

Beschluss des WDR-Rundfunkrates
über die Genehmigung
des Telemedienangebots
„WDR Text“

Köln, 19. Mai 2010

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
I. Entscheidung	3
II. Begründung – Zusammenfassung	5
III. Begründung	9
1. Rechtlicher Rahmen	9
2. Verfahren	10
2.1 Vorbereitung des Verfahrens	10
2.2 Einleitung des Verfahrens und Veröffentlichung des Telemedienkonzepts	11
2.3 Auswahl des Marktgutachters	11
2.4 Stellungnahmen Dritter	12
2.5 Weiteres Verfahren	12
3. Materielle Prüfung	15
3.1. Beschreibung des Angebots	15
3.1.1 Zielgruppe	15
3.1.2 Inhalt und Ausrichtung	15
3.1.3 Navigation und Aufbau	16
3.1.4 Verweildauer	17
3.1.5 Angebotsformen	18
3.2 Allgemeine Genehmigungsvoraussetzungen	18
3.2.1 Genehmigungspflichtiges Angebot	18
3.2.2 Angebot ist noch nicht gesetzlich beauftragt	19
3.2.3 Kein gesetzlich unzulässiges Angebot	19
3.2.3.1 Presseähnlichkeit	19
3.2.3.2 Flächendeckende lokale Berichterstattung	25
3.3 Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV – Drei-Stufen-Test	28
3.3.1 Erste Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?	28
4. Zweite Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?	33
4.1 Quantität und Qualität vorhandener frei zugänglicher Angebote	34
4.2 Qualität des Angebots "WDR Text" und meinungsbildende Funktion angesichts der vorhandenen vergleichbaren Angebote	35
4.3 Marktliche Auswirkungen des Angebots „WDR Text“	36
4.3.1 Gutachten	37
4.3.1.1 Methodik	37
4.3.1.2 Ergebnisse des Gutachtens	39
4.3.2 Kommentierung der Intendantin	40
4.3.3 Stellungnahmen Dritter	40
4.3.4 Beratungsergebnis des WDR-Rundfunkrats	41
4.4. Bewertung des publizistischen Beitrags (Abwägungsprozess)	41
5. Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?	43
6. Fazit	45

I. Entscheidung

Der Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks stellt fest, dass das Telemedienkonzept zu „WDR Text“ in der überarbeiteten Fassung vom 19. Mai 2010 den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 des Rundfunkstaatsvertrags („RStV“) entspricht und vom Auftrag umfasst ist. Der Rundfunkrat hat in seiner Sitzung am 19. Mai 2010 das ihm von der Intendantin am 7. Mai 2010 zugeleitete Telemedienkonzept in der Fassung vom 19. Mai 2010 genehmigt. Das Telemedienkonzept vom 26. Mai 2009 war nach der Entscheidung des Rundfunkrates vom 19. März 2010 überarbeitet worden.

1. Die Intendantin hat mit der Neufassung vom 19. Mai 2010 die Kosten gemäß dem KEF-Leitfaden aufgeschlüsselt.

2. Über diese Änderung im Telemedienkonzept hinaus spricht der Rundfunkrat folgende Empfehlungen hinsichtlich der Ziele des Angebots aus:

2.1 Kosten (S. 44):

Die Intendantin hat den finanziellen Aufwand für „WDR Text“ für 2010 auf 2,349 Millionen €, für 2011 auf 2,376 Millionen € und für 2012 auf 2,397 Millionen € angesetzt. Sollten sich die Personal- und Sachkosten¹ um mehr als 3 Prozent als der in dem Telemedienkonzept angegebenen Positionen erhöhen, erhält der Rundfunkrat eine Darstellung der Kostenentwicklung. In der Darstellung sind die Kostenarten zu unterscheiden. Erhöhen sich die jährlichen Kosten um mehr als 10 Prozent, so prüft der Rundfunkrat, ob ein neues Telemedienkonzept für das Telemedienangebot erforderlich ist.

2.2 Neue Technologien und Verbreitungswege (S. 32):

Der Rundfunkrat ist für „WDR Text“ über die Entwicklung und Planung neuer Technologien sowie neuer und optimierter Verbreitungswege so frühzeitig zu informieren, dass die Gremien die Möglichkeit haben, ihrer Verpflichtung gemäß § 11 Abs. 4 ff. nachzukommen.

¹ KEF-Leitfaden unterscheidet nach Sach-, Personal- und Verbreitungskosten

2.3 Multimediale Elemente (S. 32):

Der WDR-Rundfunkrat hält eine aktive Begleitung der weiteren Entwicklung der Telemedien durch die Gremien für unbedingt geboten. Erstmals erhält der Rundfunkrat deshalb für „WDR Text“ 24 Monate nach der Genehmigung des Telemedienkonzepts und danach mindestens alle 2 Jahre einen Bericht zur qualitativen und quantitativen Entwicklung der multimedialen Elemente.

Mit Beschluss vom 19. März 2010 hat der WDR-Rundfunkrat die Intendantin mit einer Reihe von Änderungen und Konkretisierungen zum Telemedienkonzept zu „wdr.de“ beauftragt². In der am 7. Mai 2010 versendeten überarbeiteten Fassung des Telemedienkonzepts zu „wdr.de“ ist die Intendantin diesen Forderungen nachgekommen. Der WDR-Rundfunkrat geht davon aus, dass die Änderungen und Konkretisierungen im am 7. Mai 2010 versendeten Telemedienkonzept zu „wdr.de“, soweit sie inhaltlich auf das Angebot von „WDR Text“ anwendbar sind, auch für „WDR Text“ gelten.

² u.a. Begrenzung der Verweildauern einiger Angebote mit konkreten Befristung; Abgrenzung zu Angeboten der Negativliste; Erläuterung zur Unterscheidung zwischen Lokal- und Regionalberichterstattung etc..

II. Begründung – Zusammenfassung

Mit Schreiben vom 15. Mai 2009 hat die Intendantin dem Rundfunkrat zu seiner 506. Sitzung am 26. Mai 2009 ein Telemedienkonzept für "WDR Text" vorgelegt, das den Anforderungen des § 11f Abs. 1 RStV genügt.

Der WDR-Rundfunkrat hat am 3. Juni 2009 das Prüfverfahren gemäß Art. 7 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags zu dem bestehenden Telemedienangebot „WDR Text“ eröffnet.

Daraufhin hat der WDR-Rundfunkrat das Telemedienkonzept zu „WDR Text“ und eine Aufforderung zur Interessensbekundung von Sachverständigen für das Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots „WDR Text“ auf der Internetseite des Rundfunkrates veröffentlicht. Nach intensiver Prüfung von insgesamt sieben Angeboten, beauftragte der Vorsitzende des 10. WDR-Rundfunkrates, Reinhard Grätz, auf der Basis des Rundfunkratsbeschlusses vom 1. Juli 2009, das Beratungsunternehmen Goldmedia GmbH sowie deren Kooperationspartner Dr. Jörg Karenfort (Kanzlei Salans LLP) und Prof Dr. Tobias Lettl (Juristische Fakultät der Universität Potsdam) mit der Begutachtung der marktlichen Auswirkungen des Angebots „WDR Text“.

Am 31. August 2009 endete die Frist für die Stellungnahmen Dritter zum Angebot „WDR Text“, zu dem zwei Stellungnahmen vom Zeitungsverlegerverband Nordrhein-Westfalen (ZVNRW) am 26. August 2009 und vom Verband privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT) am 31. August 2009 form- und fristgerecht eingingen. Am 26. September 2009 wurde das Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen von Goldmedia und am 5. November 2009 die Kommentierung der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter und dem Gutachten vorgelegt.

Sowohl der 10. Rundfunkrat und die von ihm eingesetzte Sachkommission als auch der seit dem 2. Dezember 2009 neu gewählte 11. Rundfunkrat und die von ihm eingesetzte Sachkommission berieten intensiv die Telemedienangebote unter besonderer Berücksichtigung der Stellungnahmen Dritter. Diese Beratungen in insgesamt 23 Sitzungen der Sachkommission und des Rundfunkrates hatten zur Folge, dass der Rundfunkrat in seiner Sitzung am 19. März 2010 die Intendantin mit einer Änderung beauftragte und weitere Ergänzungen zur zukünftigen Praxis beschloss. Mit Schreiben vom 9. April 2010 hat die Intendantin der Vorsitzenden des 11. Rundfunkrats, Ruth Hiero-

nymi, eine entsprechende geänderte Fassung des Telemedienkonzepts zu „WDR Text“ zukommen lassen.

Der WDR-Rundfunkrat kommt zu dem Schluss, dass das Telemedienangebot „WDR Text“ in qualitativer Hinsicht einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse leistet.

Der Videotext nimmt als rein textbasiertes Telemedium eine Sonderrolle ein. Als vorrangiges Begleitmedium zum linearen Programmangebot des WDR ist der Videotext durch einen sehr engen Sendungsbezug gekennzeichnet.

„WDR Text“ als Begleitmedium zum linearen WDR-Programm bietet neben ausführlichen Programm- und Serviceinformationen einen Überblick über die wichtigsten Nachrichten aus NRW sowie auch eine Abbildung von nationalen und internationalen Ereignissen. So leistet „WDR Text“ nach Ansicht des WDR-Rundfunkrates einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung und bietet wirksame Orientierungshilfe.

Videotext ermöglicht allen Bevölkerungsgruppen eine Teilhabe an Informationsvielfalt und zwar über den Kreis der Nutzer/innen von Online-Angeboten hinaus. Der Videotext ist auch ein „junges Medium“. Gut 80 Prozent aller Nutzer/innen sind unter 50 Jahre alt. Das gilt auch für den „WDR Text“. Von den 2,2 Millionen Nutzer/innen sind 56,3 % jünger als 50 Jahre. Das Angebot von „WDR Text“ ist daher nach Meinung des WDR-Rundfunkrates unverzichtbar, um dem Anspruch gerecht zu werden, alle Bevölkerungsgruppen - eben auch die Jüngeren – zu erreichen.

Der WDR-Rundfunkrat unterstreicht, dass die Funktion der Untertitelung für hörgeschädigte Menschen einen Zugang zur Informationsgesellschaft erleichtert und zudem einen Beitrag zur Integration von Minderheiten leistet, da über die Untertitelung die Deutsche Sprache erlernt werden kann.

Das Angebot leistet einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht. Das Angebot zeichnet sich durch seine journalistische Qualität und Übersichtlichkeit aus. Der publizistische Beitrag wird auch durch die sendungsbegleitende Funktion und die Aktualität der Nachrichten mit starkem NRW-Bezug geleistet. Die umfangreichen Programminformationen zum WDR-Programm sind ein Alleinstellungsmerkmal von „WDR Text“. Die Funktion der Untertitelung leistet einen wichtigen

Beitrag zur Barrierefreiheit des linearen WDR-Programms. Das Angebot zeichnet sich darüber hinaus insbesondere dadurch aus, dass es ein für alle Nutzer/innen frei zugängliches werbe- und sponsoringfreies Angebot ist, das im Informationsbereich nicht nur durch ständig aktualisierte Nachrichten mit starkem NRW-Bezug für zuverlässige tagesaktuelle Informationen sorgt, sondern durch themenbezogene Dossiers in Ergänzung der TV- oder Radiosendungen auch einen Beitrag zu nachhaltiger Berichterstattung leistet.

Auf Grund des vorliegenden Gutachtens stellt der WDR-Rundfunkrat fest, dass die marktlichen Auswirkungen von „WDR Text“ als gering einzustufen sind. Der Gutachter kommt auf Basis eines hypothetischen Marktaustrittszenario zu dem Ergebnis, dass im Fall eines Marktaustritts von „WDR Text“ im Bereich der Informationsangebote 41 Prozent der Nutzer/innen zu einem privaten Teletext wechseln würden. Aus diesem Anteil lässt sich ein theoretischer Marktäquivalenzwert³ von 0,45 Millionen € für 2008 errechnen, der einem Marktanteil von 1,5 Prozent auf dem werbefinanzierten deutschen Teletextmarkt entspräche. Nach Ansicht des WDR-Rundfunkrates hat „WDR Text“ auf Grund seines Marktanteils in Deutschland in 2008 in Höhe 3,55 Prozent eine sehr geringe und zu vernachlässigende Marktposition. Der höhere Marktanteil von „WDR Text“ in NRW in Höhe von 11,2 Prozent (Feb. 2009) ergibt sich durch die Eigenschaft von „WDR Text“ als Begleitmedium zum linearen Programmangebot des WDR und die Alleinstellung im Bereich der Programminformationen. Mit dem Teletextangebot von NRW.TV verfügt „WDR Text“ nur über einen Wettbewerber, der auch regionale Nachrichten aus NRW anbietet. Da für das Teletextangebot von NRW.TV keine Marktanteile und Reichweitendaten vorliegen, ist für dieses Angebot keine Einordnung im Markt möglich. Der WDR-Rundfunkrat ist der Meinung, dass diese starke spezifische Marktposition von „WDR Text“ in NRW auf Grund der besonderen publizistischen Relevanz des Angebots vertretbar ist.

Der Beitrag zum publizistischen Wettbewerb überwiegt eindeutig gegenüber den nur geringen negativen marktlichen Auswirkungen auf Angebote, die sich im ökonomischen Wettbewerb befinden.

³ Dieser von Goldmedia definierte Wert bezeichnet das theoretische Volumen der durchschnittlichen Nettowerberlöse.

Der Rundfunkrat, der Haushalts- und Finanzausschuss sowie die Sachkommission Drei-Stufen-Test haben die Kostenaufstellungen in beiden Fassungen des Telemedienkonzepts und weitere Berichte zu den Kosten geprüft und beraten. **Die vorgelegten Kostenaufstellungen sind plausibel und schlüssig dargelegt. Die Telemedienaktivitäten des WDR bewegen sich in einem begrenzten Rahmen. Kostensteigerungen bedürfen der Abstimmung mit dem Rundfunkrat.**

III. Begründung

1. Rechtlicher Rahmen

Der am 1. Juni 2009 in Kraft getretene 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland, sowohl das bestehende Telemedienangebot (Art. 7) als auch neue und wesentlich veränderte Telemedienangebote (§ 11f RStV) einem neuen Genehmigungsverfahren, dem so genannten Drei-Stufen-Test, zu unterziehen. Verantwortlich für das Verfahren ist der Rundfunkrat (§ 11f Abs. 6)⁴. Mithin hat der WDR-Rundfunkrat auch das bestehende Telemedienangebot „WDR Text“ zu prüfen.

Der Rundfunkrat hat im Drei-Stufen-Test im Einzelnen zu prüfen,

1. inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen entspricht;
2. in welchem Umfang das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt;
3. welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist.

Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen (§ 11f Abs. 4).

⁴ Paragraphen, die nachfolgend ohne Angabe des Gesetzes zitiert werden, sind solche des Rundfunkstaatsvertrags.

2. Verfahren

Gegenstand der Prüfung durch den Rundfunkrat ist das Angebot "WDR Text", wie es im Telemedienkonzept des WDR vom 26. Mai 2009 vorgelegt worden ist.

2.1 Vorbereitung des Verfahrens

Am 20. November 2008 hat der Rundfunkrat zur Vorbereitung auf das Drei-Stufen-Test-Verfahren beschlossen, den Geschäftsführer des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität Köln zu beauftragen, in Kooperation mit der Kanzlei OLSWANG ein Gutachten zu den rechtlichen und medienökonomischen Grundlagen und zum Verfahren des Drei-Stufen-Tests zu erstellen⁵.

Am 28. April 2009 hat der WDR-Rundfunkrat für die Durchführung des Verfahrens und die Vorbereitung der Entscheidung des Rundfunkrats eine Arbeitsgruppe des Rundfunkrats eingesetzt, die Sachkommission Drei-Stufen-Test. Den Vorsitz führte bis zum 2. Dezember 2009 Karin Junker, Vorsitzende des Programmausschusses und Mitglied im ARD-Programmbeirat. Zur stellvertretenden Vorsitzenden wurde Prof. Dr. Erika Bock-Rosenthal, Vorsitzende des Rundfunkentwicklungsausschusses, gewählt. Der 12 Mitglieder umfassenden Sachkommission wurden im Rahmen des Drei-Stufen-Tests entscheidungsvorbereitende Aufgaben zugewiesen. Für den Drei-Stufen-Test ist das Gremium organisatorisch vom WDR entkoppelt worden. Neben der personellen Verstärkung der Geschäftsstelle des WDR-Rundfunkrats, ist das Gremium für das Verfahren für die finanziellen und organisatorischen Belange alleinverantwortlich. Die Beratungen zu den Drei-Stufen-Tests finden in ‚Interner Sitzung‘, das heißt ohne die Beteiligung der Operative und der Rechtsaufsicht statt.

Nach der Konstituierung des 11. Rundfunkrats hat das Gremium am 18. Dezember 2009 die neue Vorsitzende des Rundfunkrats Ruth Hieronymi auch zur neuen Vorsitzenden der Sachkommission und Susanne Rüsberg-Uhrig, die neue Vorsitzende des Programmausschusses, zur stellvertretenden Vorsitzenden der Sachkommission gewählt. Der Sachkommission gehören insgesamt 10 Mitglieder des Rundfunkrates an.

⁵ Dr. Manfred Kops, Karen Sokoll, LL.M. und Dr. Viola Bensinger: Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Arbeitspapiere des IfR, Heft 252, Köln/Berlin im März 2009.

2.2 Einleitung des Verfahrens und Veröffentlichung des Telemedienkonzepts

Mit Schreiben vom 15. Mai 2009 hat die Intendantin dem Rundfunkrat zu seiner 506. Sitzung am 26. Mai 2009 ein Telemedienkonzept für "WDR Text" vorgelegt, das den Anforderungen des § 11f Abs. 1 RStV genügt. Am 3. Juni 2009 hat der WDR-Rundfunkrat das Prüfverfahren gemäß Art. 7 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags zu dem bestehenden Telemedienangebot „WDR Text“ eröffnet und das Telemedienkonzept zu „WDR Text“ auf der Internetseite des Rundfunkrats veröffentlicht. Dritten wurde mit Fristsetzung bis zum 31. August 2009 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

2.3 Auswahl des Marktgutachters

Bei der Prüfung der so genannten "2. Stufe" des Drei-Stufen-Tests sind gemäß § 11f Abs. 4 Satz 3 auch die "marktlichen Auswirkungen" des zu prüfenden Angebots zu berücksichtigen. Hierzu ist vom zuständigen Gremium, hier dem WDR-Rundfunkrat, gutachterliche Beratung hinzuzuziehen⁶.

Am 3. Juni 2009 hat der WDR-Rundfunkrat eine Aufforderung zur Interessensbekundung von Sachverständigen für das Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots "WDR Text" veröffentlicht. Sie enthielt neben einer Beschreibung der zu erbringenden Leistungen auch die Auswahlkriterien, die der Entscheidung für einen Gutachter zugrunde gelegt wurden.

Am 24. Juni 2009 haben sich sieben Bewerber vorgestellt, ihre Vorgehensweise, Referenzen und Preisgestaltung dargelegt und sich den Nachfragen der Sachkommission gestellt. Mit Beschluss vom 1. Juli 2009 hat der Rundfunkrat den methodischen, finanziellen und verfahrenstechnischen Rahmen zur Vergabe der marktlichen Gutachten vorgegeben und den Rundfunkratsvorsitzenden mit der Auswahl des Gutachters und der Vertragsgestaltung beauftragt.

Auf der Basis dieses Beschlusses beauftragte der Vorsitzende des Rundfunkrates, Reinhard Grätz, das Beratungsunternehmen Goldmedia GmbH sowie deren Kooperationspartner Dr. Jörg Karenfort (Kanzlei Salans LLP) und Prof Dr. Tobias Lettl (Juristische

⁶ vgl. RStV § 11f Abs. 5 Satz 4.

Fakultät der Universität Potsdam) mit der Begutachtung der marktlichen Auswirkungen des Angebots „WDR Text“.

2.4 Stellungnahmen Dritter

Am 31. August 2009 endete die Eingangsfrist für die Stellungnahmen Dritter zu dem Angebot „WDR Text“. Der WDR-Rundfunkrat hat form- und fristgerecht zwei Stellungnahmen erhalten, die das Telemedienangebot von „WDR Text“ betreffen, und zwar die Stellungnahmen des Zeitungsverlegerverbands Nordrhein-Westfalen (ZVNRW) vom 26. August 2009 und des Verbands privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT) vom 31. August 2009.

Der Rundfunkrat des WDR leitete die Stellungnahmen gemäß Ziff II Abs. 6 der Satzung zum WDR-Genehmigungsverfahren⁷ zunächst zur Kommentierung an die Intendantin weiter.

2.5 Weiteres Verfahren

Die Gremienvorsitzendenkonferenz der ARD (GVK) hatte am 18. Mai 2009 die Goldmedia GmbH beauftragt, eine Datenbank zu erstellen, die einen umfassenden Überblick über die im publizistischen Wettbewerb zu den Telemedienangeboten der ARD, des WDR und anderer Landesrundfunkanstalten stehenden Angebote ermöglicht. Diese Datenbank stand den Marktgutachtern und den Mitgliedern des Rundfunkrats seit dem 17. Juli 2009 zur Verfügung.

Am 14. September 2009 stellte der Gutachter der Sachkommission einen Zwischenbericht und am 26. September 2009 das Gutachten selbst zu den marktlichen Auswirkungen des Telemedienangebots „WDR Text“ vor und erläuterte es eingehend.

Am 18. September 2009 erhielt die Sachkommission auf ergänzende Nachfrage von der Intendantin eine aufgeschlüsselte Kostenübersicht für das Angebot "WDR Text". Der Haushalts- und Finanzausschuss hat sich in seiner Sitzung am 6. Oktober 2009 eingehend mit den Kostendarstellungen befasst.

⁷ Satzung "Genehmigungsverfahren des WDR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme" vom 25. März 2009, Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen (GVBl.) vom 28. April 2009, S. 259 ff..

Mit Schreiben vom 5. November 2009 hat die Intendantin die Kommentierung zu den Stellungnahmen Dritter und zum Gutachten vorgelegt.

Zur Vorbereitung der publizistischen Bewertung der Telemedienangebote hat die Sachkommission Drei-Stufen-Test am 11. November 2009 ein Expertengespräch durchgeführt, um übergreifende kommunikationswissenschaftliche und journalistische sowie juristische und wettbewerbsökonomische Aspekte zu erörtern. Als Experten haben Nicola Frank⁸, Reinhold Kopp⁹, Niels Frank¹⁰, Prof. Dr. Ulrich Pätzold¹¹, Karen Sokoll¹² und Prof. Dr. Hans-Jürgen Weiß¹³ teilgenommen.

Der Rundfunkrat hatte die Kanzlei Olswang mit einem Kurzgutachten zu der Frage beauftragt, wie der unbestimmte Rechtsbegriff "presseähnliches Angebot" auszulegen ist¹⁴. Dieses Gutachten wurde bei dem Expertengespräch ebenfalls präsentiert.

Die Sachkommission Drei-Stufen-Test des 10. Rundfunkrates ist am 26. November 2009 zu ihrer abschließenden Sitzung zusammengekommen, um Eckpunkte zu den WDR-Telemedienangeboten für den 11. Rundfunkrat zu beraten. Diese Eckpunkte zu „wdr.de“ und „WDR Text“ sind am 4. Dezember 2009 der neuen Vorsitzenden des Rundfunkrates, Frau Ruth Hieronymi, übergeben worden.

Nach intensiven Beratungen haben die Sachkommission und der Rundfunkrat eine Reihe von Bedenken und Anregungen Dritter mit Beschluss vom 19. März 2010 aufgegriffen. Mit Schreiben vom 22. und 25. März 2010 wurde die Intendantin vom Rundfunkrat aufgefordert, die entsprechenden Änderungen und Konkretisierungen zu den Telemedienkonzepten zu „wdr.de“ und „WDR Text“ umzusetzen.

Am 9. April 2010 hat die Intendantin dem Rundfunkrat die überarbeiteten Telemedienkonzepte zu „wdr.de“ und „WDR Text“ zugeleitet, die erstmals in der Sitzung der Sachkommission am 12. April 2010 beraten wurden und am gleichen Tag allen Rund-

⁸ European Broadcasting Union, Deputy Head Büro Brüssel

⁹ Rechtsanwalt Heussen Rechtsanwaltsgesellschaft und Honorarprofessor an der UMC Potsdam (University of Management and Communication)

¹⁰Prokurist Lademann & Associates GmbH Economists and Competition Consultants

¹¹ Institut für Journalistik TU Dortmund, Lehrstuhl für Journalistik

¹² Rechtsanwältin Kanzlei Olswang

¹³ FU Berlin, Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Arbeitsstelle Forschungsmethoden/Angewandte Kommunikationsforschung

¹⁴ Karen Sokoll, LL.M.: Die Auslegung des Tatbestandsmerkmals „presseähnliches Angebot“ des § 11 d Abs. 2 Nr. 3, § 2 Abs. 2 Nr. 19 RStV.

funkratsmitgliedern im Sharepoint zur Verfügung standen. In der Sitzung am 14. April 2010 hat der Rundfunkrat die geänderten Telemedienkonzepte erstmals beraten. Am 7. Mai 2010 sind allen Rundfunkratsmitgliedern für die Sitzung des Rundfunkrates am 19. Mai 2010 ausgefertigte, überarbeitete Exemplare zur Verfügung gestellt worden.

3. Materielle Prüfung

Vorbemerkung

In einigen Landesgesetzen, so auch im WDR-Gesetz (§ 3 Abs. 5 S. 1 WDR-G), ist klar gestellt, dass die Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehtext (Videotext) unmittelbar staatsvertraglich beauftragt ist. Im 12. RStV ist eine solche eindeutige Zuordnung des Videotextes jedoch nicht erfolgt. Für Telemedien heißt es in der amtlichen Begründung des RStV (S. 13) zu § 11b (Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks): „Der Auftrag für die in § 11 b genannten Programme umfasst auch die Verbreitung von Fernsehtext.“. In der Begründung (S. 15) findet sich die korrelierende Aussage zu § 11c für die öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme. Dies bedeutet, dass „WDR Text“ vom WDR-Rundfunkrat bei der Überführung des gesamten Telemedienbestands im Drei-Stufen-Test zu prüfen ist.

Allerdings kann für das textbasierte Angebot „WDR Text“ nach Ansicht des WDR-Rundfunkrates die Überprüfung einer „presseähnlichen Gestaltung“ nur unter Berücksichtigung der besonderen Darstellungsform eines Videotextes erfolgen.

3.1 Beschreibung des Angebots

„WDR Text“ ist der Tele-/Videotext des WDR Fernseh- und Radioprogramms. Der Text wird zusammen mit dem Fernsehsignal ausgestrahlt. Das Angebot ist kostenfrei mit Hilfe der TV-Fernbedienung zu nutzen.

3.1.1 Zielgruppe

Das Angebot richtet sich an alle Bevölkerungs- und Altersgruppen. Die Zielgruppe von „WDR Text“ besteht zum einen aus den Fernsehzuschauern von WDR-Fernsehen. Zum anderen richtet sich das Angebot an diejenigen, die ein gezieltes Interesse an den Programmen und Inhalten von „WDR Text“ haben.

3.1.2 Inhalt und Ausrichtung

Im Kern bietet der WDR Videotext aktuelle Programminformationen und redaktionell gestaltete Nachrichten aus NRW, aber auch nationale und internationale Nachrichten von besonderer Tragweite aus dem ARD Videotext-Angebot. In Arbeitsteilung und Kooperation mit den Tagesschau-Nachrichten des ARD-Textes werden die bundes- und weltweit relevanten Themen in „WDR Text“ aufgenommen.

Das Themenspektrum umfasst ferner lokale und regionale Nachrichten aus Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport sowie aktuelle Dossiers und Serviceinformationen (Wetter, Verkehr, Abflug- und Ankunftszeiten etc.). Ein zusätzliches Angebot sind die Untertitel für Hörgeschädigte. „WDR Text“ begleitet auch die Sportberichterstattung der Hörfunk- und Fernsehsendungen des WDR. Hierbei gilt das Prinzip des bündelnden Sendungsbezuges. Demnach bezieht sich die Berichterstattung oftmals nicht auf eine konkrete, sondern auf mehrere Sendungen in Hörfunk und Fernsehen. Ebenfalls können Sportereignisse oftmals als Liveticker verfolgt und Ergebnisse inklusive der Ergebnistabellen von Randsportarten (z.B. Badminton, Billard etc.) nachgelesen werden. Das Angebot umfasst insgesamt 1.800 Seiten.

3.1.3 Navigation und Aufbau

„WDR Text“ liegt nach dem Telemedienkonzept folgender Aufbau der Seiten nach Nummern geordnet zu Grunde:

- 100-184: Aktuelles/Wetter, darin u.a.
 - Index, Impressum, Info-Blatt und Bedienungsanleitung Videotext
 - Nachrichten (NRW und tages-/weltweit durch Übernahme Tagesschau)
 - Wetter
 - Hintergrund
 - Pressespiegel
 - Wirtschaft und Kultur
 - Untertitel (Seite 150)
 - Panorama
- 185: Gewinnzahlen, Begleitung der Ziehung der Lottozahlen, Nennung Tagesschau
- 190: Schieb-Blog: Begleitung der „Aktuelle Stunde“-Computer-Rubrik
- 200 + 600: Sport
- 300 und 400: eng sendungsbezogene Informationen zu den Hörfunk- und Fernseh-Sendungen des WDR (aktuelle Informationen zum Tagesprogramm, Begleitinformationen wie z.B. Adressen)
- 450: WDR intern, Neues aus dem WDR, Veranstaltungen des WDR, Informationen zu den Sendern und Kanälen

- 500: Service, u.a. Rezepte aus den Sendungen des WDR (z.B. „daheim & unterwegs“, „ServiceZeit“, „Essen und Trinken“, „Wunderschön“, „Lokalzeit“, „Lokalzeitgeschichten“, „Alfredissimo“, Sondersendungen wie z.B. „Kuchenzeit im Münsterland“
- 570: Informationen zur Untertitelung für gehörlose/hörgeschädigte Menschen
- 530: Gartenzeit (Lokalzeit Köln)
- 559: Verkehrsinformationen (Autobahnen/Flughäfen) als vertiefende Begleitung des Verkehrsfunks
- 700: Begleitung der Sendungen der WDR-Regionalstudios
- 800: Dossiers unter anderem zu Sportereignissen und Jahresrückblicken
Seiten werden teilweise mehrmals täglich aktualisiert (*Sport-Dossiers*) – teilweise bleiben sie bis zu vier Wochen stehen (*Wandern oder Zoo*)

3.1.4 Verweildauer

Nach Maßgabe des WDR-Verweildauerkonzepts werden die Inhalte von „WDR Text“ vorgehalten. In der Regel sind die Inhalte nicht auf eine längerfristige Verweildauer angelegt. Da die meisten Seiten mehrmals wöchentlich, zum größten Teil sogar mehrmals täglich, überschrieben werden, ist eine Verweildauer von maximal sieben Tagen für den größten Teil des aktuellen Angebots angemessen. Dies betrifft auch Rezepte, Verkehrsinformationen und Gewinnzahlen. Dossiers, ausgewählte Schwerpunkte und Hintergrundberichte werden bis zu zwölf Monate vorgehalten. Grundlegende Informationen (z.B. Programm, Empfangbarkeit), Informationen zum Unternehmen WDR (z.B. WDR-Führungen), redaktionelle Zuständigkeiten (Impressen) sowie Informationen zur Untertitelung werden ohne zeitliche Begrenzung angeboten.

Nach intensiven Beratungen hat der Rundfunkrat mit Beschluss vom 19. März 2010 einige Änderungen und Konkretisierungen zu den WDR-Telemedienkonzepten eingefordert. Unter anderem wurde gefordert, in bestimmten Bereichen das WDR-Verweildauerkonzept zu modifizieren. Die Intendantin hat dem Rundfunkrat am 9. April 2010 die überarbeiteten Telemedienkonzepte zugeleitet. Der Rundfunkrat geht davon aus, dass den Änderungen zum WDR-Verweildauerkonzept auch für die entsprechenden Verweildauern bei „WDR Text“ gefolgt wird.

3.1.5 Angebotsformen

Das Angebot wird nicht nur kanalgebunden zusammen mit dem Fernsehbild, sondern auch online im Rahmen von wdr.de und mobil unter mobiltext.wdr.de angeboten. Sowohl das Online-Angebot als auch die Mobil-Variante entsprechen dem WDR-Textangebot, das über das Fernsehgerät empfangbar ist.

3.2 Allgemeine Genehmigungsvoraussetzungen

Für die Überführung bestehender Telemedienangebote gelten die Bestimmungen des Artikel 7 des RStV. Artikel 7, Abs. 1 sieht vor, dass die Überführung des Bestands bis zum 31. August 2010 durchzuführen ist. Eine grundlegende Konsequenz aus dieser Verpflichtung ist, dass damit die 7-Tage-Frist nicht die Regel ist, sondern im Verweil-dauerkonzept Fristen festgelegt werden müssen.

3.2.1 Genehmigungspflichtiges Angebot

Die Intendantin des Westdeutschen Rundfunks hat mit Vorlage des Telemedienkonzepts zu „WDR Text“ zur Sitzung des Rundfunkrats am 26. Mai 2009 um Einleitung eines Genehmigungsverfahrens gebeten.

Sofern es sich um ein kanalgebundenes Begleitangebot zum WDR-Fernsehprogramm handelt, ist aus Sicht des WDR-Rundfunkrates zweifelhaft, ob ein Drei-Stufen-Test überhaupt erforderlich ist, da solche programmbegleitenden Teletextangebote bereits zusammen mit den gesetzlich beauftragten Fernsehprogrammen als beauftragt gelten¹⁵. Jedoch ist "WDR Text" auch unabhängig vom Fernsehprogramm über das Portal www.videotext.wdr.de online und über www.mobiltext.wdr.de auch auf mobilen Endgeräten zu empfangen; insofern ist unklar, ob das Angebot bereits gesetzlich beauftragt ist. Aus diesem Grund führt der WDR-Rundfunkrat einen Drei-Stufen-Test für dieses Angebot durch und erfüllt damit eine Forderung des VPRT (S. 67). Nach Ansicht des VPRT (S. 67) müssten auch für den Fernsehtext die Anforderungen des Drei-Stufen-Tests erfüllt sein, da es sich beim Teletext um ein Telemedium handle und dieser vielfach auch online bereit gestellt werde.

¹⁵ Vgl. Amtl. Begründung zum 12. RÄndStV, § 11b RStV.

3.2.2 Angebot ist noch nicht gesetzlich beauftragt

Der WDR geht davon aus, dass nur sendungsbezogene Inhalte im Rahmen von "WDR Text" bis zu 7 Tage (bzw. bei Großereignissen der 1. oder 2. Bundesliga: bis zu 24 Stunden) vorgehalten werden, die bereits gesetzlich beauftragt sind. Im Übrigen ist das Angebot noch nicht gemäß § 11d Abs. 2 gesetzlich beauftragt und daher als bestehendes Telemediengebot gemäß Art. 7 des 12. RÄStV vom Rundfunkrat einer Bestandsprüfung zu unterziehen.

3.2.3 Kein gesetzlich unzulässiges Angebot

Nicht zulässig sind Telemedienangebote, die

- nicht journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet oder
- nichtsendungsbezogen und presseähnlich sind,
- die Werbung oder Sponsoring enthalten,
- die gekaufte Spielfilme oder Serien zeigen,
- die flächendeckende Lokalberichterstattung enthalten oder
- die gemäß der Negativliste zu § 11d Abs. 5 RStV unzulässig sind.

Als textbasiertes, werbe- und sponsoringfreies Angebot hatte der WDR-Rundfunkrat lediglich Anlass zur Prüfung, ob "WDR Text" presseähnlich ist bzw. presseähnliche Angebote enthält und ob flächendeckende lokale Berichterstattung stattfindet.

3.2.3.1 Presseähnlichkeit

Gemäß § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV sind nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote unzulässig.

Presseähnlich sind gemäß der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 Ziff. 19 RStV:

"..nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen".

In der Begründung zum 12. Rundfunkstaatsvertrag (S. 17 f.) wird näher erläutert:

„Mit dieser Vorschrift trägt der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass für die Nutzung im Internet gestaltete Angebote regelmäßig aus einer von den Nutzern erwarteten Kombination verschiedener Elemente bestehen, die Text, Ton und Bild verbinden. Vor diesem Hintergrund soll der Tendenz begegnet werden, dass von Rundfunkanstalten angebotene nichtsendungsbezogene Telemedien den inhaltlichen und gestalterischen Schwerpunkt in Texten setzen. Im Umkehrschluss kann ein solcher Schwerpunkt vermieden werden, wenn öffentlich-rechtliche nichtsendungsbezogene Telemedienangebote ihren Schwerpunkt in einer hörfunk- und/oder fernsehähnlichen Gestaltung haben. Dies bedeutet, dass nichtsendungsbezogene Telemedienangebote der Rundfunkanstalten Texte aufweisen dürfen, denn das Verfassen und Lesen von Texten ist eine Kulturtechnik. Texte werden beispielsweise benötigt, um dem Nutzer überhaupt den zielgerichteten Zugriff auf ein

Telemidium zu ermöglichen. Bei nichtsendungsbezogenen Telemedien ist beispielsweise auch zu erwarten, dass Texte erforderlich sind, um durch Ton und Bild dargestellte Gestaltungselemente für den Nutzer kognitiv erfassbar zu machen. Auch vor dem Hintergrund des inhaltlichen Anspruchs, den Absatz 3 über § 11 hinaus formuliert, ist es angemessen, dass nichtsendungsbezogene Telemedien eine dem jeweiligen Thema entsprechende Kombination von Text, Ton und Bild aufweisen.“

a) Stellungnahme des ZVNRW

Der ZVNRW (S. 7) äußert in seiner Stellungnahme vom 26. August 2009 die Auffassung, dass es sich bei dem Online-bzw. Mobilangebot von „WDR Text“ in weiten Teilen um ein „presseähnliches Text-Nachrichtenportal ohne ausgewiesenen Sendungsbezug“ handle. „Für die Zukunft“ wird eine „internet-typische Formatierung“ für möglich gehalten, die sich von „einem üblichen Textportal“ kaum noch unterscheidet.

b) Prüfung durch den WDR-Rundfunkrat

aa) "WDR Text" ist nicht "sendungsbezogen" im Sinne des RStV

Obwohl "WDR Text" einen engen inhaltlichen Bezug zum Fernseh- und Hörfunkprogramm des WDR und der ARD aufweist und auch zu einem erheblichen Teil parallel zum Fernsehprogramm genutzt wird, sind nicht sämtliche Inhalte von "WDR Text" "sendungsbezogen" in dem sehr eng definierten Sinne eines Bezugs auf eine einzelne Sendung nach § 2 Abs. 2 Ziff. 18 RStV. Das Angebot "WDR Text" wurde dem Rundfunkrat von der Intendantin deshalb als ein insgesamt "mehrfach sendungsbezogenes" oder "bündelnd sendungsbezogenes", und somit im Sinne des RStV nichtsendungsbezogenes Angebot zum Drei-Stufen-Test vorgelegt. Dieses Grundprinzip wird schon daraus ersichtlich, dass der Sendungsbezug der einzelnen sendungsbezogenen Inhalte nicht, wie es anderenfalls nach § 11 d Abs. 3 Satz 2 RStV notwendig wäre, im Telemedienkonzept jeweils gesondert ausgewiesen wird. Im Übrigen gibt aus Sicht des Rundfunkrats ohnehin nur ein "mehrfacher Sendungsbezug" überhaupt für ein Teletextangebot einen Sinn, dessen besondere Qualität in der Aktualität der Inhalte besteht, die laufend aktualisiert werden und deshalb häufig einen Bezug zu mehreren konkreten Sendungen aufweisen müssen.

Allerdings sind nichtsendungsbezogene Telemedien nicht grundsätzlich nur in einem engeren Umfang zulässig als sendungsbezogene Telemedien. Sendungen und sendungsbezogene Telemedien sind während einer Abrufmöglichkeit von sieben Tagen

bereits gesetzlich beauftragt und erst bei längerer Verweildauer, im Rahmen eines Drei-Stufen-Tests zu genehmigen. Für nichtsendungsbezogene Telemedien ist generell die Überprüfung und Genehmigung im Rahmen eines Drei-Stufen-Tests erforderlich. Dieser Unterschied rechtfertigt aber nicht die Annahme, dass deshalb eine Art "Regel-Ausnahme-Verhältnis" zwischen dem 7-Tage-Abruf und längeren Verweildauern oder zwischen sendungsbezogenen und nichtsendungsbezogenen Telemedien besteht. Dafür finden sich auch in den Gesetzesmaterialien keinerlei Anhaltspunkte. Der wesentliche Unterschied ist, dass nichtsendungsbezogene Angebote dem Verbot unterliegen, "presseähnlich" zu sein.

bb) "WDR Text" ist nicht "presseähnlich"

Vorbemerkung

"Presseähnlich" sind gemäß der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 Ziff. 19 "nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen".

Bei der Prüfung, ob „WDR Text“ presseähnlich ist, verweist der WDR-Rundfunkrat darauf, dass die sowohl im Rundfunkstaatsvertrag¹⁶ als auch im überarbeiteten und am 7. Mai 2010 versendeten Telemedienkonzept zu „wdr.de“¹⁷ formulierten Aussagen zu presseähnlichen Angeboten auf „WDR Text“ nur begrenzt zutreffen, da es sich um den Sonderfall eines textbasierten Telemedienangebots handelt.

Prüfgegenstand als möglicherweise „presseähnliches Angebot“ ist das gesamte Angebot "WDR Text". Der Rundfunkrat hat geprüft, ob nach journalistisch-redaktionellen Kriterien auch abgrenzbare Funktionalitäten innerhalb von "WDR Text" als "Angebot" in Betracht kommen könnten, die als "presseähnlich" zu überprüfen wären. Keine Anhaltspunkte gibt es dagegen dafür, dass der Angebotsbegriff auch auf einzelne Rubri-

¹⁶ In der amtlichen Begründung zum 12.RStV (S. 17) heißt es, dass mit dem Verbot nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote (§ 11 d, Abs. 2, Ziff. 3) dem Umstand Rechnung getragen werde, dass für die Nutzung im Internet gestaltete Angebote regelmäßig aus einer von den Nutzern erwarteten Kombination verschiedener Elemente bestehen, die Text, Ton und Bild verbinden.

¹⁷ „Das Internetangebot dient ebenso wie Fernsehen und Hörfunk der Erfüllung des Programmauftrags, nutzt dafür jedoch neue Formen der Kommunikation und der Interaktion. Es ist in seiner Gesamtheit multimedial und interaktiv und deshalb nicht presseähnlich im Sinne des RStV. Hörfunk- und fernsehähnliche Gestaltungsformen sowie telemedienspezifische Elemente sind Schwerpunkte der Darstellung.“ (Telemedienkonzept „wdr.de“ in der Fassung vom 19. Mai 2010, S. 14)

ken (Nachrichten; Wetter usf.) oder gar einzelne dort eingestellte Inhalte oder Artikel anzuwenden sein könnte.

Der Umfang des zu prüfenden "journalistisch-redaktionell gestalteten Angebots" ergibt sich leider nicht eindeutig aus dem Wortlaut des § 2 Abs. 2 Ziff. 19, da dort der Umfang des Angebotsbegriffs nicht ausdrücklich definiert wird. § 2 Abs. 2 Ziff. 19 erklärt lediglich: „Im Sinne des Staatsvertrages ist ... ein presseähnliches Angebot nicht nur elektronische Ausgaben von Printmedien, sondern alle journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die nach Gestaltung und Inhalt Zeitungen oder Zeitschriften entsprechen.“

Es ergibt sich jedoch aus dem systematischen Zusammenhang, dass ein "Angebot" mehr sein muss als ein einzelner online gestellter Beitrag innerhalb eines journalistisch-redaktionell gestalteten Gesamtangebots.

Von besonderer Bedeutung ist die Vorschrift, dass entsprechend § 2 Abs. 2 Ziff. 19 (s.o) ein „presseähnliches Angebot" dem Vergleichsobjekt einer Zeitung oder Zeitschrift entsprechen muss, d. h. einem redaktionell in sich geschlossenen Gesamtprodukt, und nicht etwa Vergleichsmaßstab die redaktionelle Einheit eines einzelnen Artikels oder Ressorts ist.

Diese Definition spricht gegen eine abweichende, engere Betrachtungsweise bei den Telemedien. In § 11d werden Angebotstypen wie "Sendungen auf Abruf bis zu sieben Tage" oder "Archive" unterschieden; jedoch werden diese nicht etwa jeweils als "Angebot" bezeichnet, sondern als "Telemedien". Im Unterschied dazu heißt es im § 11d Abs. 2 Ziff. 3, Verweildauern seien "angebotsabhängig" zu differenzieren. Nach § 11f Abs. 4 ist für "neue oder veränderte" Angebote jeweils ein Drei-Stufen-Test durchzuführen, wobei dem Gesetz nicht entnommen werden kann, dass dieses aufwändige Prüfverfahren für "kleinteilige" Veränderungen vorgesehen sein soll.

Der systematische Zusammenhang spricht deshalb bei der Prüfung der Presseähnlichkeit dafür, auf jeweils nach journalistisch-redaktionellen Kriterien in sich geschlossene, abgrenzbare Gesamtangebote abzustellen.

Kriterien der Presseähnlichkeit – Inhalt und Gestaltung

"WDR Text" wäre dann presseähnlich, wenn das Angebot nach Inhalt oder Gestaltung einer Zeitung oder Zeitschrift entspräche. Es lassen sich jedoch keine Inhalte ausmachen, die zeitung- oder zeitschriftenspezifisch wären und nicht zugleich auch Inhalte eines Rundfunkprogramms oder eines journalistisch-redaktionell gestalteten Telemediums sein könnten oder dürften. Vielmehr ist es Begriffs- und Wesensmerkmal auch von Rundfunkprogrammen und Telemedien, dass sie journalistisch-redaktionell gestaltet sind (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 und § 11 d Abs. 1). Eine Maßgabe journalistisch-redaktioneller Gestaltung ist die zeitnahe Weitergabe von Informationen, die zur Meinungsbildung beitragen (vgl. Amtl. Begr. zum 12. RÄndStV, § 11d). Es gehört zum Kern des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, möglichst umfassend aktuelle Berichterstattung zu leisten. Umgekehrt gibt es Inhalte oder Gestaltungselemente, die in Rundfunk und Telemedien vorkommen, nicht jedoch in Zeitungen oder Zeitschriften, wie z. B. Live-Ticker oder aktuelle Verkehrsnachrichten. Die Aufnahme solcher Inhalte kann ein Anhaltspunkt dafür sein, dass ein Angebot nicht "presseähnlich" ist.

Es kommt deshalb für die Bestimmung der Zeitschriften- oder Zeitungstypik entscheidend auf die Gestaltung des Telemediums an; diese darf nicht einer Zeitung oder Zeitschrift ähnlich sein. Ob das Angebot dagegen eine Funktion hat, die einer Zeitung oder Zeitschrift vergleichbar ist, ist nach der Legaldefinition unbeachtlich; einen entsprechenden Ergänzungsvorschlag des VPRT zur Definition der Presseähnlichkeit hat der Gesetzgeber zudem nicht aufgenommen¹⁸.

Der Rundfunkrat als Rechtsanwender ist nicht befugt, das Tatbestandsmerkmal "presseähnlich" entgegen dem Wortlaut der gesetzlichen Definition auszulegen, selbst wenn es nach Auffassung des Rundfunkrats unglücklich und unklar formuliert ist. Denn nach der geltenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts spricht nichts dafür, dass nicht-verkörpernte journalistisch-redaktionell gestaltete Onlineangebote der *Pressefreiheit* und nicht vielmehr, als flüchtige, elektronisch transportierte Inhalte, der *Rundfunkfreiheit* unterfielen, insbesondere wenn sie von Rundfunkanstalten, in Erfüllung ihres Funktionsauftrags, angeboten werden¹⁹. Das Bundesverfas-

¹⁸ Vgl. Stellungnahme des Verbands Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT) zum Entwurf des 12. RÄndStV, Stand 12. Juni 2008, B.I.1.b.

¹⁹ Unter den Pressebegriff fasst das Bundesverfassungsgericht Druckerzeugnisse sowie andere in einem Druck- oder Presseverfahren entstandene Medienformen wie Schallplatten, Disketten und CD-ROMs, vgl. BVerfGE 12, 113;

sungsgericht bestimmt die Reichweite der Rundfunkfreiheit auch für "neue Dienste mittels neuer Techniken" funktional, d. h. Onlineangebote sind in dem Umfang verfassungsrechtlich geschützt, in dem sie eine dem Rundfunk vergleichbare Funktion für die Meinungsbildung erfüllen²⁰. Das Gericht hat jedoch andererseits bislang nicht auch für die Pressefreiheit eine funktionale Betrachtungsweise anerkannt, sondern dem Schutz der Pressefreiheit ausschließlich verkörperte Produkte zugeordnet²¹.

Es liegt auf der Hand, dass die herkömmliche Abgrenzung gesonderte Kommunikationsgrundrechte der Rundfunk- und Pressefreiheit im Zeitalter konvergenter Angebote im Internet schwieriger geworden ist. Mit der EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste²² und ihrer Umsetzung in deutsches Recht durch den 12. RStV wurde dieser Entwicklung Rechnung getragen. Die Teletextangebote wurden dabei ausdrücklich dem Rundfunkrecht zugeordnet.

Es ist demnach nicht erkennbar, dass der Rundfunkrat das Tatbestandsmerkmal "presseähnlich" für „WDR Text“ als nichtsendungsbezogenes Angebot, in "textbasiert" umdeuten dürfte.

"WDR Text" strukturiert, ebenso wie eine Zeitung oder Zeitschrift, Inhalte in bestimmten thematischen Rubriken/Ressorts. Darin folgt "WDR Text" jedoch wie dargelegt lediglich einem allgemeinen Grundprinzip journalistisch-redaktioneller Gestaltung. Ferner enthalten beide Angebote keine Bewegtbilder und sind aktuell ("WDR Text" ist jedoch anders als eine Zeitung nicht nur tagesaktuell, sondern wird ggf. auch in häufigeren Zeitintervallen aktualisiert).

15, 223; 20, 162; Löffler, Presserecht, Kommentar, 5. Auflage 2006. LPG § 7 Rn. 2 ff; ähnlich die gesetzliche Definition von Druckwerken z. B. gemäß § 2 Abs. 1 LPG NRW.

²⁰ BVerfGE 83, 238, 320 ausdrücklich unter Einbeziehung von Videotext als reinem Textdienst.

²¹ BVerfGE 12, 113; 15, 223; 20, 162; das OLG Köln hat entsprechend dieser Abgrenzung elektronische Newsletter der Rundfunk-, nicht aber der Pressefreiheit zugeordnet, Urteil vom 9. September 2009, 6 U 48/09.

²² EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007.

Jedoch unterscheidet sich "WDR Text" in den zentralen Gestaltungselementen deutlich von einer Zeitung oder Zeitschrift bzw. dessen elektronischer Ausgabe:

- "WDR Text" ist ein reines Textangebot, ohne die zeitung-/zeitschriftentypische Kombination mit Bildern.
- Das Angebot hat keine der typischen "Titelseite" einer Zeitung oder Zeitschrift vergleichbare Startseite, sondern lediglich zentrale Headlines aktueller Hauptmeldungen, die sich am linearen Programm orientieren und die ansatzweise an die "Aufmacher" einer Zeitung oder Zeitschrift erinnern.
- Die Gliederung in Hauptebene (Startseite) und Unterebenen ist deutlich verschachtelter (z. B. führt ein Link von der Startseite auf die Rubrik "Sport" und diese wiederum erst auf einzelne Inhalte bzw. deren Seitenzahlen).
- Zum Teil enthält "WDR Text" andere Inhalte (Verkehrsmeldungen, Liveticker) und Darstellungsformen.
- Inhaltlich häufig "bündelnder" Bezug zu mehreren Sendungen.
- Stark auf das Rundfunkprogramm des WDR bezugnehmende Inhalte
- Deutlich andere Aufmachung ("look and feel"): nahezu vollständiger Verzicht auf optische Gestaltungsmittel, die die Aufmerksamkeit auf einzelne Meldungen lenken; keine variablen Schriftgrößen oder optisch hervorgehobene Überschriften etc.

"WDR Text" entspricht somit insgesamt nicht in Inhalt oder Gestaltung einer Zeitung oder Zeitschrift und ist daher kein presseähnliches Angebot.

3.2.3.2 Flächendeckende lokale Berichterstattung

Gemäß § 11d Abs. 5 Satz 3 ist eine flächendeckende lokale Berichterstattung in gebührenfinanzierten Telemedien nicht zulässig.

Stellungnahmen Dritter

Der VPRT (S. 67) hält es für möglich, dass „WDR Text“ flächendeckende lokale Berichterstattung enthalte. Zur Begründung verweist der VPRT darauf, dass neben NRW-weiten auch regionale und lokale Nachrichten aus den einzelnen Studiogebieten präsentiert würden.

Ausführungen im Telemedienkonzept und in der Kommentierung der Intendantin

Im Telemedienkonzept (S. 10) des WDR wird demgegenüber betont, eine flächendeckende lokale Berichterstattung werde nicht erfolgen. Die Intendantin nimmt zu dem Hinweis des VPRT in ihrer Kommentierung nicht nochmals gesondert Stellung.

Beratungsergebnis des WDR-Rundfunkrats

"Lokale" Berichterstattung ist eine Berichterstattung über ein lokales Verbreitungsgebiet, dass relevante Ereignisse bzw. Informationen, in Abgrenzung zu "landesweiter" und "regionaler" Berichterstattung spiegelt. Die Grenze zur "regionalen" oder gar landes- oder bundesweiten Berichterstattung ist jedoch fließend; so kann ein Ereignis in einer bestimmten Stadt nur für die Bewohner dieser Stadt von Interesse sein, oder aber zugleich auch Relevanz für ein überörtliches Publikum haben. „WDR Text“ bietet im Rahmen seiner Nachrichtenseiten auch lokale Nachrichten aus den einzelnen Studiogebieten des WDR an. Durch die Präsentation von lokalem Wetter, - Verkehr sowie der lokalen Sportergebnisse werden regionale Bezüge hergestellt.

"Flächendeckend" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Er kann zum einen in der Weise verstanden werden, dass lokale Berichterstattung nicht für sämtliche Städte und Gemeinden des Sendegebiets erfolgen darf, oder er könnte so auszulegen sein, dass die lokale Berichterstattung inhaltlich nicht "flächendeckend", d. h. umfassend sein dürfe. Jedenfalls ist lokale Berichterstattung in einem Umfang, der nicht flächendeckend ist (örtlich oder inhaltlich verstanden), zulässig. Zudem sind sämtliche Informationen, die von lokalem, aber auch von regionalem oder landesweitem Interesse sind, nicht nur zulässig, sondern mit ihnen erfüllt der WDR gerade in besonderer Weise seinen Programmauftrag. Es ist zentraler Bestandteil des Auftrags des WDR, regionale Berichterstattung zu leisten (§ 4 Abs. 3 WDR-Gesetz). Er hat in seinen Angeboten einen "umfassenden Überblick über das regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben" (§ 11 Abs. 1 Satz 2 RStV).

Der WDR-Rundfunkrat hat die Bedenken des VPRT aufgegriffen und mit Beschluss vom 19. März 2010 die Intendantin zum Telemedienkonzept zu „wdr.de“ hinsichtlich des Verbots der flächendeckenden Lokalberichterstattung um präzisierende qualitative und quantifizierte Aussagen gebeten, die die Unterscheidung zwischen Lokal- und

Regionalberichterstattung erlauben. Die Intendantin ist dieser Forderung im überarbeiteten und am 7. Mai 2010 übermittelten Telemedienkonzept zu „wdr.de“²³ nachgekommen.

Dort heißt es:

„Die Verwendung der Begriffe lokal und regional erfolgt im Allgemeinen in der deutschen Sprache und in den Medien unscharf. Im Fernsehen betreibt der WDR zwar eine intensive **Regionalberichterstattung** - die Hauptsendungen dieses Formats heißen aber **Lokalzeit**. Allgemein werden mit „*lokal*“ eher positiv besetzte Begriffe wie Nähe und Überschaubarkeit verbunden – mit „*regional*“ eher negativ oder neutral besetzte Begriffe wie Bahn-Tarife oder Verwaltungseinheiten. Trotz der Verwendung des „gefälligeren“ Begriffs ist die Berichterstattung des WDR auch im Fernsehen nur bis auf die regionale Ebene aufgefächert. Im Radio sind die Berichterstattungsgebiete nicht überall identisch mit den Fernsehgebieten – die Granularität ist jedoch prinzipiell gleich – ebenso wie im WDR-Internetangebot.

Die bevölkerungsreichen Berichterstattungsräume des WDR in NRW (etwa: Köln, Düsseldorf, Essen und Dortmund) entsprechen dabei deutlich eher dem Versorgungsgebiet kleiner Landesrundfunkanstalten als dem Einzugsbereich einer Lokalzeitung.

Ein wichtiges Kriterium für die publizistische „Lokalität“ liegt darüber hinaus in der Gegenüberstellung des Verbreitungsgebiets eines WDR Regionalstudios und der Zahl der dort erscheinenden Lokalzeitungen:

- Im Gebiet des Studios Köln beispielsweise gibt es mindestens zwölf verschiedene Lokalausgaben.
- Die Berichterstattung selbst des flächenmäßig kleinsten Studios (Wuppertal) deckt ein Gebiet ab, in dem sechs Lokalzeitungen erscheinen, die allesamt ihre Beiträge auch online zum Abruf anbieten.

Insgesamt gibt es in NRW mehr als 40 regionale Tageszeitungen. Mit ihren jeweiligen Lokalausgaben stehen ca. 180 lokale Printausgaben den elf Regionalstudios des WDR gegenüber. [Walter J. Schütz, der seit Jahrzehnten das Zeitungsangebot und die Wettbewerbssituation im Zeitungsmarkt beobachtet, zählt für Nordrhein-Westfalen 46 Zeitungsverlage als Herausgeber einer Abonnementzeitung mit örtlicher/regionaler Verbreitung und insgesamt 378 Lokalausgaben (Stand 2008)]. Dies veranschaulicht die Proportionen und verdeutlicht, dass der WDR hinsichtlich der Feinkörnigkeit seiner Berichterstattung in keinem Medium auch nur in der Nähe flächendeckender Lokalberichterstattung einzuordnen ist.“

Der WDR-Rundfunkrat legt Wert darauf, dass die Präzisierung im überarbeiteten Telemedienkonzept zu „wdr.de“ auch für das Begleitmedium „WDR Text“ gilt. Mit dieser Ergänzung stellt der WDR-Rundfunkrat fest, dass im Rahmen von „WDR Text“ keine flächendeckende lokale Berichterstattung stattfindet.

²³ Telemedienkonzept „wdr.de“ in der Fassung vom 19. Mai 2010, S. 31.

3.3 Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV – Drei-Stufen-Test

3.3.1 Erste Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?

§ 11 Abs. 1 und § 11f Abs. 4 Satz 2 Ziff. 1 bestimmen als den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, durch Herstellung und Verbreitung „seiner 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“. Für den WDR ist der Auftrag zudem beschrieben in § 1 Abs. 1, § 3 Abs. 1 und § 4 WDR-Gesetz. Insbesondere hat der WDR in seinem Angebot einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische und nationale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sein Programm hat der Information, Bildung und Unterhaltung zu dienen. Er hat Beiträge zur Kultur, Kunst und Beratung anzubieten. Künftig wird zudem der Bildungsauftrag, einschließlich der Vermittlung von Allgemeinwissen, besonders hervorgehoben (§ 4 Abs. 4 der bereits vom Landtag beschlossenen Novelle zum WDR-Gesetz). Im Programm soll der regionalen Gliederung, der kulturellen Vielfalt des Sendegebiets, dem Prozess der europäischen Integration und den Belangen der Bevölkerung einschließlich der im Sendgebiet lebenden Menschen mit Migrationshintergrund Rechnung getragen werden (§ 4 Abs. 2 und 3 WDR-Gesetz). Dies gilt nach § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-Gesetz uneingeschränkt auch für Online-Angebote.

Dort heißt es:

„Der WDR veranstaltet und verbreitet seine Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit.“

In § 11d Abs. 3 Satz 1 RStV wird für Telemedienangebote vorgeschrieben, dass durch sie „allen Bevölkerungsgruppen eine Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden (soll)“.

Ausführungen im Telemedienkonzept

„WDR Text“ ist gemäß Ziff. 1.2.1.1 des Telemedienkonzepts ein aktuelles Informationsangebot für alle Bevölkerungs- und Altersgruppen. „WDR Text“ vertieft Sendungen des WDR-Fernsehens mit programmbezogenen Zusatzinformationen und bietet Hörgeschädigten Untertitel zu vielen Sendungen des WDR. Der inhaltliche Schwer-

punkt liegt auf aktuellen Programminformationen und redaktionell gestalteten Nachrichten.

Das Themenspektrum umfasst ferner lokale und regionale Nachrichten aus Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport sowie aktuelle Dossiers und Serviceinformationen (Wetter, Verkehr, Abflug- und Ankunftszeiten etc.). „WDR Text“ begleitet auch die Sportberichterstattung der Hörfunk- und Fernsehsendungen des WDR.

Da der Teletext unmittelbar mit dem Fernsehsignal übermittelt wird, handelt es sich um ein leicht zugängliches Medium.

Neben ausführlichen Programm- und Serviceinformationen bietet „WDR Text“ einen Überblick über die wichtigsten Nachrichten aus NRW. Die Zusammenarbeit mit „ARD Text“ ermöglicht die Abbildung auch von nationalen und international relevanten Ereignissen. Auf diese Weise leistet „WDR Text“ einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung und macht einer uneingeschränkten Zielgruppe die Teilhabe an der Informationsgesellschaft möglich. Das Angebot zeichnet sich durch eine objektive und unparteiische Berichterstattung aus. Ebenfalls ist das Angebot frei von kommerziellen Inhalten und Interessen. Überdies leistet das Angebot mit seiner Untertitelung einen wichtigen Beitrag zur Zugänglichkeit der Sendungen im linearen WDR-Programm, dies sowohl für Hörgeschädigte als auch für Personen, die beim Verständnis der deutschen Sprache Unterstützung brauchen.

Stellungnahmen Dritter

Der VPRT spricht sich dafür aus zu überprüfen, ob ein umfassender Service-Teil mit „individualisierten Services“ aus den Bereichen Wetter, Verkehr, Rezepte, Gartentipps oder die extra für den Videotext erstellten Dossiers zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehören (VPRT, S. 67).

Zur „Sportberichterstattung inklusive Randsportarten“ merkt der VPRT an, dass letztere nicht nur im „WDR Text“, sondern auch im WDR-Programm stattfinden sollten (VPRT, S. 67).

Die Aussagen zur Verweildauer sind dem VPRT (S. 68) „nicht ganz verständlich“. Nachstehend zitiert er die Angaben aus dem Telemedienkonzept, es werden aber keine konkreten Hinweise zu gewünschten Veränderungen gegeben.

Schließlich befürchtet der VPRT, mit fortschreitender Digitalisierung könne sich der Videotext zu einer Angebotsform mit interaktiven Elementen entwickeln (VPRT, S. 68).

Kommentierung der Intendantin

Die Intendantin entgegnet, dass es im WDR Videotext keine individualisierten Services in den Bereichen Wetter, Verkehr, Rezepte, Gartentipps und im Bereich der Dossiers gebe. Alle Informationen hätten ausnahmslos einen Sendungsbezug. Auch die Wetterinformationen entsprächen den Ausstrahlungen in Radio und Fernsehen, ebenso die Verkehrsinformationen. Diese würden teilweise unbearbeitet übernommen, teilweise videotextgerecht formatiert. Zu Unwettermeldungen sei der WDR zudem gesetzlich verpflichtet (Kommentierung, S. 43).

Die Dossiers dienen der Nachhaltigkeit von Informationsvermittlung, die ebenfalls sämtliche Sendungsbezüge zur Vertiefung von Radio- und Fernsehsendungen hätten. Themen seien zum Beispiel: Kirchentag, Woche des Ehrenamts oder 20 Jahre Mauerfall (Kommentierung, S. 43).

Die Intendantin hält die Kritik des VPRT zum Verweildauerkonzept für zu pauschal, um konkret darauf erwidern zu können (Kommentierung, S. 44).

Beratungsergebnis des WDR-Rundfunkrats

Der WDR-Rundfunkrat erachtet die vom „WDR Text“ angebotenen Informationen als Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags, zumal sich der enge Bezug auf das Rundfunkprogramm vielfach belegen lässt. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 WDR-Gesetz ist es Auftrag des WDR, ein Online-Angebot mit programmbezogenen Inhalt anzubieten. Durch „WDR Text“ ist dieser Auftrag in besonderem Maße erfolgt.

Jedoch wird auch durch die nicht unmittelbar programmbezogenen Inhalte, z. B. in der Rubrik "Service" der Auftrag des WDR, in leicht zugänglicher Form umfassende und möglichst aktuelle Information anzubieten, erfüllt. Dies ist insbesondere für die vom VPRT benannten "Dossiers" der Fall. Entscheidend für die Erfüllung des Auftrags ist nicht, ob Inhalte aus konkreten Sendungen (einschließlich Hintergrundmaterial) möglichst im engen Zusammenhang mit diesen Sendungen aufbereitet werden. So kann für die Onlinenutzung gerade eine andere spezifische Form der Abrufbarkeit (hier z.

B.: "A-Z" nach Stichworten; losgelöst von der jeweiligen Sendung) die Information leichter und schneller auffindbar machen. Bestimmte Sendeeinhalte vertiefende "Dossiers" entsprechen in besonderem Maße dem Bedürfnis, über das Internet gezielt auch detaillierte Informationen zu erhalten.

Die Möglichkeit, Informationen im Videotext nachzulesen, ist ein wichtiges Mittel der Nachhaltigkeit von Berichterstattung. „WDR Text“ erfüllt die Funktion der sendungsbegleitenden Information, schafft einen schnellen Zugang zu aktuellen Informationen, verfügt über eine einfache Navigation, weist einen hohen Informationsgehalt zu politischen und regionalen Themen auf und verzichtet auf „unterhaltende Elemente“.

Zur Kritik des VPRT (S. 67), individualisierte Service-Angebote erfüllten nicht den Auftrag, kann festgehalten werden, dass dem Gesetz diese generelle Aussage nicht entnommen werden kann. Die Negativliste enthält die individualisierten Service-Angebote und Formen der Individualkommunikation in Foren oder Chats, die gebührenfinanziert nicht zulässig sind. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Service-Angebote, die für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung relevant und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag abgedeckt sind, von den Rundfunkanstalten nicht in einer zunehmend individualisierten Form verfügbar gemacht werden dürften.

Randssportarten (Badminton, Schach, Wasserball, Kegeln etc.) werden auf „WDR Text“ stark abgebildet. Dies erfolgt durch die Darstellung von Ergebnissen inklusive der Ergebnis-Tabellen. In der besonderen Berücksichtigung von Randsportarten ist ein wichtiger Beitrag des Angebots zur Erfüllung des Informations- und Unterhaltungsauftrages zu sehen.

Die Forderung des VPRT (S. 67), eine größere Vielfalt an Sportarten einschließlich von Randsportarten auch im WDR-Programm zu stärken, unterstützt der WDR-Rundfunkrat ausdrücklich.

Der WDR-Rundfunkrat hält das Verweildauerkonzept zu „WDR Text“ grundsätzlich für schlüssig. Da die Inhalte ohnehin mehrmals täglich aktualisiert werden, stehen die Inhalte von „WDR Text“ meist nur wenige Stunden oder Tage zur Verfügung. Somit ist eine Verweildauer von maximal sieben Tagen für den Großteil des Angebots angemessen. Die Begründung für längere Verweildauern ist nachvollziehbar. Dossiers mit ver-

tiefenden Hintergrundinformationen leisten einen Beitrag zu nachhaltiger Berichterstattung und sind demnach auch über einen längeren Zeitraum bereit zu stellen.

Die Bedenken des VPRT (S. 68-69), „WDR Text“ könne sich nach dem Telemedienkonzept künftig zu einer interaktiven Angebotsform entwickeln, hat der WDR-Rundfunkrat aufgegriffen. Da auch der Rundfunkrat eine nachlaufende Programmkontrolle und eine aktive Begleitung der weiteren Entwicklung der Telemedien durch die Gremien für unbedingt geboten hält, hat er mit Schreiben vom 25. März 2010 die Forderung an die Intendantin gerichtet, erstmalig für „WDR Text“ 24 Monate nach der Genehmigung des Telemedienkonzepts und danach mindestens alle 2 Jahre einen Bericht zur qualitativen und quantitativen Entwicklung der multimedialen Elemente zu erhalten. Die Intendantin hat dieser Forderung mit ihrem Schreiben vom 9. April 2010 entsprochen.

Des Weiteren wird der WDR-Rundfunkrat die Fortentwicklungen von "WDR Text" u. a. im Hinblick auf mögliche marktliche Auswirkungen oder mögliche Veränderungen des Angebots sehr genau beobachten. Der Rundfunkrat erwartet daher von der Intendantin, für „WDR Text“ über die Planung und Entwicklung neuer Technologien sowie neuer und optimierter Verbreitungswege so frühzeitig informiert zu werden, dass die Gremien die Möglichkeit haben, ihrer Verpflichtung gemäß § 11 Abs. 4 ff. nachzukommen.

Die Funktion der Untertitelung leistet zum einen einen Beitrag zur Barrierefreiheit des linearen WDR-Programms und schafft für hörgeschädigte Menschen einen Zugang zur Informationsgesellschaft. Zum anderen wird über diese Funktion ein Beitrag zur Integration von Minderheiten geleistet, da über die Untertitelung die Deutsche Sprache erlernt werden kann.

Der WDR-Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass „WDR Text“ einen wichtigen Beitrag zur Meinungsbildung leistet und Orientierungshilfe bietet und auf diese Weise den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen entspricht.

4. Zweite Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?

Der Rundfunkrat hat zu prüfen, in welchem Umfang das Telemedienangebot „WDR Text“ in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt (§ 11f Abs. 4 Nr. 2). Dabei sind Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote, die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots sowie dessen meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen.

Der WDR Videotext ist mit einer Tages-Netto-Reichweite²⁴ von 2,2 Mio. Nutzer/innen in 2008 das meist genutzte Teletextangebot der Dritten Programme.

Mit Blick auf den Teletextmarkt in Deutschland nimmt „WDR Text“ damit im Ranking Platz 9 ein.

Nr.	Angebot	Teletextnutzung – Leser in Mio. 2008
1	RTL Text	6,14
2	ProSieben Text	5,75
3	ARD Text	5,70
4	Sat.1 Text	5,56
5	ZDF Text	5,23
6	RTL II Text	4,39
7	kabel eins Text	4,03
8	VOX Text	3,87
9	WDR Text	2,20

Quelle: Goldmedia-Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen des Telemedienangebots Videotext WDR, S. 61.

„WDR Text“ erreicht 2008 in Deutschland einen Marktanteil von 3,55 Prozent (andere öffentlich-rechtliche Angebote: 28,71 Prozent; RTL Group: 26,37 Prozent; ProSieben-Sat.1: 17,09 Prozent)²⁵. Der Marktanteil von „WDR Text“ in NRW beträgt nach dem Telemedienkonzept (S. 9) im Februar 2009 11,2 Prozent.

²⁴ Der Begriff der Tages-Netto-Reichweite bzw. der Teletext-Leser beschreibt die Nutzer von Teletext mit der Mindestnutzungszeit eine Sekunde.

²⁵ Vgl. Goldmedia-Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen des Telemedienangebots Videotext WDR, S. 51;61-62.

4.1 Quantität und Qualität vorhandener frei zugänglicher Angebote

„WDR Text“ steht auf Ebene der Programminformationen in keinem intramediären publizistischen Wettbewerbsverhältnis, da kein anderes Teletextangebot Programminformationen zu den WDR-Programmen anbietet. Die Analyse des intramediären publizistischen Wettbewerbs konzentriert sich daher auf den Bereich der Informationsangebote.

Die Kriterien, anhand der beauftragte Gutachter des Rundfunkrates die publizistischen Wettbewerber identifiziert hat, wurden in Anlehnung an das Telemedienkonzept von „WDR-Text“ bestimmt. Als Kriterien zur Identifizierung ähnlicher Angebote wurden der regionale Fokus (NRW) und die Aktualität der Informationen (mehrmals tägliche Aktualisierung) der Angebote herangezogen. Des Weiteren erfolgte eine Überprüfung der Wettbewerber auf die Themen Politik, Wirtschaft, Kultur und Sport hin.

Auf Basis der Ergebnisse unter Nutzung der GVK-Angebotsdatenbank wurden drei verschiedene Klassen von Wettbewerbern definiert:

Umfassende Wettbewerber:

In einem ersten Schritt hat der Gutachter alle Wettbewerber identifiziert, die alle sechs Kriterien erfüllten, die zur Auswahl konkurrierender Angebote herangezogen wurden.

Wettbewerber in Teilbereichen:

In einem zweiten Schritt hat der Gutachter die Wettbewerber identifiziert, die mindestens eines der aufgeführten Kriterien erfüllen und den regionalen Fokus auf NRW setzen, da dies das Hauptmerkmal des WDR Textes ist.

Wettbewerber im weitesten Sinne:

Diese Kategorie hat der Gutachter möglichst weit gefasst. Der weiteste Wettbewerb sind alle übrigen Teletextangebote, die nicht über den regionalen Fokus verfügen, aber ein Informationsangebot zusätzlich zum Programminformationsdienst aufweisen.

Auf diese Weise wurden die publizistischen Wettbewerber aus der GVK-Angebotsdatenbank isoliert. Im Ergebnis verfügt „WDR Text“ über 44 publizistische Wettbewerber in Deutschland. „WDR Text“ hat keine umfassenden Wettbewerber, da kein Teletext-Angebot in Deutschland alle sechs Kriterien aufweist.

Es wurde mit NRW.TV nur ein Angebot als Wettbewerber in Teilbereichen identifiziert, da nur dieser Regional-TV-Sender im Teletext über ein regionales Informationsangebot in NRW verfügt. Alle anderen Lokal- und Regional-TV-Sender aus NRW bieten, sofern überhaupt ein Teletextangebot vorhanden ist, lediglich Programminformationen an.

Der Gutachter hat 43 Teletextangebote als Wettbewerber im weitesten Sinne identifiziert. Dazu zählen die vermeintlich inhaltlich annähernd umfangreichen privaten Angebote wie der Teletext von RTL oder Sat.1 sowie die anderen öffentlich-rechtlichen Teletextangebote.

4.2 Qualität des Angebots "WDR Text" und meinungsbildende Funktion angesichts der vorhandenen vergleichbaren Angebote

Ausführungen im Telemedienkonzept

Die Intendantin führt im Telemedienkonzept aus, dass „WDR Text“ sich von den Teletextangeboten der kommerziellen Sender durch die Werbefreiheit und vor allem durch den hohen Anteil an Informations- und Nachrichtenseiten unterscheidet, was im Besonderen für die regionalen Nachrichten gelte. Dabei handle es sich sowohl um NRW-weite Nachrichten als auch um lokale aus den WDR-Studiogebieten. Ein regionaler Bezug werde durch die Präsentation von lokalem Wetter, lokalem Verkehr und lokalen Sportereignissen hergestellt.

Ebenfalls biete „WDR Text“ keine Chat-Foren zu diversen Themen an, die bei den Teletextangeboten der kommerziellen Sender vornehmlich zur Kontaktaufnahme dienen. Die Inhalte entsprächen dem Rundfunkauftrag und seien redaktionell veranlasst und gestaltet. „WDR Text“ gehöre zu den meistgenutzten Videotext-Angeboten in Deutschland und habe aus Nutzer/innensicht nachweislich eine besondere Stellung im publizistischen Wettbewerb.

Beratungen des WDR-Rundfunkrates

Der Rundfunkrat kommt zu dem Schluss, dass „WDR Text“ auch im Verhältnis zu den publizistischen Wettbewerbern ein frei zugängliches Angebot ist, das im Informationsbereich sowohl durch ständig aktualisierte Nachrichten mit einem starken NRW-Bezug tagesaktuelle Informationen anbietet als auch durch Dossiers mit vertiefenden Hintergrundinformationen für eine nachhaltige Berichterstattung sorgt. Die umfang-

reichen Programminformationen zum linearen WDR-Programm werden als Alleinstellungsmerkmal bewertet, da sonst kein anderes Videotext-Angebot Programminformationen zum WDR-Programm anbietet.

Die Freiheit von Werbung und Sponsoring kommt bei „WDR Text“ als Qualitätsmerkmal hinzu. Das Angebot ist insbesondere mit seinen nordrhein-westfälischen Bezügen eine deutliche Bereicherung der publizistischen Vielfalt auf dem Videotext-Markt.

Nur das Teletextangebot von NRW.TV verfügt als einziger publizistischer Wettbewerber über regionale Nachrichten aus NRW. Darüber hinaus bietet das Textangebot auch überregionale Nachrichten zu den Themen Politik, Wirtschaft und Sport an und umfasst die Bereiche Vermischtes mit internationalen Nachrichten sowie Boulevard- und Gesellschaft. Der Bereich des Sports beinhaltet neben Fußball und Formel 1 auch die Sparten Sportmix und Pferdesport.

Das Angebot an regionalen Nachrichten des Textangebots von NRW.TV unterscheidet sich im Vergleich zu „WDR Text“ in Breite und Tiefe der Informationen, die nicht so umfangreich ausfallen.

4.3 Marktliche Auswirkungen des Angebots „WDR Text“

In Rahmen der Untersuchung des Beitrags zum publizistischen Wettbewerb sind auch durch eine gesonderte ökonomische Analyse die marktlichen Auswirkungen des Angebots zu untersuchen.

Telemedienkonzept

Der WDR äußert sich in dem vorliegenden Telemedienkonzept nicht zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots „WDR Text“, beschreibt aber die Wettbewerbssituation. Ausführungen finden sich in der Angebotsbeschreibung zu den Text-Angeboten von RTL, VOX, SAT.1 und Pro7. Der WDR kommt im Telemedienkonzept (S. 12) zu dem (ökonomisch nicht relevanten) Schluss, dass sich das Angebot „des WDR Textes von den ausgewiesenen Programmen durch den hohen, vor allem regionalen Informationswert, seine Werbefreiheit und die durchgängig kostenfreien Angebote“ abhebe.

4.3.1 Gutachten

Der WDR-Rundfunkrat hat am 16. Juli 2009 die Goldmedia GmbH sowie deren Kooperationspartner Dr. Jörg Karenfort (Kanzlei Salans LLP) und Prof. Dr. Tobias Lettl (Juristische Fakultät der Universität Potsdam) mit der gutachterlichen Bewertung der marktlichen Auswirkungen beauftragt.

Bereits vor der Ausschreibung der Gutachten hatte sich die zuständige Sachkommission mit Methodenfragen auseinandergesetzt. Zwar schreibt der Staatsvertrag hinsichtlich der marktlichen Gutachten keine speziellen Methoden vor, jedoch ist nicht auszuschließen, dass am Ende des Verfahrens eine erneute Beschwerde in Brüssel vorgetragen wird. Der WDR-Rundfunkrat hat deshalb entschieden, bewährte Marktabgrenzungsverfahren zu wählen, die auch die EU-Kommission empfiehlt.

Der Auswahl des Gutachters vorangegangen war ein mehrstufiges Auswahlverfahren, für das drei grundlegende Voraussetzungen zu erfüllen waren:

Der Gutachter musste glaubhaft darstellen können, dass die Methodik zur Darlegung der marktlichen Auswirkungen des jeweiligen Telemedienangebots von der EU-Kommission akzeptiert werden wird. Für die ‚Europa-Festigkeit‘ setzte der Rundfunkrat voraus, dass die Methode des ‚Hypothetischen Monopolistentests‘ zur Marktabgrenzung angewendet wird. Darüber hinaus sollte das Gutachten für die Willensbildung des Rundfunkrates einen qualitativen Beitrag zur Einschätzung des jeweiligen Telemedienangebots leisten. Dieser qualitative Beitrag sollte den Bezug des marktlichen Gutachtens zur publizistischen Bewertung des Telemedienangebotes verdeutlichen. Die Kosten des Gutachtens mussten nachvollziehbar sein und sich in einem engen Rahmen bewegen, da der Rundfunkrat prinzipiell auf sparsamen Umgang mit Gebührengeldern achtet.

4.3.1.1 Methodik

Die Gutachter von Goldmedia beleuchteten zur Prüfung der marktlichen Auswirkungen von „WDR Text“ zunächst die europarechtlichen Rahmenbedingungen, die Rechtsprechung des EuGH sowie des BGH und setzten sich insbesondere mit den Anforderungen der EU-Kommission zur Problematik von Marktabgrenzungen auseinander. In Folge dessen wird von vorneherein ein über das klassische Kartellrecht hinaus gehender Ansatz verfolgt.

Anhand der Produktmerkmale von „WDR Text“ und mithilfe der umfangreichen Wettbewerber-Datenbank, die Goldmedia im Auftrag der GVK bereits erstellt hatte, wurde die Substituierbarkeit des WDR-Angebots untersucht. Im ersten Schritt wurden die zentralen publizistischen Merkmale herausgefiltert. Da das WDR-Textangebot sowohl umfassende allgemeine Informationen als auch einen Programminformationsdienst umfaßt, wurden in Bezug auf die Informationsangebote der intramediäre Wettbewerb (Teletext) und in Bezug auf den Programminformationsdienst der intermediäre Wettbewerb (Online, Print etc.) analysiert.

Es erfolgte auch eine Marktumfeldanalyse, die Wertschöpfungsketten in vor- und nachgelagerten Märkten und Portfolio-Analysen berücksichtigt. Für die anschließende intramediäre Analyse des publizistischen Wettbewerbs wurden die zuvor identifizierten Wettbewerber unterteilt in: umfassende Bewerber, Wettbewerber in Teilbereichen und Wettbewerber im weitesten Sinn. Für die weitere Analyse wurde eine Eingrenzung auf den intramediären ökonomischen Wettbewerb avisiert.

In einem weiteren Untersuchungsschritt wurde das Ergebnis der Angebots- und Wettbewerbsanalyse überprüft und validiert durch einen SSNIP²⁶-Test, der empirisch mittels einer Conjoint²⁷-Analyse durchgeführt wurde. Der SSNIP-Test diente zur Marktabgrenzung (statische Analyse) und zur Untersuchung der hypothetischen Verhaltensänderung der Nutzer/innen bei Wegfall des Angebots „WDR Text“ (dynamische Analyse). Für „WDR Text“ (und „wdr.de“) wurden zwei Conjoint-Analysen durchgeführt: für die Nutzung von Programminformationen und für die Nutzung von Informationsangeboten. An Stelle der sonst üblichen kleinen, aber signifikanten Preiserhöhung (als Elastizitätskriterium) wurde das qualitative Merkmal „Reduktion der Angebotstiefe“ gewählt. Die Verringerung der Angebotstiefe wurde bei der Befragung zu den Programminformationsdiensten operationalisiert als Beschreibung von nur einer Vielzahl von Sendungen im Vergleich zur Beschreibung aller Sendungen; bei den Fragen nach

²⁶ SSNIP-Test (Small but significant and nontransitory increase in price) ist das von der EU-Kommission im Wettbewerbsrecht anerkannte Marktabgrenzungsverfahren. Grundmuster: Kaufen bei einer 5–10 % Erhöhung der Preise für ein Gut die Konsumenten vermehrt andere Güter (Substitute) und machen so die Preiserhöhung unrentabel, so gehören die Güter, auf welche die Konsumenten ausweichen, zum relevanten Markt.

²⁷ Die Conjoint-Analyse ist eine Methode zur Bewertung eines (ggf. fiktiven) Gutes. Dazu werden bestimmte Eigenschaften des WDR-Angebots (Stimuli) mit bestimmten Bedeutungsgewichten versehen, um daraus ein möglichst allgemein gültiges Gesamt-Präferenzurteil der Verbraucher über das Gut ableiten zu können. Mit Hilfe des Instruments der Befragung wird herausgefunden, welche Eigenschaften des Angebots auch im Verhältnis zu den Wettbewerbern (un)attraktiv sind.

der Nutzung der Informationsangebote wurde das Angebot um Dossiers, Hintergrundberichte und Specials reduziert.

Auf der Basis des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes und von AGF/GfK-Statistiken wurde jeweils eine nach Geschlecht, Alter und Region quotierte Stichprobe von 500 Personen online befragt. Den 500 Probanden wurden 12 Auswahlentscheidungen mit jeweils zwei Angeboten mit unterschiedlichen Merkmalsausprägungen zur Wahl gestellt. Daraus wurden 6.000 Einzelmeinungen generiert. Bei den Probanden wurde auf diesem Wege ermittelt, welche Alternativen sie nutzen würden, wenn es „WDR Text“ (bzw. „wdr.de“) nicht mehr gäbe.

Die zweite Befragung bot zwei Vorteile: erstens erfolgte sie intermediär, und ermöglichte es so, die Auswirkungen z.B. auf den Printbereich zu erfassen (und der vom Gutachter als Systemfehler des SSNIP- Tests apostrophierten zu engen Marktabgrenzung entgegen zu wirken). Zweitens wurde mit einem Sample von 1.000 Personen für eine solche Befragung der Standard statistischer Repräsentativität erreicht.

Zusätzlich zur Auswertung der Markt- und Wettbewerbsdaten wurden am 12. Oktober 2009 Experteninterviews mit Dritten²⁸durchgeführt, was zusätzliche Anhaltspunkte für eine weitere Bewertung bot.

4.3.1.2 Ergebnisse des Gutachtens

Prognose der Veränderung bei theoretischem Marktaustritt von "WDR Text"

Wenn das Programminformationsangebot nicht mehr alle Sendungen umfassen würde, würden 16,6 Prozent der Nutzer/innen von „WDR Text“ zu „wdr.de“ oder privaten Online-Angeboten wechseln. Bei einer Verringerung des Informationsangebotes um Dossiers würden 16,2 Prozent sich anderweitig einschalten. Der weitaus größte Teil (82 Prozent) würde jedoch nicht zum Videotext privater Anbieter abwandern, sondern zu anderen öffentlich-rechtlichen Veranstaltern. Der theoretische Marktäquivalenzwert²⁹ wurde mit maximal 1,58 Millionen Euro (bei durchschnittlich 2,2 Millionen Leser/innen pro Tag) berechnet, aufgeteilt in 30 Prozent für Nutzung der Programminformationen und 70 Prozent sonstige Informationen. Private Anbieter könnten aber

²⁸ Dr. Udo Becker (ZVNRW); Dr. Jürgen Brautmeier (LfM); Frank Giersberg (VPRT); Robin Meyer-Lucht (Carta); Helmut Verdenhalven (BDZV); Stefanie Frieling (WDR); Frank Müller & Dr. Petra Gerlach (RTL Mediengruppe); Frank Hoffmann & Dr. Petra Gerlach (VOX); Hr. Mudter & Dr. Petra Gerlach (IP Multimedia); Heiko Zysk (ProSiebenSat.1); Dr. Stephan Ory (APR); Prof. Dr. Oliver Castendyk & Michael Werkmeister (Produzentenallianz).

²⁹ Dieser von Goldmedia definierte Wert bezeichnet das theoretische Volumen der durchschnittlichen Nettowerbeerlöse.

davon kaum profitieren: laut Conjoint-Analyse würden bei dem Marktaustritt des Angebots "WDR Text" für den Programmdienst 40 Prozent der Nutzer/innen zu „wdr.de“, 35 Prozent zu anderen Online EPGs, 22 Prozent zu Geräte EPGs und nur drei Prozent zu Printangeboten abwandern, so dass sich eine Verschiebung des Äquivalenzwertes nicht quantifizieren lässt.

Auf die Informationsdienste bezogen, würden bei dem Marktaustritt von „WDR Text“ 41 Prozent der Nutzer/innen zu einem privaten Teletext wechseln. Aus diesem Anteil lässt sich ein theoretischer Marktäquivalenzwert von 0,45 Millionen € für 2008 errechnen, der einem Marktanteil von 1,5 Prozent auf dem werbefinanzierten deutschen Teletextmarkt entspräche. Von diesem theoretischen Marktäquivalenzwert von 0,45 Millionen € für 2008 wären aber die Anteile abzuziehen, die sich durch Komplementärnutzung ergeben. Denn auch jetzt werden Teletextangebote privater Veranstalter von Nutzer/innen des WDR-Videotext parallel in Anspruch genommen, so dass die Nutzer/innen insofern bei einem hypothetischen Marktaustritt nicht vollständig als zusätzliche Leser/innen privater Angebote zählen würden.

4.3.2 Kommentierung der Intendantin

Die Intendantin teilt die Ansicht des Gutachters, dass die marktlichen Auswirkungen von „WDR Text“ vernachlässigt werden können. Die Umfrage habe zwar belegt, dass sich „WDR Text“ im Wettbewerb mit privaten Teletexten, Online-Angeboten und auch Print-Medien befindet, der theoretische Umsatzverlust falle aber nicht ins Gewicht. (Kommentierung, S. 5).

4.3.3 Stellungnahmen Dritter

Der VPRT bescheinigt dem Angebot „WDR Text“, dass „die hier in Rede stehenden Fernsehtexte zumindest der Beschreibung nach in Großen und Ganzen dem öffentlich-rechtlichen Auftragsprofil entsprechen, aber auch, weil in diesem Angebotsbereich aufgrund der Verbreitungsform eher geringere marktliche Auswirkungen zu erwarten sind“ (VPRT, S. 67).

Der VPRT (S. 68) kritisiert, dass im Telemedienkonzept der Kreis der Wettbewerber auch andere als sonstige Teletextanbieter hätte einbeziehen sollen, was aber nicht näher begründet wird.

4.3.4 Beratungsergebnis des WDR- Rundfunkrats

Der WDR-Rundfunkrat weist die Bedenken des VPRT (S. 68) zurück, der Kreis der Wettbewerber hätte im Telemedienkonzept weiter gezogen werden müssen als nur auf andere Teletextangebote. Denn der Videotext nimmt als rein textbasiertes Telemedium eine Sonderrolle ein. Neben dieser Eigenschaft als rein textbasiertes Telemedium handelt es sich beim Videotext um ein vorrangiges Begleitmedium zu einem linearen Programmangebot. Aus diesen Gründen ist „WDR Text“ auch nur mit anderen Teletextangeboten vergleichbar.

Der WDR-Rundfunkrat stellt fest, dass der Gutachter, auf Grund einer sachgerechten und nachvollziehbaren Methodik und mit überzeugenden Argumenten zu dem Ergebnis kommt, dass die marktlichen Auswirkungen von „WDR Text“ gering und weitestgehend zu vernachlässigen sind.

Nach Ansicht des WDR-Rundfunkrates hat „WDR Text“ auf Grund seines Marktanteils in Deutschland in 2008 in Höhe 3,55 Prozent eine sehr geringe und zu vernachlässigende Marktposition. Der höhere Marktanteil von „WDR Text“ in NRW in Höhe von 11,2 Prozent (Feb. 2009) ergibt sich durch die Eigenschaft von „WDR Text“ als Begleitmedium zum linearen Programmangebot des WDR und die Alleinstellung im Bereich der Programminformationen. Mit dem Teletextangebot von NRW.TV verfügt „WDR Text“ nur über einen Wettbewerber, der auch regionale Nachrichten aus NRW anbietet. Da für das Teletextangebot von NRW.TV keine Marktanteile und Reichweitendaten vorliegen, ist für dieses Angebot keine Einordnung im Markt möglich.

4.4 Bewertung des publizistischen Beitrags (Abwägungsprozess)

Der WDR-Rundfunkrat stellt fest, dass das Angebot „WDR Text“ einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht leistet. Das Angebot zeichnet sich durch seine journalistische Qualität und Übersichtlichkeit aus. Der publizistische Beitrag wird auch durch die sendungsbegleitende Funktion und die Aktualität der Nachrichten mit starkem NRW-Bezug geleistet. Die umfangreichen Programminformationen zum WDR-Programm sind ein Alleinstellungsmerkmal von „WDR Text“. Die Funktion der Untertitelung leistet einen wichtigen Beitrag zur Barrierefreiheit des linearen WDR-Programms. Das Angebot zeichnet sich darüber hinaus insbesondere dadurch aus, dass es ein für alle Nutzer/innen frei zugängliches werbe- und sponso-

ringfreies Angebot ist, das im Informationsbereich nicht nur durch ständig aktualisierte Nachrichten mit starkem NRW-Bezug für zuverlässige tagesaktuelle Informationssorgt, sondern durch themenbezogene Dossiers zu Themenkomplexen wie „20 Jahre Mauerfall in Ergänzung der TV- oder Radiosendungen auch einen Beitrag zu nachhaltiger Berichterstattung leistet. „WDR Text“ stellt zudem ein bewährtes Angebot dar, das allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an Informationsvielfalt ermöglicht, und zwar über den Kreis der Nutzer/innen von Online-Angeboten hinaus mit einem erfreulich hohen Anteil von unter 50jährigen. Denn der Videotext ist auch ein „junges Medium“. Gut 80 Prozent aller Nutzer/innen sind unter 50 Jahre alt. Ein Vergleich der Videotext-Nutzer/innen mit den Fernsehzuschauer/innen ergibt eine umgekehrte Altersreihung: Vereinfacht ausgedrückt, sind die Videotext-Leser/innen deutlich unter 50 Jahren, während die Fernsehzuschauer/innen im Durchschnitt ebenso deutlich darüber liegen. Das gilt auch für den „WDR Text“. Von den 2,2 Millionen Nutzer/innen sind 56,3 % jünger als 50 Jahre. Das Angebot von „WDR Text“ ist daher unverzichtbar, um dem Anspruch gerecht zu werden, alle Bevölkerungsgruppen - eben auch die Jüngeren – zu erreichen. Der publizistische Wettbewerb wird demnach durch dieses Angebot bereichert.

Der WDR-Rundfunkrat ist der Meinung, dass die Marktposition von „WDR Text“ in NRW auf Grund dieser publizistischen Relevanz des Angebots vertretbar ist.

Der Beitrag zum publizistischen Wettbewerb überwiegt eindeutig gegenüber den nur geringen negativen marktlichen Auswirkungen auf Angebote, die sich im ökonomischen Wettbewerb befinden.

5. Dritte Stufe „WDR Text“: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?

Nach § 11f Abs. 4 Nr. 3 muss der zu erwartende finanzielle Aufwand für das Angebot im Konzept dargelegt werden. Das zuständige Gremium hat nachzuprüfen, ob der finanzielle Aufwand und seine Erforderlichkeit von der Intendantin nachvollziehbar dargelegt ist.

Angaben im Telemedienkonzept

In dem am 26. Mai 2009 vorgelegten Telemedienkonzept wird der Aufwand für das Angebot mit 2,349 Millionen € für 2010, für 2011 auf 2,376 Millionen € und mit 2,397 Millionen € in 2012 angegeben. In dem Telemedienkonzept wird dargelegt, dass die anfallenden Personal-, Programm- und Sachaufwendungen sowie die Verbreitungskosten erfasst sind.

Stellungnahmen Dritter

Der ZVNRW (S. 31) bemängelt, dass die wenig differenzierte Kostenaufteilung keine Stellungnahme möglich mache. Auch der VPRT (S. 68) stellt die Kostenaufstellung des Telemedienkonzepts „WDR Text“ infrage. Er bat den Rundfunkrat, auch hierfür eine entsprechende Kostenaufschlüsselung einzufordern, was mit Schreiben vom 18. September 2009 geschehen ist.

Ferner fragte der VPRT (S. 68), welche Aufwendungen mit der Aufbereitung des Videotextes für mobile Endgeräte entstünden.

Ausführungen der Intendantin (Kostenaufschlüsselung)

Auf die Nachfrage des VPRT nach den Aufwendungen für eine mobile Aufbereitung des Videotextes für mobile Endgeräte, gab die Intendantin die Auskunft, dass hierfür keine Aufwendungen erforderlich seien, da für die Ausstrahlung auf mobile Endgeräte keine zusätzlichen Kosten entstünden (Kommentierung, S. 44).

Die Intendantin hat über die Ausführungen des Telemedienkonzepts hinaus dem Haushalts- und Finanzausschuss mit Schreiben vom 18. September 2009 die Kostenaufschlüsselung des Telemedienangebots „WDR Text“ zukommen lassen. Die Aufstellung folgt dem mit der KEF erarbeiteten Schlüssel.

Die Kostenübersicht nach dem KEF-Leitfaden unterscheidet die Positionen Personalaufwand (Honorar, Gehälter, Sozialaufwendungen) und Sachaufwendungen/Raumkosten. Der Anteil der Personalkosten von 2009-2012 liegt demnach mit 7.278 Tsd. € bei etwa 77 Prozent der Gesamtkosten. Für Sachaufwand, Abschreibungen und Raumkosten werden 2.194 Tsd. € angegeben (23 Prozent).

Entscheidung des Rundfunkrats

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat bei seinen Beratungen keine Gründe für Beanstandungen an den Kostenaufstellungen zu „WDR Text“ erkennen können. Vielmehr dokumentierten die Zahlen, dass sich die Telemedienaktivitäten des WDR in einem begrenzten Rahmen bewegen, die kaum erwarten lässt, dass das öffentlich-rechtliche Angebot bis 2012 eine überdurchschnittliche und wettbewerbsverzerrende Wirkung entfalten wird. Der Rundfunkrat schließt sich diesem Votum des Haushalts- und Finanzausschusses an und hat aber in seinen Beratungen die Bedenken des ZVNRW und des VPRT dennoch aufgegriffen und in seiner Sitzung am 19. März 2010 beschlossen, dass im Telemedienkonzept zu „WDR Text“ die Kosten getrennt nach Kostenarten auszuweisen sind.

In dem überarbeiteten und am 7. Mai 2010 versendeten Telemedienkonzept zu „WDR Text“³⁰ sind die Kosten gemäß dem KEF-Leitfaden (Personalaufwand, Sachaufwand, Verbreitungskosten) aufgeschlüsselt worden.

Die Intendantin hat den finanziellen Aufwand für „WDR Text“ für 2010 auf 2,349 Millionen €, für 2011 auf 2,376 Millionen € und für 2012 auf 2,397 Millionen € angesetzt. Sollten sich die Personal- und Sachkosten³¹ um mehr als 3 Prozent als der in dem Telemedienkonzept angegebenen Positionen erhöhen, erhält der Rundfunkrat eine Darstellung der Kostenentwicklung. In der Darstellung sind die Kostenarten zu unterscheiden. Erhöhen sich die jährlichen Kosten um mehr als 10 Prozent, so prüft der Rundfunkrat, ob ein neues Telemedienkonzept für das Telemedienangebot erforderlich ist.

³⁰ Telemedienkonzept „WDR Text“ in der Fassung vom 19. Mai 2010, S. 85.

³¹ KEF-Leitfaden unterscheidet nach Sach-, Personal- und Verbreitungskosten

6. Fazit

Der Rundfunkrat ist nach sorgfältiger Prüfung der Angebotsbeschreibung, der Stellungnahmen Dritter, des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen, Expertengesprächen und der Kommentierung der Intendantin zu dem Schluss gekommen, dass das Telemedienkonzept zu „WDR Text“ einer Änderung und weiterer Präzisierungen bedurfte, um genehmigt werden zu können. Die Intendantin hat zur Sitzung des Rundfunkrates am 14. April 2010 diese Forderung erfüllt. Diese Änderung betraf die Aufschlüsselung der Kostenarten nach Personal- und Sachaufwand sowie Verbreitungskosten.

Überdies hat der Rundfunkrat festgelegt, dass er eine aktive Begleitung der weiteren Entwicklung der Telemedien durch die Gremien für unbedingt geboten hält. Erstmals erhält der Rundfunkrat deshalb für „WDR Text“ 24 Monate nach der Genehmigung des Telemedienkonzepts und danach mindestens alle 2 Jahre einen Bericht zur qualitativen und quantitativen Entwicklung der multimedialen Elemente.

Der finanzielle Aufwand wird auf die in dem Telemedienkonzept angegebenen Summen begrenzt. Sollten sich die Personal- und Sachkosten³² um mehr als 3 Prozent erhöhen, erhält der Rundfunkrat eine Darstellung der Kostenentwicklung. Erhöhen sich die jährlichen Kosten um mehr als 10 Prozent, so prüft der Rundfunkrat, ob ein neues Telemedienkonzept für das Telemedienangebot erforderlich ist.

Des Weiteren ist der Rundfunkrat für „WDR Text“ über die Planung und Entwicklung neuer Technologien sowie neuer und optimierter Verbreitungswege so frühzeitig zu informieren, dass die Gremien die Möglichkeit haben, ihrer Verpflichtung in aller Sorgfalt nachkommen zu können.

Der WDR-Rundfunkrat kommt zu dem Schluss, dass „WDR Text“ einen unterstützenswerten Beitrag zur Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse leistet.

„WDR Text“ stellt zudem ein bewährtes Angebot dar, das allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an Informationsvielfalt ermöglicht, und zwar über den Kreis der Nut-

³² KEF-Leitfaden unterscheidet nach Sach-, Personal- und Verbreitungskosten

zer/innen von Online Angeboten hinaus mit einem erfreulich hohen Anteil von unter 50jährigen. Das Angebot von „WDR Text“ ist daher unverzichtbar, um dem Anspruch gerecht zu werden, alle Bevölkerungsgruppen – eben auch die Jüngeren – zu erreichen. Der publizistische Wettbewerb wird demnach durch dieses Angebot bereichert.

Der WDR-Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass „WDR Text“ einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht leistet. Der publizistische Beitrag wird im Wesentlichen durch folgende Kriterien geleistet:

- sendungsbegleitende Funktion von „WDR Text“
- Aktualität der Nachrichten mit starkem NRW-Bezug
- Alleinstellung im Bereich der Programminformation zum linearen WDR-Programm
- Nachhaltige Berichterstattung durch themenbezogene Dossiers

Die marktlichen Auswirkungen fallen gering aus. Der Gutachter kommt zu dem Ergebnis, dass im Fall eines Marktaustritts von „WDR Text“ 41 Prozent der Nutzer/innen zu einem privaten Teletext wechseln würden, woraus sich ein theoretischer Marktäquivalenzwert von 0,45 Millionen € für 2008 errechnen lässt, was einem Marktanteil von 1,5 Prozent auf dem werbefinanzierten Teletextmarkt entspräche. Eine Marktverstopfung oder Markteintrittsbarrieren sind deshalb nicht erkennbar. Im Verhältnis zu anderen Wettbewerbern erscheinen die Marktanteile eher gering. Mit einem Marktanteil in Deutschland in Höhe von 3,55 Prozent im Jahre 2008 hat „WDR Text“ eine zu vernachlässigende Marktposition. Mit Blick auf die Tages-Netto-Reichweite³³ in 2008 nimmt „WDR Text“ mit 2,2 Millionen Nutzer/innen auf dem deutschen Teletextmarkt im Ranking Platz 9 ein. Im Vergleich zu den anderen Teletextangeboten der Landesrundfunkanstalten ist „WDR Text“ das meist genutzte Teletextangebot der Dritten Programme. Die Kostenansätze für die Jahre bis 2012 lassen nicht erwarten, dass sich die Marktanteile deutlich steigern lassen, so dass auch in naher Zukunft keine Marktwirkungen zu erwarten sind, die für andere Wettbewerber unverhältnismäßig wären.

³³ Der Begriff der Tages-Netto-Reichweite bzw. der Teletext-Leser beschreibt die Nutzer von Teletext mit der Mindestnutzungszeit eine Sekunde.

Die Intendantin hat den finanziellen Aufwand für „WDR Text“ für 2010 auf 2,349 Millionen €, für 2011 auf 2,376 Millionen € und für 2012 auf 2,397 Millionen € angesetzt. Sollten sich die Personal- und Sachkosten³⁴ um mehr als 3 Prozent als der in dem Telemedienkonzept angegebenen Positionen erhöhen, erhält der Rundfunkrat eine Darstellung der Kostenentwicklung. In der Darstellung sind die Kostenarten zu unterscheiden. Erhöhen sich die jährlichen Kosten um mehr als 10 Prozent, so prüft der Rundfunkrat, ob ein neues Telemedienkonzept für das Telemedienangebot erforderlich ist.

Der Rundfunkrat kommt daher zu dem Schluss, dass die Kostenansätze den in dem Telemedienkonzept beschriebenen Angebot entsprechen.

Der WDR-Rundfunkrat stimmt der Bestandsüberführung von „WDR Text“ hiermit zu.

Köln, den 19. Mai 2010

³⁴ KEF-Leitfaden unterscheidet nach Sach-, Personal- und Verbreitungskosten

