sie nichts verpassen wollten. Längere Verweildauern steigerten das Versorgungsniveau der BürgerInnen mit den Inhalten der NDR Programme und Online-Angebote. Sie schwächten aber die herkömmliche Linearität der Rundfunkprogramme: Sie förderten die Tendenz, dass die NutzerInnen Inhalte des NDR weit weniger durch lineare Fernseh- und Radioprogramme konsumierten. Sie schafften für die BürgerInnen die nutzenstiftende Gelegenheit, auf den Portalseiten des NDR fern der Rundfunkprogramme interessante Informationen, Inhalte und Dienstleistungen zu konsumieren.

Der Gutachter stellt weiter fest, dass das geplante Verweildauerkonzept für die Audio- und Videoinhalte die Zuordnungen nicht nach ökonomischen, sondern nur nach juristischen und publizistischen Kriterien vorsehe. Zur Berücksichtigung der marktlichen Auswirkungen könnten die Kriterien auch um ökonomische Kriterien ergänzt werden. Gleiches gelte auch für die Verweildauer oder Depublizierung von Bildern, Texten und multimedialen Inhalten.

#### c) Ausführungen des Intendanten

Im Telemedienkonzept weist der Intendant darauf hin, dass die Umsetzung des Verweildauerkonzepts sowie der Bestimmungen der staatsvertraglichen Negativliste für öffentlich-rechtliche Telemedien zu einer erheblichen Reduktion des NDR Telemedienangebots führen werde. Sowohl bei Audio- und Videoinhalten als auch bei Textangeboten werde es zu einer Depublizierung großer Teile des aktuellen Telemedienbestands kommen. Dazu zählten beispielsweise die Kochrezepte des NDR, die künftig grundsätzlich nur noch zwölf Monate ab ihrer Einstellung im Internet verfügbar gemacht würden. Auch das Angebot des NDR Textes müsse verringert werden.

In seiner Kommentierung des Gutachtens hält der Intendant die vom Gutachter vorgeschlagene Anwendung ökonomischer Kriterien zur Bestimmung der Verweildauer öffentlich-rechtlicher Telemedieninhalte für nicht angemessen. Das NDR Verweildauerkonzept sei nicht ökonomisch,

---

<sup>52</sup> bspw. *Deutscher Musikrat*, S. 2; *DOSB* S.1, *Privatpersonen*.

sondern journalistisch-redaktionell begründet. Es orientiere sich am Kriterium des publizistischen Beitrags und an den Interessen der NutzerInnen. Das vorgeschlagene Kriterium der Zahlungsbereitschaft der NutzerInnen und vor allem das Abstellen auf die Relevanz der Inhalte für junge, werberelevante Zielgruppen täten dies nicht. In diesem Zusammenhang verweist der Intendant auch auf den Beschluss des NDR Rundfunkrates im Rahmen des freiwilligen Verfahrens zur NDR Mediathek, in dem ein gleich lautender Vorschlag von Herrn Prof. Gundlach ebenfalls als wenig geeignet angesehen worden sei.

#### d) Ergebnis der Beratungen

Der NDR Rundfunkrat ist zu der Auffassung gelangt, dass Onlineangebote aufgrund ihrer Inhalte und der korrelierenden Bedürfnisse der NutzerInnen unterschiedlicher Verweildauern bedürfen. Es muss möglich sein, Inhalte von bestimmter Relevanz nach einer entsprechenden redaktionellen Prüfung mit einer ihrer publizistischen oder gesellschaftlichen Bedeutung angemessenen Verweildauer zu versehen. Für alle Onlineangebote ist daher ein Verweildauerkonzept zu erstellen, das sich maßgeblich an den jeweiligen Inhalten und den Nutzerinteressen zu orientieren hat. Die Onlineangebote müssen nach den Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags journalistisch-redaktionell gestaltet sein. Das bedeutet nicht zuletzt, dass entsprechend ausgebildete Redakteure für die Inhalte und Gestaltung der Telemedien zuständig sind. Die Auswahl der Inhalte und deren Gewichtung obliegt mithin professionellen Journalisten. Es ist aus Sicht des NDR Rundfunkrates konsequent, diesen auch die Bestimmung der Verweildauern nach Maßgabe grundsätzlicher Vorgaben zu überlassen.

Das vom Intendanten vorgelegte, nach journalistisch-redaktionellen Kriterien erarbeitete Verweildauerkonzept ist nach Auffassung des NDR Rundfunkrates sachgerecht, da es sich bei der Gewichtung der Beiträge und der entsprechenden zeitlichen Ausrichtung an den kommunikativen Bedürfnissen der NutzerInnen orientiert. Die Prüfung des NDR Rundfunkrates kommt zu dem Ergebnis, dass es nicht zu beanstanden ist, wenn der Intendant die Sendungen und Beiträge der gesellschaftlichen, politischen oder saisonalen Bedeutung entsprechend kategorisiert und priorisiert. Die einzelnen Kategorien der Verweildauern werden vom NDR Rundfunkrat als sachgerecht bewertet.

In Bezug auf die Kritik an den Archiven ist es für den NDR Rundfunkrat nicht ersichtlich, warum eine Negativabgrenzung zur Bestimmung der zeit- und kulturgeschichtlichen Relevanz vorgenommen werden sollte. Nach Auffassung des NDR Rundfunkrates sind die in der Angebotsbeschreibung genannten Kriterien hinreichend für eine sachgerechte Entscheidung darüber, was ins Archiv einbezogen werden soll.

Der NDR Rundfunkrat hat sich ebenfalls mit der Frage auseinandergesetzt, ob das vorgelegte Verweildauerkonzept, wie im marktlichen Gutachten angeregt, um ökonomische Kriterien ergänzt werden sollte. Die entsprechenden Vorschläge des Gutachtens, die Verweildauer zumindest auch von der Zahlungsbereitschaft der NutzerInnen bzw. von der Existenz eines wirtschaftlich tragfähigen Werbefinanzierungsmodells für bestimmte Inhalte abhängig zu machen, überzeugt den NDR Rundfunkrat allerdings nicht. So ist es nach heutigem Erkenntnisstand nicht belegt, dass längere Verweildauern von Video- oder Audioangeboten den linearen Medien tatsächlich Aufmerksamkeit

entziehen. Insofern ist nicht abzuschätzen, in welcher Weise und in welchem Umfang die Berücksichtigung der vorgeschlagenen ökonomischen Kriterien bei der Festlegung der Verweildauer die marktlichen Auswirkungen eines öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots verringert. Auch wenn längere Verweildauern es den NutzerInnen grundsätzlich ermöglichen, die entsprechenden Abrufangebote an Stelle und zu Lasten der klassischen Medien wahrzunehmen, kann nicht als gesichert gelten, dass sie dies auch tatsächlich tun. Zwar steigt das Bedürfnis nach ort- und zeitsouveräner Onlinenutzung an, gleichzeitig zeigen aber neueste Forschungsergebnisse auch, dass bei den jungen Zielgruppen, neben den 14- bis 19-Jährigen vor allem Auszubildende, Schüler und Studenten, aber auch bei den ab 50-Jährigen, das Radio wieder an Reichweite gewinnt.<sup>53</sup>

Aus Sicht des NDR Rundfunkrates ist das entscheidende Argument, dass alle Angebote des NDR den NutzerInnen verpflichtet sind. Die diesbezüglichen Regelungen, etwa im NDR Staatsvertrag und in § 11d Abs. 3 RStV, geben vor, alle Angebote auf die Bedürfnisse der NutzerInnen auszurichten. Daher ist es konsequent und auftragsgemäß, dass sich das vorgelegte Verweildauerkonzept an den Interessen aller NutzerInnen und am Kriterium des publizistischen Beitrags der jeweiligen Inhalte und nicht an ökonomischen Kriterien ausrichtet. Es wäre nach Überzeugung des NDR Rundfunkrates nicht mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen vereinbar, den NDR Telemedien lediglich eine Ergänzungsfunktion zu privaten Angeboten zuzuweisen und sie nur dann für gerechtfertigt zu halten, wenn sich kommerzielle Angebote nicht finanzieren lassen. Dies gilt auch mit Blick auf das Verweildauerkonzept.

## 2.3 Marktliche Auswirkungen der Angebote

### a) Stellungnahmen Dritter

In einigen Stellungnahmen Dritter wird behauptet, die NDR Telemedienangebote hätten negative Auswirkungen auf die Märkte und die privaten Wettbewerber. So wird in den Stellungnahmen von MACH 3, RTL, VDZ und VPRT unterstellt, dass das Online-Angebot des NDR negative Auswirkungen auf den Werbemarkt und die Umsätze kommerzieller Wettbewerber hätte, was Marktverdrängungseffekte, Nutzerabwanderungen oder die Beeinträchtigung der medialen Vielfalt nach sich ziehen würde.<sup>54</sup> Der VDZ führt zudem aus, dass bereits das vorhandene Angebot von NDR Online den Markt der Angebote der privaten Online-Presse beeinträchtigen würde, ohne dass dies zu rechtfertigen wäre. Auch mit Blick auf die Zukunft halten es die kommerziellen Wettbewerber<sup>55</sup> für sehr wahrscheinlich, dass NDR Online den privaten Angeboten mittel- oder unmittelbar Anteile im publizistischen Wettbewerb wird abnehmen können.

Außerdem wird in den Stellungnahmen die Auffassung vertreten, dass öffentlich-rechtliche Telemedien wie NDR Online nur im Falle eines Marktversagens bzw. von gravierenden Marktunvollkommenheiten legitimiert wären. Unter Bezugnahme auf ein im Auftrag des VPRT erstelltes ökonomisches Gutachten wird argumentiert, dass die Marktversagenstatbestände im Internet nicht

---

<sup>53</sup> Walter Klingler/Dieter K. Müller: ma 2009 Radio II: Radio gewinnt Hörer bei jungen Zielgruppen, in *media Perspektiven* 10/2009, S. 518 ff.

<sup>54</sup> RTL, S. 36; MACH 3, S. 11f., 58; VDZ, S. 31 f.; VPRT, S. 37 ff.

<sup>55</sup> VDZ, S. 32.

mehr gelten würden. In der Konsequenz ließen sich öffentlich-rechtliche Telemedien nur in wenigen Teilbereichen von besonders hoher politischer und gesellschaftlicher Relevanz rechtfertigen.

#### b) Gutachten

Das vorliegende medienökonomische Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen von NDR Online hat eine umfassende wirtschaftswissenschaftliche Analyse der relevanten Märkte vorgenommen und daran anknüpfend mögliche marktliche Auswirkungen der NDR-Telemedien simuliert. Die Prognosen zu den Marktauswirkungen von NDR Online sind sowohl durch Status quo-Analysen als auch durch dynamische Marktanalysen wissenschaftlich begründet.

#### Marktabgrenzung

Der relevante Markt für NDR Online ist ausweislich des Gutachtens in erster Linie der auf Norddeutschland bezogene Markt für professionellen Content zu tagesaktuellen Online-Informationen. Mögliche Substitute sind vor allem die Online-Angebote der regionalen Presseunternehmen, die Webseiten der norddeutschen Radio- und Fernsehsender sowie die regionalen Städteportale zu berücksichtigen. NDR Online kann darüber hinaus ein Substitut für die bundesweite Berichterstattung auf den Online-Seiten von Tageszeitungen, Nachrichtenmagazinen und Wochenzeitungen sein. Außerdem kann NDR Online dem Gutachten zufolge ein Substitut für spezielle Themenportale sein, sofern diese tagesaktuellen Informationen mit Regionalbezug verbreiten.

Allgemeine Themenportale ohne spezifischen Bezug zu Norddeutschland zählt das Gutachten nicht zum relevanten Markt von NDR Online. Das Gutachten kommt des Weiteren zu dem Ergebnis, dass NDR Online kein Substitut für Weblogs ist, da diese dem Bedarf an Partizipation dienen und nicht den Bedarf an professionellen Medieninhalten abdecken. Ebenfalls nicht zum relevanten Markt von NDR Online zählt das Gutachten die Angebote anderer Mediengattungen, also etwa die Printausgaben von Tageszeiten oder Magazinen.

Als mögliche Substitute für den NDR Text werden elektronische Programmführer eingeschätzt, die für FernsehnutzerInnen dann interessant werden, wenn sie die Fernsehangebote digital oder über den PC nutzen.

#### Marktliche Auswirkungen

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die NDR Telemedien keine Marktziele verfolgen. Daher wird die Vermarktungsfähigkeit der Angebote als gering eingeschätzt. Zudem belegt die Nutzungsanalyse, dass NDR Online ohnehin nur über sehr wenige Angebotsbestandteile mit einem großen Vermarktungspotenzial verfügt. Das jährliche Vermarktungspotenzial von NDR Online wird im Ergebnis lediglich mit brutto rund 800.000 Euro, netto zwischen 320.000 und 400.000 Euro eingeschätzt. Dem Gutachten zu Folge würden die kommerziellen Wettbewerber materiell kaum von einem Ausscheiden der NDR Telemedien profitieren. Im Ergebnis zeigen die Analysen, dass der norddeutsche Online-Werbemarkt bei einem Marktaustritt von NDR Online lediglich einen Potenzialzuwachs von ca. 0,3 % der gegenwärtigen Online-Werbeumsätze zu erwarten hätte. Ob diese Mehreinnahmen bei einem Austritt von NDR Online tatsächlich realisiert werden könnten, hängt ausweislich des Gutachtens sogar noch von einer Reihe weiterer Bedingungen ab: So

müssten sich etwa die NutzerInnen von NDR Online an die privatwirtschaftlichen Qualitätsstandards gewöhnen. Zudem dürften den NutzerInnen und Nutzern keine anderen öffentlich-rechtlichen Alternativen zur Verfügung stehen.

Aufgrund der engen Verbindung mit dem Fernsehprogramm hätte ein Marktaustritt von NDR Text ausweislich des Gutachtens eine Wohlfahrtsverschlechterung für jene NutzerInnen zur Folge, die diese Angebote schätzen und bevorzugen. Zugleich rechnet das Gutachten nicht damit, dass sich private Teletextanbieter zukünftig mehr im Teletextbereich engagieren werden, falls der NDR keinen Teletext mehr anbietet.

Das Gutachten beschreibt zudem die positiven Wirkungen von NDR Online auf die Konsumentenwohlfahrt und setzt sich ebenfalls mit den positiven Anreizen der NDR Telemedien auf die Innovations- und Investitionsbereitschaft privater Unternehmen auseinander. Derartige Anreize sind dem Gutachten zu Folge umso eher zu erwarten, wenn NDR Online Qualitäten und Vergleichsmaßstäbe anbietet, die die NutzerInnen nachfragen und die deshalb die Privaten übernehmen müssen, wenn sie am Markt weiterhin erfolgreich bleiben wollen.

Zu den Ausführungen des Gutachters hinsichtlich der Verweildauer s. o., 1.4.

#### c) Ergebnis der Beratungen

Der NDR Rundfunkrat konnte trotz intensiver Befassung mit den Stellungnahmen Dritter und dem marktlichen Gutachten keinen einzigen konkreten Hinweis auf eine tatsächliche Beeinträchtigung der Marktaktivitäten der Wettbewerber durch das Angebot NDR Online seit seinem Start vor nunmehr 13 Jahren finden. Da nicht einmal die betroffenen Wettbewerber über einen derart langen Zeitraum konkrete Beispiele für Marktverdrängung oder Markteintrittsbarrieren nennen können, gelangt der NDR Rundfunkrat zu der Auffassung, dass von einer Marktverzerrung durch NDR Online nicht die Rede sein kann.

Außerdem ist der NDR Rundfunkrat der Ansicht, dass das marktliche Gutachten die in den Stellungnahmen Dritter geäußerten Behauptungen und Befürchtungen gravierender negativer Marktauswirkungen widerlegt. Das marktliche Gutachten setzt sich dabei auch mit den Befürchtungen Dritter auseinander, die Interaktionsmöglichkeiten in den Angeboten entfalten negative ökonomische Auswirkungen<sup>56</sup> und gelangt ebenfalls im Ergebnis nicht zu dem Schluss, dass derartige Angebotselemente nachteilige Auswirkungen haben. Das Gutachten zeigt, dass durch die bestehenden und geplanten Telemedienangebote des NDR keine nennenswerten negativen materiellen Marktauswirkungen für kommerzielle Unternehmen und deren Angebote gegeben oder zu erwarten sind. Ein simulierter Marktaustritt von NDR Online würde lediglich ein zusätzliches jährliches Umsatzpotential von ca. 0,3 Prozent der gegenwärtigen Online-Werbeumsätze für die privaten Wettbewerber in Norddeutschland bedeuten und stellt damit eine zu vernachlässigende Größe dar. Der NDR Rundfunkrat hält die vom VPRT hierzu angestellten Berechnungen für nicht schlüssig begründet.

---

<sup>56</sup> Gundlach, Medienökonomisches Gutachten zu den Auswirkungen der Telemedienangebote NDR Online (inklusive N-JOY -XTRA) und NDR Text, S. 206 f.

Wichtig war dem NDR Rundfunkrat in seiner Diskussion auch die Feststellung des Gutachtens, dass die bisherigen Investitionen des NDR das Potential schaffen, um die Konsumentenwohlfahrt auf dem NutzerInnen-Markt zu erhöhen und dass im Falle eines Marktaustritts von NDR Online auf diese öffentlichen Investitionen in die norddeutschen Telemedienangebote verzichtet werden müsste. Der NDR Rundfunkrat gewichtet besonders stark den sich anschließenden Hinweis des Gutachters, wonach langfristig der Austritt von NDR Online die Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Systems gefährden würde. Im Vergleich dazu hätte der fiktive Marktaustritt von NDR Online ausweislich des Gutachtens nur einen Bruchteil an zusätzlichen Werbeinvestitionen und zusätzlicher Konsumentenwohlfahrt der Werbekunden zur Folge.

Der NDR Rundfunkrat weist darauf hin, dass weder die Europäische Kommission noch der deutsche Gesetzgeber die Zulässigkeit von Telemedienangeboten davon abhängig machen, ob ein Marktversagen oder Marktunvollkommenheiten festzustellen sind. Es geht beim Dreistufentest ausweislich der rechtlichen Grundlagen vor allem um den publizistischen Beitrag der öffentlich-rechtlichen Telemedien und erst in zweiter Linie um die marktlichen Auswirkungen. Insoweit sind an Marktversagen oder Nicht-Marktversagen anknüpfende Überlegungen im gegebenen rechtlichen Kontext nicht relevant.

## **2.4 Abwägungsentscheidung**

Der Gesetzgeber weist den Gremien der Rundfunkanstalten die Aufgabe zu, in einer Gesamtabwägung eine Entscheidung darüber zu treffen, wie sich der publizistische Beitrag öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote zu eventuellen negativen Marktauswirkungen kommerzieller Unternehmen verhält. Dieser Abwägungsprozess ermöglicht auch die Genehmigung von Telemedienangeboten mit negativen Marktwirkungen, wenn diese durch ihre publizistische Qualität gerechtfertigt sind. Soweit der gegebene oder – im Falle von neuen Angeboten – erwartete publizistische Beitrag die tatsächlichen bzw. die voraussichtlich eintretenden marktlichen Auswirkungen überwiegt, kann der NDR Rundfunkrat dem Angebot zustimmen.

Nach Abwägung der vorliegenden Argumente aus dem Telemedienkonzept des NDR, den Stellungnahmen Dritter, dem medienökonomischen Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen von NDR Online und NDR Text sowie aus den Hinweisen des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter und dem Gutachten kommt der NDR Rundfunkrat einvernehmlich zu dem Ergebnis, dass der qualitative publizistische Beitrag von NDR Online und NDR Text die negativen Auswirkungen auf die Wettbewerber bei Weitem überwiegt. Dabei stützt sich der NDR Rundfunkrat auf die Ausführungen des Intendanten zum publizistischen Beitrag und auf die durch das Gutachten vermittelte Erkenntnis der sehr geringen marktlichen Auswirkungen der Angebote. Aufgrund dieser Erwägungen ist der NDR Rundfunkrat zu dem Ergebnis gelangt, dass die Angebote NDR Online und NDR Text aufgrund ihres qualitativen Beitrags den publizistischen Wettbewerb bereichern und daher fortgeführt werden sollten. Die Weiterführung der Angebote führt auch nicht dazu, dass Angebote privater Wettbewerber deshalb ausfallen müssen oder eingeschränkt werden, da die ermittelten marktlichen Auswirkungen nur gering sind.

Entgegen der Kritik von VNZV und VPRT sieht der NDR Rundfunkrat durchaus ein kommunikatives Bedürfnis für NDR Online (inklusive NDR Text), das durch die aktuelle Medienentwicklung und den Wandel der Mediennutzung, insbesondere bei jungen Menschen, begründet ist. Das Internet ist zu einem Massenmedium geworden, das neben den traditionellen Medien stetig an Bedeutung gewinnt. Auch z. B. der Deutsche Musikrat, der Deutsche Olympische Sportbund und einige Privatpersonen halten vor dem Hintergrund des veränderten Nutzerverhaltens in der Bevölkerung ein uneingeschränktes Online-Angebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für wichtig, um das Kommunikationsbedürfnis vor allem der jüngeren Generation befriedigen zu können. Der NDR Rundfunkrat teilt deren Auffassung, dass angesichts der enormen Medienvielfalt ein gesellschaftliches Interesse an seriösen und verlässlichen Medien-Portalen besteht und dass das Recht auf unabhängige und uneingeschränkte Informationen in erster Linie durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleistet wird.

Die Analyse des kommunikativen Bedürfnisses durch den NDR basiert auf seriösen und repräsentativen Studien, die den umfassenden gesellschaftlichen Bedarf für die NDR-Telemedien darlegen und begründen. Vor allem die Zielgruppe der unter 30jährigen mit ihren besonderen Nutzungsinteressen wird detailliert beschrieben. Anders als vom VPRT behauptet, bedienen NDR Online und NDR Text nach Auffassung des NDR Rundfunkrates keine individuellen Einzelinteressen, sondern berücksichtigen die Bedürfnisse von Zielgruppen mit relevanten Größenordnungen. Dieses kommunikative Bedürfnis macht auch interaktive Elemente im Online-Auftritt (z.B. Foren, Blocks, Chats) erforderlich.

Auch die im Gutachten hervorgehobenen positiven Auswirkungen von NDR Online und NDR Text auf die Konsumentenwohlfahrt haben den NDR Rundfunkrat in seiner Entscheidung bekräftigt.

Schließlich ist es dem NDR Rundfunkrat ein Anliegen, darauf hinzuweisen, dass seine Abwägungsentscheidung nicht nur auf den Status Quo bezogen ist, sondern eine längerfristige Perspektive der Qualitätssicherung im Markt umfasst. Das marktliche Gutachten führt zu Recht aus, dass mit dem Angebot von NDR Online auch positive Anreize für private Telemedien verbunden sind. Der publizistische Wettbewerb um die Gunst der NutzerInnen führt nicht zuletzt zu einer Verbesserung der Qualität privater Angebote, die sich eben auch dem Qualitätswettbewerb mit den öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten stellen müssen, um im Markt erfolgreich bestehen zu können.

### **3. Dritte Stufe: Finanzieller Aufwand von NDR Online und NDR Text**

Auf der dritten Stufe des Tests hat der Rundfunkrat des NDR geprüft, ob die geforderte Finanztransparenz hergestellt worden ist. Ziel der diesbezüglichen Prüfung ist die Klärung, mit welchen Kosten der publizistische Beitrag der Angebote verbunden ist.

#### **3.1 Kostenaufschlüsselung der Gesamtsumme entsprechend KEF-Leitfaden (Kostenfaktoren/Kalkulationsgrundlagen)**

##### **a) Stellungnahmen Dritter**

In einer Reihe von Stellungnahmen Dritter wird beanstandet, dass die Darlegungen zum finanziellen Aufwand von NDR Online und NDR Text nicht hinreichend detailliert, konkret und transparent seien. Das Konzept enthalte keine ausreichenden Angaben zu den Kostenarten; es fehle an einer Differenzierung der Kostenangaben nach Rubriken oder Angebotsteilen. Eine Prüfung der Kostenkalkulation und eine Bewertung der Angaben seien nicht möglich.<sup>57</sup> Damit würde den Anforderungen des Rundfunkstaatsvertrages nicht entsprochen.

Des Weiteren werden in den Stellungnahmen Dritter<sup>58</sup> mangels detaillierter Kostenaufstellung Zweifel an der Nachvollziehbarkeit des finanziellen Aufwands und an der mit der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) vereinbarten Methodik (KEF-Leitfaden) zur Erhebung der Kosten geäußert. Der VDZ wirft ferner die Frage auf, ob die Gremien mit einer derart knappen Aufwandsbezeichnung die erforderliche Prüfung sinnvoll durchführen könnten.

Der VPRT geht davon aus, dass die Darstellungen des NDR nicht auf einer Vollkostenrechnung beruhen und stellt insbesondere die Kosten für den Teletext in Frage. Da die Inhalte des Teletextes in der Regel ohnehin für den Bereich der anderen Telemedien zur Verfügung stünden, müssten die Kosten lediglich auf die technischen Verbreitungskosten beschränkt sein. Dies könne wegen der mangelhaften Kostenaufschlüsselung nicht beurteilt werden.<sup>59</sup>

##### **b) Ausführungen des Intendanten**

Der Intendant führt aus, dass das NDR Telemedienkonzept alle wesentlichen finanziellen Daten enthalte. Die veröffentlichten Angaben könnten nicht so detailliert sein wie diejenigen, die dem NDR Rundfunkrat und der KEF zugänglich gemacht würden. Für die öffentlich zugängliche Angebotsbeschreibung sei die in einzelne Kostenblöcke aufgeteilte Aufwandsbezeichnung ausreichend. Dem NDR Rundfunkrat seien auf Nachfrage selbstverständlich alle Details der Kostenermittlung dargelegt worden. Die Beschreibung des finanziellen Aufwands für NDR Online und NDR Text genüge den gesetzlichen Erfordernissen. Die Darstellungstiefe der Kosten sei in der Form vorgenommen worden, die der Gesetzgeber dem NDR auferlegt habe.

---

<sup>57</sup> z. B. APR, S. 8, MACH 3, S. 44f.; RTL, S. 39, 49.; VNZV, S. 17f.; VPRT, S. 6, 53.

<sup>58</sup> u. a. MACH 3, S. 8, 29f, 45; RTL, S. 40; VDZ, S. 3, 33; VPRT, S. 51, 53.

<sup>59</sup> VPRT, S. 80.

Der Intendant weist ebenfalls die Kritik Dritter hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Kosten und der zugrunde gelegten Methodik als unbegründet zurück. Gemäß der Begründung des Gesetzes müsse die KEF in der Lage sein, aus der jeweiligen Beschreibung des Angebots den zusätzlichen oder lediglich fortzuschreibenden Bedarf zu erkennen. Diesen Anforderungen werde im Telemedienkonzept hinreichend entsprochen. Die Telemedienkosten seien gemäß einer von ARD, ZDF und Deutschlandradio erarbeiteten sowie mit der KEF vereinbarten Methodik erhoben worden. Die im Telemedienkonzept genannten Beträge umfassen alle Aufwendungen, die den Telemedienangeboten des NDR verursachungsgerecht zugeordnet werden können. Es handele sich um eine vollständige Erfassung der im Zusammenhang mit NDR Online anfallenden Personal-, Programm- und Sachaufwendungen sowie der Verbreitungskosten.

Der KEF seien im Juli 2009 die Telemedienkosten in einer detaillierten Einzelkostenzuordnung übermittelt worden, so dass mit diesem differenzierten Kostenausweis eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF gewährleistet sei. Der NDR werde dem NDR Rundfunkrat bei Bedarf weiterreichende Aufschlüsselungen der Kosten zur Verfügung stellen.

Der Intendant weist zudem darauf hin, dass entgegen Ausführungen des VPRT bereits das Telemedienkonzept differenzierte Angaben zum finanziellen Aufwand für den NDR Text enthalte. Insoweit sei die Kritik an einer mangelhaften Kostenaufstellung nicht nachvollziehbar. Verbreitungskosten fallen nach Aussage des Intendanten für den NDR Text nicht an, da das Videotext-Signal in den Austastlücken des Fernsehsignals mit gesendet werde.

#### c) Ergebnis der Beratung

Der NDR Rundfunkrat hat gemäß § 11 f Abs. 4 RStV geprüft, ob der für die Finanzierung der Angebote NDR Online und NDR Text veranschlagte Kostenrahmen erforderlich, plausibel und nachvollziehbar ist. Dabei hat der NDR Rundfunkrat die Stellungnahmen Dritter den Ausführungen des Intendanten aus der Angebotsbeschreibung und Kommentierung gegenübergestellt und die Argumente jeweils gegeneinander abgewogen. Das medienökonomische Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots hat insofern keine Berücksichtigung gefunden, als die Kosten, deren Aufschlüsselung und Ermittlung nicht Gegenstand des Gutachtens sind.

Der NDR Rundfunkrat stellt nach Abwägung der Einwendungen Dritter und der Hinweise des Intendanten fest, dass die Darlegung der für die Telemedienangebote erforderlichen Mittel im Telemedienkonzept des NDR den gesetzlichen Vorgaben in § 11 f RStV entsprechend korrekt erfolgt ist. Die im Telemedienkonzept des NDR veröffentlichten, in einzelne Kostenblöcke aufgeteilten Kostenansätze für NDR Online und NDR Text stimmen mit den Werten überein, die der KEF und dem NDR Rundfunkrat vorgelegt worden sind. Die vom NDR entsprechend dem sogenannten KEF-Leitfaden vorgenommene Aufschlüsselung der Kosten in einzelne Kostenblöcke ist nach Auffassung des NDR Rundfunkrates für dieses Verfahren ausreichend und genügt den gesetzlichen Erfordernissen. Eine darüber hinausgehende detaillierte Kostenaufschlüsselung ist dem NDR Rundfunkrat und der KEF zugänglich gemacht worden.

Die Kritik Dritter an der Kostendarlegung des NDR reduziert sich im Wesentlichen auf den Wunsch nach einer Einsicht in die Detailplanungen. Für die Bewertung des finanziellen Aufwands für NDR Online und NDR Text ist dieser Wunsch jedoch ohne Belang.

### 3.2 Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Kosten: sachgerechte und vollständige Kostenermittlung

#### a) Stellungnahmen Dritter

APR und VPRT<sup>60</sup> fordern, dass der finanzielle Aufwand gegen den publizistischen „Mehrwert“ abgewogen werden müsse, also eine Kosten-Nutzen-Abwägung vorzunehmen sei. Nach Auffassung des VPRT verdeutlichen sowohl § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 RStV als auch die Begründung zum RStV, dass die Gremien einen effektiven und auftragskonformen Mitteleinsatz sicherstellen müssten. Dazu müsste der publizistische Mehrwert nicht nur zu den marktlichen Auswirkungen, sondern auch zu den entstehenden Kosten in Verhältnis gesetzt werden. Dies beinhaltet eine zusätzliche Verhältnismäßigkeitsprüfung, auch unter Zugrundelegung des geltenden Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der VNZV kritisiert den ab 2010 im Zuge der Weiterentwicklung von NDR Online vorgesehenen finanziellen Mehraufwand für Personal- und Sachaufwendungen (ca. 50 % des prognostizierten Aufwands), da die Inhalte nach den Vorgaben des Gesetzgebers sendungsbezogen sein sollen und somit nur eine Umsetzung des bereits für die Hörfunk- und Fernsehbeiträge vorliegenden Materials erfolgen müsse.<sup>61</sup>

#### b) Ausführungen des Intendanten

Der Intendant stellt fest, dass die von Dritten geforderte Abwägung der ausgewiesenen Kosten mit dem publizistischen Beitrag des Angebots gesetzlich nicht erforderlich sei und auch keine Stütze in europarechtlichen Vorgaben finde. Die „dritte Stufe des Tests“ diene vielmehr dazu, allen Beteiligten darzulegen, mit welchen Kosten das Angebot verbunden sei. Sie solle die Darstellung der Kosten und die Erforderlichkeit und Verfügbarkeit der Mittel im Haushalt der jeweiligen Anstalt veranschaulichen. Dabei solle aber keine Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorgenommen werden, da die Instrumente der Finanzkontrolle von diesem neuen Verfahren nicht betroffen sein sollen. Die Regulierung der Telemedien müsse sich mithin an dem Kriterium der publizistischen Qualität orientieren, um die Sicherung der Meinungsvielfalt zu gewährleisten. Deshalb scheidet eine Abwägung der ausgewiesenen Kosten zu dem dargelegten Mehrwert aus. Nach Auffassung des schleswig-holsteinischen Rundfunkreferenten Dr. Matthias Knothe wäre eine solche Abwägung sogar nicht zulässig.<sup>62</sup>

Die Kritik des VNZV an dem vorgesehenen finanziellen Mehraufwand für Personal- und Honoraraufwendungen bei NDR Online weist der Intendant als haltlos zurück, da der im RStV definierte Telemedienauftrag der Anstalten die Veranstaltung von sendungsbezogenen wie auch von nicht-sendungsbezogenen Telemedien umfasse. Das Vorgehen des NDR sei daher zulässig und stehe im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben. Die für die Weiterentwicklung des Telemedienangebots vorgesehenen Kosten entsprächen den Regularien des NDR und folgten den gesetzlichen Bestimmungen.

---

<sup>60</sup> APR, S. 9.; VPRT, S. 51.

<sup>61</sup> VNZV, S. 17.

<sup>62</sup> Knothe: „Schwer nachvollziehbar – Zum Dörr-Gutachten in Sachen Drei-Stufen-Test“ in: epd medien, 48/09, S. 15 ff.

### c) Ergebnis der Beratung

Der NDR Rundfunkrat kommt hinsichtlich der Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der dargelegten Kosten zu dem Ergebnis, dass die Kostenermittlung sachgerecht und vollständig ist. Gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 3 RStV sind im Telemedienkonzept Aussagen darüber zu treffen, „welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist“. Eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit oder Sparsamkeit in Form einer Kosten-Nutzen-Abwägung ist nicht angezeigt, da den Beteiligten lediglich die Kosten darzulegen sind, die mit dem Angebot verbunden sind.

Neben den Erläuterungen im Telemedienkonzept und in den Hinweisen des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter hat dem NDR Rundfunkrat zur weiteren Beurteilung der Erhebungsmethodik der sogenannte KEF-Leitfaden zur Ermittlung der Telemedienkosten (Pressefassung) vorgelegen. Im Ergebnis ist die angewandte Erhebungsmethodik nachvollziehbar. Es handelt sich um eine vollständige Erfassung der im Zusammenhang mit dem Angebot anfallenden Personal-, Programm- und Sachaufwendungen sowie Verbreitungskosten.

Darüber hinaus sind dem NDR Rundfunkrat die Entwicklung der Kosten, insbesondere der Rechtekosten, zentralen Sachaufwendungen/Fremdleistungen und Verbreitungskosten, in den Jahren 2009 bis 2012 umfassend erläutert und plausibel dargelegt worden. Vor diesem Hintergrund kommt der NDR Rundfunkrat nach Abwägung aller Argumente zu dem Ergebnis, dass die bestehenden Telemedienangebote NDR Online und NDR Text unter finanziellen Gesichtspunkten den Vorgaben gemäß § 11 f Abs. 4 RStV entsprechen und vom Auftrag des Norddeutschen Rundfunks umfasst sind.

### **III. Ergebnis**

Nach Abwägung aller staatsvertraglichen Kriterien zur Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote ist der NDR Rundfunkrat der Ansicht, dass NDR Online und NDR Text die Genehmigungsvoraussetzungen uneingeschränkt erfüllen. Der NDR Rundfunkrat stimmt daher der Weiterführung der beiden Telemedienangebote zu.