

# **SWR2 Archivradio**

**Entscheidung des Rundfunkrates des Südwestrundfunks zum Angebot  
„SWR2 Archivradio“ nach § 11f Absatz 6 Rundfunkstaatsvertrag**

**2. Juli 2010**

## Inhaltsverzeichnis

<b>ENTSCHEIDUNG</b> .....	<b>4</b>
<b>A. SACHVERHALT</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Gang des Verfahrens</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Verfahrensfragen</b> .....	<b>8</b>
<b>3.1 Fristen</b> .....	<b>8</b>
a) Stellungnahmen Dritter .....	8
b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	8
<b>3.2 Veröffentlichung von Gutachten</b> .....	<b>8</b>
a) Stellungnahmen Dritter .....	8
b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	9
<b>3.3 Ungleiche Beteiligung von Dritten und Intendant im Verfahren</b> .....	<b>9</b>
a) Stellungnahmen Dritter .....	9
b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	9
<b>3.4 Prüffähige Angebotsbeschreibung</b> .....	<b>9</b>
3.4.1 Bestimmtheit der Angebotsbeschreibung .....	9
a) Stellungnahmen Dritter .....	9
b) Ausführungen des Intendanten .....	10
c) Entscheidung des Rundfunkrates .....	10
3.4.2 Dauer des Angebots .....	10
<b>B. MATERIELLE PRÜFUNG DER VORAUSSETZUNGEN DES § 11f Abs. 4 RStV</b> .....	<b>12</b>
<b>1. Erste Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1 Anforderungen aus § 11 RStV</b> .....	<b>12</b>
a) Stellungnahmen Dritter .....	12
b) Ausführungen des Intendanten .....	12
c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	13
<b>1.2 Kein Verstoß gegen das Verbot bundesweit ausgerichteter Hörfunkprogramme</b> .....	<b>14</b>
a) Stellungnahmen Dritter .....	14
b) Ausführungen des Intendanten .....	14
c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	14
<b>2. Zweite Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1 Marktliche Auswirkungen des Angebots</b> .....	<b>15</b>
2.1.1 Stellungnahmen Dritter .....	15
2.1.2 Gutachten .....	15
a) Methodik .....	15
b) Darstellung der Ergebnisse.....	16
2.1.3 Kommentierung des Intendanten .....	17

a)	Zu den Stellungnahmen.....	17
b)	Zum Gutachten .....	17
2.1.4	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	17
<b>2.2</b>	<b>Beurteilung des Beitrags von SWR2 Archivradio in qualitativer Hinsicht und der Verweildauern.....</b>	<b>17</b>
2.2.1	Qualitätsmerkmale .....	17
a)	Stellungnahmen Dritter .....	17
b)	Ausführungen des Intendanten .....	18
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	18
2.2.2	Publizistische Bestimmung/Begründung der Verweildauern.....	18
a)	Stellungnahmen Dritter .....	18
b)	Ausführungen des Intendanten .....	19
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	19
<b>2.3</b>	<b>Meinungsbildende Funktion des Angebots angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote.....</b>	<b>19</b>
2.3.1	Bestimmung der publizistischen Wettbewerber/vergleichbaren Angebote .....	20
a)	Stellungnahmen Dritter .....	20
b)	Ausführungen des Intendanten .....	20
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	20
2.3.2	Meinungsbildende Funktion von SWR2 Archivradio angesichts der vorhandenen vergleichbaren Angebote .....	21
a)	Stellungnahmen Dritter .....	21
b)	Ausführungen des Intendanten .....	21
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	21
<b>2.4</b>	<b>Abwägung.....</b>	<b>22</b>
<b>3.</b>	<b>Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?.....</b>	<b>22</b>
a)	Stellungnahmen Dritter .....	22
b)	Ausführungen des Intendanten .....	22
c)	Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates .....	22

## ENTSCHEIDUNG

**Der Rundfunkrat des SWR stellt gemäß §§ 11c Abs. 1 S. 2, 11f Abs. 6 Rundfunkstaatsvertrag i. V. m. Art. 7 Abs. 1 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages fest, dass das ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramm SWR2 Archivradio gemäß dem Telemedienkonzept in der überarbeiteten Fassung vom 18.6.2010 den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag entspricht und vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.**

Das ursprüngliche Telemedienkonzept aus Mai 2009 wurde auf Empfehlung des Rundfunkrates des SWR in den folgenden Punkten durch den Intendanten geändert:

- Die Angabe der Durchschnittskosten für den Zeitraum von 2009-2012 wurde durch die Ausweisung der Kosten im jeweiligen Jahr ersetzt (S. 142 des Konzepts).
- In das Telemedienkonzept wurde die Selbstverpflichtung aufgenommen, den Rundfunkrat zu informieren, wenn die angegebenen Kosten um preisbereinigt 10 % steigen (S. 142 des Konzepts).

Gegenstand der Entscheidung ist das Angebotskonzept. Die Inhalte des Angebots unterliegen der laufenden Überwachung auf der Grundlage des Telemedienkonzepts und der gesetzlichen Vorgaben.

Bei zukünftigen geplanten Vorhaben im Bereich der Telemedien ist zu prüfen, ob ein neues oder verändertes Angebot vorliegt, das das Dreistufentestverfahren durchlaufen muss. Diese Prüfung erfolgt auf der Basis der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme.

## **A. SACHVERHALT**

### **1. Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots**

Das Hörfunkprogramm „SWR2 Archivradio“ wird ausschließlich im Internet verbreitet. Es ist ein Angebot des SWR in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Rundfunkarchiv (DRA).

Aus Anlass aktueller Ereignisse oder Themenschwerpunkte im klassischen Hörfunk- oder Fernsehprogramm werden zeithistorisch relevante Tondokumente aus den Archiven des SWR, der ARD und des Deutschen Rundfunkarchivs gesendet. Hierzu gehören insbesondere Berichte, Gespräche, Interviews und Reportagen. Die ausgewählten Hörstücke werden moderiert.

Das SWR2 Archivradio wird als Stream angeboten. Die Beiträge werden in Schleifen wiederholt, damit Nutzer zu verschiedenen Zeitpunkten in das Programm einsteigen können. Mittels sogenannter Streamtags werden begleitend Erschließungstexte zu den Dokumenten des Programms angeboten. Sendedatum wie Quelle werden genannt bzw. stehen als Metadaten zur Verfügung.

Das SWR2 Archivradio richtet sich an die Nutzer der SWR-Programmangebote, die historische Originaltöne, die in Ausschnitten Eingang in die klassischen Hörfunk- und Fernsehprogramme gefunden haben, in voller Länge nachhören möchten, die Vermittler von historischem und politischem Wissen wie Lehrer und Historiker und an der Archivarbeit interessierte Hörer. Es dient laut Telemedienkonzept außerdem der Recherche von Schülern und Studierenden sowie Autoren und Redakteuren innerhalb der ARD und des Deutschlandradios.

Nach dem Verweildauerkonzept des SWR ist für Bildungsinhalte eine Verweildauer von maximal fünf Jahren vorgesehen. Im Telemedienkonzept zum SWR2 Archivradio wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Inhalte einer fortlaufenden Veränderung unterliegen, je nach Ereignis bereits nach wenigen Wochen oder Monaten. Die Tondokumente werden im Laufe jedes Themenschwerpunktes kontinuierlich ergänzt und bleiben nach Ablauf des Schwerpunktes so lange im Webchannel, bis ein neues Thema das alte ablöst.

### **2. Gang des Verfahrens**

Der Rundfunkrat des Südwestrundfunks hat in seiner Sitzung vom 5.12.2008 beschlossen, einen Dreistufentest-Ausschuss zu gründen. Der Dreistufentest-Ausschuss trat am 27.3.2009 konstituierend zusammen. Nach Ziffer II Abs. 10 der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme hat der Ausschuss die Aufgaben der Prozesssteuerung sowie der Vorbereitung der Beschlüsse und Entscheidungen des Rundfunkrates im Dreistufentest.

Der Ausschuss hat sich in 17 Sitzungen und 9 Workshops mit den Themen des Dreistufentests befasst.

### ***Veröffentlichung der Telemedienkonzepte***

Die Telemedienkonzepte des SWR, welche auch das Angebot SWR2 Archivradio enthalten, sind am 30.5.2009 dem Rundfunkrat vorgelegt und am 3.6.2009 auf den Internet-Seiten des SWR veröffentlicht worden.

### ***Stellungnahmen***

Mit der Veröffentlichung der Angebotsbeschreibungen sowie mit begleitenden Pressemitteilungen wurden Dritte aufgefordert, ihre Stellungnahmen innerhalb einer Frist von acht Wochen, also bis zum 29.7.2009 abzugeben. Insgesamt haben sich 30 Stellungnehmer geäußert. Von den Stellungnahmen stammen 18 von Privatpersonen. Die meisten dieser Stellungnehmer beziehen sich auf die im Telemedienkonzept des SWR aufgeführten Angebote insgesamt, einzelne (wie etwa der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V., der Verband Privater Rundfunkanbieter Baden-Württemberg e.V., der Verband Südwestdeutscher Zeitungsverleger e.V., der Verband der Zeitungsverleger in Rheinland-Pfalz und Saarland e.V. und eine Privatperson) gehen spezifisch auf das Angebot SWR2 Archivradio ein.

Bei den Stellungnehmern handelt es sich um

1. Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (DLRG)
2. Deutscher Musikrat
3. Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB)
4. Deutsches Rotes Kreuz-Landesverband Badisches Rotes Kreuz e.V. (DRK Bad.)
5. G.A.M.E. – Bundesverband der Entwickler von Computerspielen
6. Internationaler Verband der bibliothekarischen Vereine und Institutionen (IFLA)
7. landesjugendring baden-württemberg e.V. (LJR BW)
8. Verband Privater Rundfunkanbieter Baden-Württemberg e.V. (VPRA)
9. Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT)
10. Verband Südwestdeutscher Zeitungsverleger e.V. (VSZV)
11. Verband der Zeitungsverleger in Rheinland-Pfalz und Saarland e.V. (VZV Rh-Pf-S)
12. Dr. Robin Meyer-Lucht als Herausgeber von CARTA.info
13. Achtzehn Privatpersonen

### ***Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen***

Der Rundfunkrat des SWR hat vom 11.5.2009 bis zum 2.6.2009 Interessensbekundungsverfahren zur Suche geeigneter Sachverständiger zur Untersuchung der marktlichen Auswirkungen der Angebote durchgeführt, über die der Rundfunkrat des SWR zu entscheiden hat.

Begleitet durch eine Pressemitteilung wurden am 11.5.2009 auf der Seite [www.swr.de/dreistufentest](http://www.swr.de/dreistufentest) Leistungsbeschreibungen veröffentlicht, auf deren Grundlage

Sachverständige ihre Interessensbekundungen einreichen konnten. Als maßgebliche Leistungen des Gutachters wurden angeführt:

- Abgrenzung des relevanten ökonomischen Marktes,
- Markt- und Wettbewerbsanalyse mit/ohne Angebot (statische/dynamische Analyse),
- Dokumentation und Präsentation der Untersuchungsergebnisse.

Die Auswahl der Gutachter erfolgte anhand im Vorfeld festgelegter transparenter Maßstäbe:

- spezifische Expertise (Schwerpunkt im Medien- und/oder im Wettbewerbsbereich; juristischer und/oder ökonomischer Sachverstand; Erfahrungsnachweis: Referenzkunden, Referenzprojekte; Mitarbeiterstruktur/Kapazitäten; Partner insbesondere im Bereich Medienforschung, Marktdatenerhebung),
- Unabhängigkeit,
- Kosten,
- Zeitbedarf,
- Umfang und Art der Präsentation (Zwischenberichte; Ergebniszusammenfassung, mündliche Erläuterung, ggf. Bereitschaft zu Expertengespräch),
- Umgang mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (Vertraulichkeitserklärung; Haftungsübernahme).

Der Auftragswert für das Gutachten zu SWR2 Archivradio lag unterhalb der europarechtlich vorgegebenen Vergabeschwelle von 206.000 EUR ohne MwSt.

Interessensbekundungen zu SWR2 Archivradio wurden von insgesamt 10 externen Sachverständigenteams eingereicht. Nach einer Befassung mit den schriftlich eingereichten Interessensbekundungen wurden vier Sachverständigenteams eingeladen, ihre Angebote zu SWR2 Archivradio während der Sitzung des Dreistufentest-Ausschusses am 10.6.2009 zu präsentieren.

Für SWR2 Archivradio fiel die Empfehlung des Dreistufentest-Ausschusses auf Ludwigs GmbH & Co. KG – Die Medienarchitekten. In seiner Sitzung vom 3.7.2009 hat der Rundfunkrat des SWR entschieden, die Ludwigs GmbH & Co. KG mit der Untersuchung der marktlichen Auswirkungen von SWR2 Archivradio zu beauftragen. Das Gutachten wurde im Oktober 2009 fertiggestellt und dem Rundfunkrat übergeben.

### ***Kommentierungen des Intendanten***

Die Kommentierungen des Intendanten zu den Stellungnahmen Dritter sowie zum Gutachten sind beim Rundfunkrat am 9.3.2010 eingegangen.

### ***Änderungen des Telemedienkonzepts***

Mit Schreiben vom 30.04.2010 und 18.5.2010 wurden dem Intendanten im Anschluss an die bis dahin erfolgten Beratungen im Ausschuss und im Rundfunkrat Punkte zum Angebot SWR2 Archivradio mitgeteilt, an denen das Telemedienkonzept der Änderung bzw. Klarstel-

lung bedurfte. Am 18.6.2010 wurde dem Rundfunkrat ein verändertes Telemedienkonzept vorgelegt.

### ***Entscheidung des Rundfunkrates***

Auf der Grundlage des veränderten Telemedienkonzepts hat der Rundfunkrat am 2.7.2010 seine Entscheidung getroffen.

## **3. Verfahrensfragen**

### **3.1 Fristen**

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

Die Stellungnahmefrist von acht Wochen wird teilweise als zu kurz gerügt, um angesichts der Vielzahl paralleler Verfahren und der Sommerferienzeiten fundierte Stellungnahmen zu den vorgelegten Telemedienkonzepten verfassen zu können (VPRT, VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S, Dt. Musikrat). Angemessen wäre eine Frist von mindestens drei Monaten gewesen (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

Der Rundfunkrat müsse sich bei der Festsetzung der konkreten Frist Gedanken darüber machen, welche Frist angemessen sei, damit Dritte zu dem Vorhaben dezidiert Stellung nehmen. Dabei seien die Komplexität und die Bedeutung des Vorhabens zu berücksichtigen (VPRT).

#### **b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

Die Frist steht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben. Nach § 11f Abs. 5 RStV besteht die Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer Frist von mindestens sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens.

Der Rundfunkrat des SWR hält die gewählte Frist für Stellungnahmen Dritter für angemessen. Die Festlegung auf acht Wochen erfolgte unter Berücksichtigung der Komplexität des Prüfgegenstandes und der Notwendigkeit, die Bestandsverfahren bis zum 31.8.2010 abzuschließen.

### **3.2 Veröffentlichung von Gutachten**

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

In einigen Stellungnahmen Dritter wird gefordert, das eingeholte Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen müsse im laufenden Verfahren veröffentlicht und Dritten erneut Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden (VPRT). Das marktliche Gutachten bedeute eine wesentliche Weichenstellung für die Entscheidung des Dreistufentests. Die erneute Gelegenheit der Stellungnahme sei insbesondere deshalb erforderlich, weil die Telemedienkon-

zepte entgegen den staatsvertraglichen Vorgaben keine Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen enthielten (VPRT).

#### **b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

Nach § 11f Abs. 6 RStV ist das Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen im Anschluss an die Entscheidung des Gremiums zu veröffentlichen. Eine Verpflichtung zur Vorabveröffentlichung des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen besteht aufgrund der eindeutigen gesetzlichen Vorgaben nicht. Der Rundfunkrat weist zudem darauf hin, dass die Gutachter bei ihrer Untersuchung über die abgegebenen Stellungnahmen hinaus Informationen von Dritten eingeholt haben. Die Ermittlung der marktlichen Auswirkungen erfolgte damit auf umfassender Faktenbasis.

### **3.3 Ungleiche Beteiligung von Dritten und Intendant im Verfahren**

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

In einigen Stellungnahmen wird beanstandet, dass der Intendant die Gelegenheit erhält, sowohl zu den Stellungnahmen Dritter als auch zu den marktlichen Gutachten eine Kommentierung abzugeben. Dies sei mit Blick auf die Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Prüfung durch die Gremien problematisch (VPRT).

#### **b) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

In den Vorschriften des RStV ist für Dritte die Gelegenheit der Stellungnahme zu den veröffentlichten Telemedienkonzepten vorgesehen. Die Kommentierung der Stellungnahmen und des marktlichen Gutachtens durch den Intendanten ergibt sich aus der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme. Diese Kommentierung durch den Intendanten dient in erster Linie der Deckung des Informationsbedarfs der Gremien, insbesondere hinsichtlich der von Stellungnehmern aufgeworfenen Fragen zum Telemedienkonzept.

### **3.4 Prüffähige Angebotsbeschreibung**

#### **3.4.1 Bestimmtheit der Angebotsbeschreibung**

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

Gerügt werden die fehlenden Ausführungen zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots in den Telemedienkonzepten des SWR (VPRT).

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

Laut seiner Kommentierung hält der Intendant Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen in den Telemedienkonzepten nach den Vorgaben des RStV für nicht erforderlich. Entsprechende Aussagen würden bei der Kommentierung der marktökonomischen Gutachten zu den Untersuchungsergebnissen der Experten vorgenommen.

### **c) Entscheidung des Rundfunkrates**

Die Beschreibung des Angebots SWR2 Archivradio entspricht den gesetzlichen Anforderungen und ermöglicht eine Prüfung des Angebots i. S. d. § 11f RStV.

Gegenstand des Verfahrens nach § 11f RStV sind „Telemedienkonzepte“. Nach § 11f Abs. 1 RStV sind Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer des Angebots zu beschreiben. Damit wird auf einen gewissen Abstraktionsgrad abgestellt. Der Rundfunkrat hat im Rahmen des Tests über ein Angebot zu entscheiden und nicht über einzelne Inhalte. Anderenfalls würden redaktionelle Spielräume übermäßig eingengt. Einzelne Inhalte unterliegen der nachgelagerten Programmkontrolle.

Der Rundfunkrat erwartet vom Intendanten, dass er zukünftig rechtzeitig vor der Einführung neuer konzeptioneller Elemente informiert wird, damit er prüfen kann, ob die Kriterien für die Frage der Notwendigkeit eines neuen Dreistufentests vorliegen.

Schließlich hält es der Rundfunkrat des SWR für ausreichend, dass der Intendant in der Kommentierung des Gutachtens Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen macht. Laut § 11f Abs. 5 RStV hat der Rundfunkrat zu den marktlichen Auswirkungen gutachterliche Beratung hinzuzuziehen. Nach der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme sind im Rahmen des Gutachtens die Stellungnahmen Dritter zu berücksichtigen. Ohne das Vorliegen eines Gutachtens und ohne die Stellungnahmen Dritter kann sich der Intendant zum Zeitpunkt der Erstellung des Telemedienkonzepts nicht fundiert zu den marktlichen Auswirkungen äußern. § 11f Abs. 4 RStV ist daher dahin gehend auszulegen, dass die Aussagen des Intendanten zu den marktlichen Auswirkungen noch nicht im Telemedienkonzept enthalten sein müssen.

### **3.4.2 Dauer des Angebots**

Nach § 11f Abs. 4 S. 4 RStV ist der voraussichtliche Zeitraum anzugeben, innerhalb dessen das Angebot stattfinden soll. Laut amtlicher Begründung sind Beginn und Dauer des Angebots anzugeben, um eine genaue Prüfung zu ermöglichen. Im Telemedienkonzept des SWR heißt es, dass die dort aufgeführten Angebote im Hinblick auf die Vorschrift des § 11f Abs. 4 Satz 4 RStV auf Dauer weitergeführt werden sollen. Der SWR-Rundfunkrat ist zum Ergebnis gelangt, dass damit die Anforderung des § 11f Abs. 4 S. 4 RStV erfüllt ist. Die Angabe ermöglicht dem Rundfunkrat die Prüfung des Angebots. Eine Befristung der Entscheidung des

Rundfunkrates über das Angebot ist – anders als Entscheidungen in anderen Bereichen des Rundfunkrechts – im Rundfunkstaatsvertrag nicht vorgesehen.

## **B. MATERIELLE PRÜFUNG DER VORAUSSETZUNGEN DES § 11f Abs. 4 RStV**

### **1. Erste Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?**

Auf der ersten Stufe ist zu beantworten, ob das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Dabei ist zu prüfen, ob das Angebot den gesetzlichen Vorgaben zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks folgt.

#### **1.1 Anforderungen aus § 11 RStV**

§ 11 RStV enthält eine allgemeine Definition des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Norm lautet:

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

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

In einigen Stellungnahmen wird betont, dass die Angebote des SWR ein Garant für öffentlich zugängliche, kostenfreie Meinungsvielfalt seien (DRK Bad., IFLA, Privatpersonen). Zu SWR2 Archivradio wird darauf hingewiesen, dass es begleitend zu Unterrichtsveranstaltungen eingesetzt werden könne (Privatperson).

Zum Teil wird die Auffassung vertreten, der SWR begründe seine Angebote mit dem Nutzerinteresse und -verhalten, obwohl die Länder bei der Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse abstellten. Die Befriedigung individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse gehöre nicht zum originären Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (VPRT).

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

Im Telemedienkonzept wird angeführt, dass das Interesse der Bürger an zeitgeschichtlichen Themen relativ hoch sei. Unter den SWR2-Hörern sei der Anteil zudem überproportional hoch.

Das SWR2 Archivradio bietet über die segmentierte und formatierte Darstellung des klassischen Hörfunkprogramms hinaus die Möglichkeit einer Ausstrahlung journalistischer Quellen und zeitgeschichtlicher Dokumente in quellenkorrekter Länge. Es trägt damit in besonderer Weise den Anforderungen an ein öffentlich-rechtliches Bildungs- und Informationsangebot Rechnung. Dokumente aus den Archiven würden mit redaktioneller Kompetenz ausgewählt, eingeordnet, angeordnet und gesendet.

### **c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

Aus Sicht des Rundfunkrates des SWR kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen gesetzlichen Auftrag ohne Engagement im Internet nicht mehr erfüllen.

Zu diesem gehört auch der Bildungsauftrag aus § 11 Abs. 1 RStV. Laut § 2 Abs. 2 Nr. 15 RStV umfasst der Begriff der Bildung insbesondere Wissenschaft und Technik, Alltag und Ratgeber, Theologie und Ethik, Tiere und Natur, Gesellschaft, Kinder und Jugend, Erziehung, Geschichte und andere Länder.

Das Internet hat das Bedürfnis geweckt, unmittelbar auf Originalbeiträge und authentische Quellen zugreifen zu können. In diesem Authentizitätsgewinn ist eine große Leistung des Internets für die Informationsgesellschaft zu sehen. Außerdem wird erwartet, dass Informationen in unterschiedlicher Tiefe gestaffelt angeboten werden, sodass je nach Informationsinteresse ein erster kurzer oder ein vertiefter Zugriff erfolgen kann. Online können Hintergrundinformationen in einem Umfang bereitgestellt werden, der im klassischen Hörfunk und Fernsehen sowie in gedruckten Zeitungen nicht möglich ist.

SWR2 Archivradio erfüllt dieses Bedürfnis, indem es Beiträge aus den Archiven des SWR, der ARD und des Deutschen Rundfunkarchivs in voller Länge verfügbar macht. Dies ermöglicht Nutzern die vertiefte Auseinandersetzung mit einem Thema. Es besteht ein gesellschaftliches Interesse daran, dass sich zeithistorische Beiträge nicht nur in den Archiven befinden, sondern der Öffentlichkeit präsentiert werden. Hierdurch wird das Interesse an diesem Material geweckt. Auch wenn nur ein Teil der Nutzer von der dadurch eröffneten Möglichkeit Gebrauch macht, erfüllt der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit dem Angebot seinen Informations- und Bildungsauftrag, der nicht nur auf Mehrheitsinteressen ausgerichtet sein darf.

Eine besondere Leistung des SWR2 Archivradios sieht der Rundfunkrat zudem darin, dass die Materialien aus Anlass aktueller Themen zusammengestellt werden. Dies ermöglicht es, geschichtliche Bezüge herzustellen, was dazu beitragen kann, aktuelle Geschehnisse besser verstehen und einordnen zu können.

## **1.2 Kein Verstoß gegen das Verbot bundesweit ausgerichteter Hörfunkprogramme**

### **a) Stellungnahmen Dritter**

In einer Stellungnahme wird behauptet, das SWR2 Archivradio verstoße wegen seiner publizistischen Ausrichtung gegen die Maßgabe des § 11c Abs.1 S.1 2. HS RStV, wonach bundesweit ausgerichtete Hörfunkprogramme nicht stattfinden dürfen. Die bundesweite Ausrichtung des SWR2 Archivradios ergebe sich aus der Zielgruppenbeschreibung und der Auswahl der gesendeten Materialien aus den Archiven des SWR, der ARD und des Deutschen Rundfunkarchivs (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

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

In seiner Kommentierung hält der Intendant die Ansicht, das SWR2 Archivradio verstoße als bundesweit ausgerichtetes Hörfunkprogramm gegen § 11c Abs. 1 S. 1, 2. HS RStV, für nicht überzeugend. Die grundsätzliche Zulässigkeit von ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogrammen bestimme sich nach § 11c Abs. 1 S. 2 RStV.

### **c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

Der Rundfunkrat ist zu dem Ergebnis gelangt, dass das SWR2 Archivradio nicht gegen das staatsvertragliche Verbot bundesweit ausgerichteter Hörfunkprogramme verstößt. § 11c Abs. 1 S. 2 RStV sieht die Möglichkeit von ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogrammen ausdrücklich vor, soweit sie ein Dreistufentestverfahren durchlaufen haben.

Davon unabhängig zielt das SWR2 Archivradio nicht primär auf ein bundesweites Publikum ab. Laut Telemedienkonzept ist das SWR2 Archivradio eine Audioschleife zur Begleitung des klassischen SWR-Hörfunk- und Fernsehprogramms. Das Konzept nennt als erste Zielgruppe die Nutzer der SWR-Programmangebote. Ihnen eröffnet das Archivradio die Möglichkeit, zeithistorische Originaltöne, die in Ausschnitten Eingang in die Beiträge und Features des klassischen Hörfunk- und Fernsehprogramms des SWR gefunden haben, in voller Länge nachzuhören. Die Inhalte des SWR2 Archivradios werden aus Anlass aktueller Ereignisse oder Themenschwerpunkte im klassischen Programm des SWR ausgewählt. Diese Verzahnung mit dem SWR-Angebot wird des Weiteren darin deutlich, dass das Archivradio unter der Programmmarke SWR2 angeboten wird. Dass die Beiträge im Archivradio auch für Hörer jenseits des Sendegebiets Relevanz aufweisen, macht das Programm nicht unzulässig. Jedes Programm weist Inhalte auf, die auch Hörer jenseits des Sendegebiets interessieren (überregionale Nachrichten, Musik etc.). Eine Einschränkung der Programmfreiheit durch den Ausschluss von Beiträgen mit bundesweiter Bedeutung ist durch § 11c Abs. 1 S. 1 RStV erkennbar nicht bezweckt.

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

Auf der zweiten Stufe ist zu untersuchen, in welchem Umfang das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt. 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.

### **2.1 Marktliche Auswirkungen des Angebots**

#### **2.1.1 Stellungnahmen Dritter**

Allgemein wird darauf hingewiesen, dass jedes weitere öffentlich-rechtliche Angebot kommerziellen Angeboten Nutzeraufmerksamkeit und damit Einnahmen aus Werbung bzw. Nutzerentgelten entziehe (VPRT).

#### **2.1.2 Gutachten**

Die Gutachter von Ludwigs GmbH & Co. KG haben im Auftrag des Rundfunkrates die marktlichen Auswirkungen von SWR2 Archivradio untersucht.

##### **a) Methodik**

Der Rundfunkrat des SWR hat großen Wert darauf gelegt, dass das Gutachten mittels einer Methodik erstellt wird, die derjenigen entspricht, die auch von der Europäischen Kommission verwendet wird (und die auch in der novellierten Rundfunkmitteilung der Kommission zum Ausdruck kommt). Dabei ist insbesondere die Situation bei Bestehen des untersuchten Angebots mit der Situation ohne das Angebot zu vergleichen (Markteintritts- bzw. bei der Bestandsprüfung Marktaustrittssimulation bzw. statische/dynamische Analyse).

Zunächst wurden in einer Wettbewerbsanalyse die Wettbewerber identifiziert. Dazu erfolgte eine strukturelle Inhaltsanalyse des Angebots selbst sowie der inhaltlich und thematisch ähnlichen Angebote.

Zur Marktabgrenzung wurde des Weiteren der HM-Test/SSNIP-Test eingesetzt. Dieser Test wird zum Teil auch von der Kommission angewendet<sup>1</sup> und ist als eine geeignete Methode

---

<sup>1</sup> Vgl. auch Siebzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2006/2007, BT Drucks. 16/10140; Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts, Abl. C 372 vom 09.12.1997; Europäische Kommission, Allgemeine Grundsätze für eine ökonomisch ausgerichtete Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen nach Art. 87 Abs. 3 EG-V, 2009, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/economic\\_assessment\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_de.pdf); Europe Economics, Market Definition in the Media Sector, 2002, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/competition/publications/studies/european\\_economics.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/studies/european_economics.pdf).

der Marktabgrenzung im Dreistufentestverfahren anzusehen. Untersucht wurde mittels dieses Tests, zu welchen Angeboten ein erheblicher Teil der Nutzer wechseln würde, wenn sich das Angebot in geringem Umfang, aber signifikant und dauerhaft negativ veränderte. Simuliert wurde die Abwanderung im Fall, dass statt des kontinuierlichen Audiostreams eine Palette von Download-Möglichkeiten mit derselben Thematik angeboten würde.

Bei der Durchführung des HM-Tests/SSNIP-Tests wurden die Ergebnisse einer Conjoint-Analyse zugrunde gelegt. Diese gab Auskunft über die Präferenzen der Nutzer mit Blick auf verschiedene Angebotsmerkmale. Die Conjoint-Analyse erfolgte als Online-Befragung mit einer Stichprobengröße von 783 Personen. Ergänzend wurde eine offene Befragung zum Wettbewerb von SWR2 Archivradio durchgeführt. Außerdem fand eine Expertenbefragung statt.

Schließlich wurde, um die marktlichen Auswirkungen zu ermitteln, der Marktaustritt von SWR2 Archivradio simuliert.

## **b) Darstellung der Ergebnisse**

### ***Intramediärer Wettbewerb***

#### *Marktabgrenzung*

Die Gutachter ermittelten partiell ähnliche Angebote auf den Printmärkten, im Web und auf dem Sektor von Speichermedien. Der Marktabgrenzungstest ergab jedoch für die meisten dieser Angebote, dass sie allenfalls benachbarten Märkten zugeordnet werden können.

Zum Markt gehören neben Angeboten anderer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, der Website des Deutschen Historischen Museums ([dhm.de](http://dhm.de)) und [migration-audio-archiv.de](http://migration-audio-archiv.de) die Angebote [einestages.spiegel.de](http://einestages.spiegel.de) und [nationalgeographic.de](http://nationalgeographic.de).

Im Präferenzgefüge des untersuchten Zielgruppen-Segments weist SWR2 Archivradio zwar einen Anteil von 6,87 % auf. Die Gutachter stellen aber fest, dass das SWR2 Archivradio gegenwärtig eine Reichweite von maximal einigen Hundert Hörern (um die 500) täglich habe. Damit werde das Angebot von einer marktlich nicht relevanten Zahl von Hörern genutzt.

#### *Marktliche Auswirkungen*

Laut Gutachten kann aufgrund der geringen Nutzung von SWR2 Archivradio eine seriöse Markt- und Wettbewerbsanalyse nicht erfolgen, zumal die punktuelle Nutzung dieses Hörfunkangebots die Nutzung anderer, thematisch und inhaltlich ähnlicher Medienangebote keineswegs ausschließt, sondern möglicherweise eher fördert.

Stünde das Archivradio nicht mehr zur Verfügung, würde sich das Interesse an folgenden Angeboten bzw. Angebotstypen verstärken:

- thematisch vielfältige Archivangebote mit multimedialer Begleitung im Web oder in Shop-Angeboten (z. B. [dhm.de](http://dhm.de)),

- Website einestages.spiegel.de mit einer groß angelegten Sammlung von Zeitzeugenberichten,
- Fernseh-Spartenkanäle und ihre Websites wie National Geographic,
- Wissensangebote anderer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.

Geringe Präferenzzuwächse kämen auch dem Internet-Angebot der „Zeit“ zugute.

### ***Nachgelagerte und verbundene Märkte***

Die geringen Nutzerzahlen führen dazu, dass die Gutachter auch potenzielle Effekte auf nachgelagerte Märkte (Produktion von Audio-CDs mit Archiv-Material) und benachbarte Märkte (Buch- und Zeitschriftenmarkt, Fernsehen, DVD) quantitativ nicht mehr erfassen und statistisch auswerten können. Auswirkungen wären erst messbar, wenn die Nutzerzahlen zwischen Faktor 10 und 100 steigen würden. Aber auch dann sei die hohe Komplementärnutzung in diesem Bereich zu beachten.

### **2.1.3 Kommentierung des Intendanten**

#### **a) Zu den Stellungnahmen**

Der Intendant betont, dass in keiner kritischen Stellungnahme konkret ein Angebot benannt werde, das aufgrund des Vorhandenseins von SWR2 Archivradio wirtschaftliche Nachteile erlitten habe.

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

In der Kommentierung des Gutachtens weist der Intendant darauf hin, dass die Existenz des Angebots keinerlei Einfluss auf die kommerziellen Geschäftsinteressen Dritter habe.

### **2.1.4 Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

Der Rundfunkrat nimmt zur Kenntnis, dass laut Gutachten SWR2 Archivradio aufgrund der geringen Nutzerzahlen und der Komplementärnutzung keine messbaren marktlichen Auswirkungen hat.

## **2.2 Beurteilung des Beitrags von SWR2 Archivradio in qualitativer Hinsicht und der Verweildauern**

### **2.2.1 Qualitätsmerkmale**

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

In den Stellungnahmen finden sich keine spezifischen Aussagen zur Qualität von SWR2 Archivradio.

## **b) Ausführungen des Intendanten**

Laut Telemedienkonzept werden für das SWR2 Archivradio Informationen unter Verwendung der zur Verfügung stehenden Quellen und Dokumente sorgfältig redaktionell aufbereitet. Die Nutzer erhalten in Form von zeitgeschichtlichen Tondokumenten verlässliche, geprüfte und glaubwürdige Informationen. Dadurch würden auf Basis journalistisch-redaktionell gestalteter Inhalte gesellschaftliche Entwicklungen anschaulich und verständlich präsentiert.

## **c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

Der Rundfunkrat hat sich von der Qualität des SWR2 Archivradios überzeugt. Diese besteht darin, dass aus Anlass aktueller Ereignisse und Themenschwerpunkte Audio-Archivmaterial ungekürzt zur Verfügung gestellt wird. Indem etwa zeithistorisch bedeutsame Personen im Originalton zu Wort kommen, kann sich der Nutzer ein eigenes Bild dieser Personen machen.

Bei den Beiträgen selbst handelt es sich um Berichte, Gespräche, Interviews und Reportagen des Hörfunks, die unter Beachtung journalistisch-redaktioneller Qualitätskriterien erstellt wurden.

Auch die technische Aufbereitung der Archiv-Beiträge weist eine gute Qualität auf. Entsprechend heißt es im Gutachten von Ludwigs GmbH & Co. KG:

„Der Audiostream steht in mehreren technischen Formaten bzw. Qualitäten zur Verfügung. Darunter ist auch eine Mono-Version mit geringer Bandbreite, die in vielen Situationen auch noch mit Internetverbindungen über Mobilfunknetze genutzt werden kann. Die Stereo-Version kann nach Internet-Maßstäben bereits als hochwertig angesehen werden. Sie entspricht annähernd der vom UKW-Empfang her gewohnten Qualität.“

Die begleitende Internetseite verschafft einen guten Überblick über das Programm und erleichtert den Nutzern den Einstieg in die Sendeschleifen. Zwar könnten bei einem Abruf der einzelnen Beiträge diese noch zeitsouveräner genutzt werden; allerdings fehlt es hier meist an entsprechenden Rechten. Es zeichnet das Archivradio gerade aus, dass es aufgrund seines Hörfunkcharakters Beiträge verfügbar machen kann, die ansonsten nicht online gestellt werden könnten.

## **2.2.2 Publizistische Bestimmung/Begründung der Verweildauern**

Nach §11f Abs. 1 RStV ist eine Befristung für die Verweildauer im Telemedienkonzept anzugeben.

### **a) Stellungnahmen Dritter**

Generell wird kritisiert, dass das Verweildauerkonzept des SWR und die darin enthaltenen Differenzierungen nicht hinreichend begründet seien (VPRT).

## **b) Ausführungen des Intendanten**

Im Telemedienkonzept wird darauf hingewiesen, dass die Inhalte einer fortlaufenden Veränderung unterliegen, je nach Ereignis bereits nach wenigen Wochen oder Monaten.

## **c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

Die Angabe von Maximalverweildauerfristen, innerhalb derer den Redaktionen ein Beurteilungsspielraum zur Festlegung der konkreten Verweildauer im Einzelfall eingeräumt wird, ist zur Wahrung von Programmautonomie und journalistisch-redaktioneller Handlungsfähigkeit als notwendig anzusehen. Auch staatsvertraglich ist es zulässig, Ermächtigungen mit Maximalverweildauer auszusprechen (vgl. amtliche Begründung, S. 21: „In jedem Fall muss die Obergrenze für die zeitliche Verfügbarkeit angegeben werden“).

Der Rundfunkrat betont, dass gesellschaftliche Gruppen und Privatpersonen für eine möglichst unbegrenzte Verweildauer von aus Gebühren finanzierten Inhalten plädieren. Der Gesetzgeber hat sich allerdings für eine Befristung der Verweildauern entschieden.

Da es sich bei SWR2 Archivradio um ein Bildungsangebot handelt, kommt hier die Verweildauer von bis zu fünf Jahren zum Tragen. Es liegt auf der Hand, dass Wissensinhalte über einen längeren Zeitraum hinweg gesellschaftliche Relevanz aufweisen können. Da die zeitliche Relevanz bei den einzelnen Inhalten stark variieren kann, ist es aus Sicht des Rundfunkrates des SWR angemessen, eine relativ lange Maximaldauer zu wählen.

Beim SWR2 Archivradio ist zu beachten, dass es sich hierbei um ein Hörfunkprogramm handelt, bei dem die Inhalte wechseln. Die Tondokumente werden im Laufe jedes Themenschwerpunktes kontinuierlich ergänzt und bleiben nach Ablauf des Schwerpunktes so lange in der Sendeschleife, bis ein neues Thema das alte ablöst. Durch den 5-Jahres-Spielraum ist sichergestellt, dass nach journalistisch-redaktionellen Kriterien bestimmt werden kann, wann ein neues Thema das alte ablöst.

Wegen der Besonderheiten eines Hörfunkprogramms kommt das Archivkonzept des SWR hier nicht zum Tragen. Das Hörfunkprogramm eignet sich nicht zum dauerhaften Angebot von Inhalten; vielmehr werden die Inhalte themenbezogen ausgewechselt.

## **2.3 Meinungsbildende Funktion des Angebots angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote**

Bei der Untersuchung, in welchem Umfang das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt, sind neben den marktlichen Auswirkungen zu berücksichtigen:

- Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Angebote sowie
- die meinungsbildende Funktion des Angebots angesichts bereits vorhandener vergleichbarer Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

### 2.3.1 Bestimmung der publizistischen Wettbewerber/vergleichbaren Angebote

Im ersten Schritt sind die vorhandenen vergleichbaren Angebote von publizistischen Wettbewerbern zu identifizieren. Diese publizistischen Wettbewerber müssen nicht zwangsläufig den Marktteilnehmern entsprechen, die im ökonomischen Wettbewerb mit SWR2 Archivradio stehen.

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

An dem Verfahren des SWR zur Ermittlung der Wettbewerber wird bemängelt, dass die gewählten Suchbegriffe nicht geeignet seien, relevante Wettbewerber zu finden (VPRT).

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

Laut Telemedienkonzept basierte die Wettbewerbsrecherche auf den Suchergebnissen aus dem deutschen Sprachraum auf Basis der Suchmaschinen google.de und yahoo.de. Suchbegriffe waren „Archiv Radio“, „Radioarchive“, „Archivangebote/Radioprogramme“, „Audio Archive“, „Zeitgeschichte“. Zusätzlich wurden Internetrecherchen im Printbereich über die Suchbegriffe „Archive“ sowie „Zeitgeschichte“ durchgeführt. Die Suche auf google.de und yahoo.de wurde auf die ersten drei Trefferseiten begrenzt.

Bei dieser Recherche wurden sieben Online-Anbieter identifiziert, die mit dem SWR2 Archivradio potenziell im publizistischen Wettbewerb stehen:

- Anbieter aus dem Zeitschriftenbereich (Der Spiegel, Die Zeit, Geo Epoche),
- privat initiierte Websites (mb.abovenet.de, schulle4u.de),
- Webangebote von Institutionen (dhm.de, migration-audio-archiv.de).

#### c) **Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

##### ***Analyse zur Identifizierung der Wettbewerber***

Zusätzlich zu den Angaben im Telemedienkonzept und den Stellungnahmen konnte der Rundfunkrat auf Ergebnisse der Gutachter von Ludwigs GmbH & Co. KG zurückgreifen, die Wettbewerber mit vergleichbaren Inhalten identifiziert haben.

Diese decken sich im Wesentlichen mit den vom SWR ermittelten Wettbewerbern. Hinzu kommen andere öffentlich-rechtliche Wissensangebote<sup>2</sup> sowie nationalgeographic.de, damals.de, focus.de, pm-magazin.de, history.de, n24.de, n-tv.de und wikipedia.de.

---

<sup>2</sup> ard.de/wissen, swr2.de/wissen, wdr.de/wissen, ndr.de/wissen, br-online.de/wissen, ard-mediathek.de, dradio.de, zdfmediathek.de.

Grundlage waren die von Goldmedia für die GVK entwickelte Angebotsdatenbank und eigene Recherchen der Gutachter. Diese fanden unter Verwendung von zwei Suchmaschinen (google.de, bing.com), der Anbieterliste der AGOF und von Expertenhinweisen statt.

### **2.3.2 Meinungsbildende Funktion von SWR2 Archivradio angesichts der vorhandenen vergleichbaren Angebote**

Im nächsten Schritt ist der qualitative Beitrag zum publizistischen Wettbewerb unter Berücksichtigung von Quantität und Qualität der identifizierten vorhandenen Angebote zu untersuchen: Welche meinungsbildende Funktion weist SWR2 Archivradio angesichts der vorhandenen vergleichbarer Angebote – auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – auf?

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

Nach Ansicht des VPRT blieben die Telemedienkonzepte eine Begründung des qualitativen Beitrags zum Wettbewerb schuldig. Der Beitrag von SWR2 Archivradio werde ausschließlich mit der Bereitstellung exklusiven Audiomaterials begründet. Dies könne als Mehrwertprüfung keinesfalls genügen.

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

Laut Telemedienkonzept zeigen die Ergebnisse der publizistischen Wettbewerbsanalyse, dass historische Dokumente auch in anderen Internetangeboten zu finden sind. Da das SWR2 Archivradio exklusives Audiomaterial der SWR-Archive sowie des Deutschen Rundfunkarchivs journalistisch-redaktionell zu Themenschwerpunkten aufbereite, könne keiner der Wettbewerber das SWR2 Archivradio im publizistischen Wettbewerb ersetzen.

#### **c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

Der SWR-Rundfunkrat ist zu dem Ergebnis gelangt, dass SWR2 Archivradio einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet.

Im Gegensatz zum VPRT sieht der Rundfunkrat einen Beitrag darin, dass Material aus den Archiven des SWR, der ARD und des Deutschen Rundfunkarchivs verfügbar gemacht wird, das in anderen Angeboten nicht zu finden ist. O-Töne vermitteln zusätzliche Eindrücke von Personen und Geschehnissen, die Texte allein nicht leisten können. Zwar bieten einige der Wettbewerber Filmmaterial an, das ebenfalls zeithistorisch bedeutsame Personen zu Wort kommen lässt. Die zeithistorischen Hörfunkbeiträge stellen hier aber eine wichtige Ergänzung des bestehenden Angebots dar, da sie etwa Interviews verfügbar machen, die in anderen Angeboten nicht zu finden sind. Somit trägt das SWR2 Archivradio zur Meinungsbildung bei, indem es zusätzliche Einblicke in zeithistorisch bedeutsame Geschehnisse gewährt.

Angebote anderer Rundfunkanstalten stellen zum Teil zeithistorisch bedeutsames Audiomaterial zum Abruf bereit. Die Besonderheit von SWR2 Archivradio besteht gerade darin, dass

auch Material verfügbar gemacht wird, das aus rechtlichen Gründen nicht zum Abruf angeboten werden kann.

## **2.4 Abwägung**

Der Rundfunkrat kommt zu dem Ergebnis, dass SWR2 Archivradio in qualitativer Hinsicht einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet, indem es Audiobeiträge aus den Archiven des SWR, der ARD und des Deutschen Rundfunkarchivs ungekürzt zur Verfügung stellt. Demgegenüber bestehen keine messbaren Auswirkungen auf kommerzielle Märkte. Daher kommt der Rundfunkrat des SWR zu dem Ergebnis, dass SWR2 Archivradio die Anforderungen der zweiten Stufe des § 11f Abs. 4 RStV erfüllt.

## **3. Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?**

### **a) Stellungnahmen Dritter**

Es wird kritisiert, dass mangels detaillierter Kostenaufschlüsselung eine Kosten-Nutzen-Analyse nicht zu leisten sei (VSZV, VPRA, VZV Rh-Pf-S).

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

Laut Telemedienkonzept beträgt der finanzielle Aufwand für das SWR2 Archivradio 2009 insgesamt 43.000 €. 2010 werde mit einem Aufwand von 56.000 € gerechnet. In der Folge sei mit leicht steigendem Aufwand aufgrund allgemeiner Preis- und Tarifsteigerungen sowie der Weiterentwicklung des Angebots zu rechnen. Für die Jahre bis 2012 werde mit durchschnittlich 54.000 € p. a. gerechnet. Diese Beträge umfassten alle Aufwendungen, die dem SWR2 Archivradio verursachungsgerecht zugeordnet werden könnten. Dabei handele es sich um eine vollständige Erfassung der im Zusammenhang mit dem Angebot anfallenden Personal-, Programm- und Sachaufwendungen sowie der Verbreitungskosten.

Für die Finanzierung würden in der laufenden Gebührenperiode keine zusätzlichen Gebührengelder bereitgestellt, es entstehe also kein zusätzlicher Finanzbedarf. Darüber hinaus hätten sich ARD und ZDF verpflichtet, auch in der kommenden Gebührenperiode keine gesonderten Projektmittel, die über die übliche Bestandsfortschreibung hinausgingen, anzumelden.

### **c) Beratungsergebnisse des SWR-Rundfunkrates**

Der Rundfunkrat des SWR hält die veranschlagten Kosten für plausibel und nachvollziehbar. Allerdings sieht der SWR-Rundfunkrat es für notwendig an, die Kosten für das jeweilige Jahr zu benennen und nicht nur Durchschnittskosten für Vier-Jahres-Zeiträume anzugeben. Ersteres ermöglicht es dem Rundfunkrat, nach Durchführung des Tests wesentliche Steigerungen festzustellen, die ein Aspekt bei der Frage sein können, ob eine wesentliche Änderung

des Angebots vorliegt, die eines neuen Tests bedarf. Der Rundfunkrat hat daher darauf hingewirkt, dass in der der Entscheidung zugrunde liegenden Fassung des Telemedienkonzepts auch der jeweilige Aufwand für 2011 (57.000 €) und 2012 (59.000 €) angegeben wird.

Der SWR-Rundfunkrat hat sich eine Aufschlüsselung der Kosten nach dem KEF-Leitfaden vorlegen lassen. Die Angabe dieser Aufschlüsselung im Telemedienkonzept hält der Rundfunkrat für nicht erforderlich.

Bei der Frage, wie detailliert die Kosten eines Angebots im jeweiligen Telemedienkonzept ausgewiesen werden müssen, ist zum einen Sinn und Zweck des Dreistufentestverfahrens zu berücksichtigen, zum anderen aber auch die Kompetenzverteilung im Bereich der Kostenkontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beachten. In Bezug auf die Angebotsbeschreibung ergibt sich weder aus dem RStV noch aus der Beihilfe-Entscheidung der Kommission<sup>3</sup> die Pflicht einer Kostenaufschlüsselung über die Angabe einer Gesamtsumme hinaus. Laut Kommissionsentscheidung würde für die dritte Stufe die Darlegung genügen, dass „der Aufwand für die Erbringung des Angebots vorgesehen ist“.

Das Dreistufentestverfahren soll sicherstellen, dass die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Angebote mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar ist. Hierzu ist neben der genauen Auftragsdefinition auch die Verhinderung einer Überkompensation erforderlich. Die Überprüfung des sachgerechten Mitteleinsatzes und die Ermittlung des Finanzbedarfs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten obliegen grundsätzlich der KEF. An dieser Kompetenzzuteilung wird auch im Dreistufenstestverfahren gem. § 11f Abs. 2 festgehalten, sodass eine detaillierte rechnerische Kostenanalyse durch die Rundfunkräte nicht zu erfolgen hat. Ebenso wenig ist im Rahmen der Dreistufentestverfahren eine Überprüfung auf effektiven Mitteleinsatz gefordert.

Dies obliegt nach den Rundfunkgesetzen den Verwaltungsräten und Rechnungshöfen. Die Aufgabe der Rundfunkräte im Rahmen des Dreistufentestverfahrens ist es festzustellen, ob das zu prüfende Angebot dem öffentlich-rechtlichen Auftrag entspricht. Für die Erfüllung des Auftrags sind die Rundfunkanstalten mit den entsprechenden Mitteln auszustatten. Schon aus dieser Überlegung erscheint eine vom Rundfunkrat durchzuführende Kosten-Nutzen-Abwägung nicht sachgerecht.<sup>4</sup> Vielmehr ist hier die Kostenangabe auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu prüfen.

Für eine Überprüfung der angegebenen Gesamtsummen auf ihre Plausibilität hin ist gegenüber den Rundfunkräten eine Aufschlüsselung der Gesamtkosten nach einzelnen Kostenfaktoren erforderlich. Diese wurde nach entsprechender Anforderung vom Intendanten nachgereicht.

---

<sup>3</sup> Beihilfeentscheidung der Europäischen Kommission vom 24.04.2007, KOM (2007) 1761 endg.

<sup>4</sup> A.A. Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Köln/Berlin 2009, S. 74 ff.

Der Rundfunkrat hat die angegebenen Kosten auf ihre Plausibilität hin überprüft und auch Kostensteigerungen aufgrund eines steigenden Honoraraufwands nachvollzogen.

Die Verbreitungskosten (Streaming) sind ebenfalls in der Aufschlüsselung angegeben. Die Angaben zeigen, dass hier davon ausgegangen wird, dass die Kosten konstant bleiben.

Der Rundfunkrat wird die künftige Kostenentwicklung im Blick behalten, insbesondere deshalb, weil nach Ziffer I Abs. 2 der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme die wesentliche Steigerung des Aufwands für die Erstellung eines Angebots ein Kriterium darstellt, das für das Vorliegen eines neuen oder veränderten Angebots spricht, wenn diese wesentliche Steigerung des Aufwands im Zusammenhang mit inhaltlichen Änderungen des Gesamtangebots steht. Zu diesem Zweck hält es der Rundfunkrat für erforderlich, dass der Intendant ihn bei relevanten Steigerungen informiert. Auf eine entsprechende Empfehlung des Rundfunkrates hin hat der Intendant in das Telemedienkonzept aufgenommen, dass für den Fall, dass der im Telemedienkonzept ausgewiesene Aufwand für SWR2 Archivradio preisbereinigt<sup>5</sup> um zehn Prozent überschritten wird, der Intendant dem Rundfunkrat des SWR eine Erläuterung vorlegt. Der Rundfunkrat wird auf Grundlage dieser Erläuterung jeweils prüfen, ob die Aufgreifkriterien für einen neuen Dreistufentest gemäß der Richtlinie für das Genehmigungsverfahren des SWR für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme erfüllt sind.

Der Rundfunkrat des SWR sieht hierin ein wichtiges Element der Transparenz gegenüber dem Gremium, das dazu beiträgt, dass der durch das Telemedienkonzept eröffnete Entwicklungskorridor nicht ohne Durchführung eines erneuten Dreistufentestverfahrens überschritten wird.

---

<sup>5</sup> Für die Bestimmung der Zehn-Prozent-Grenze erfolgt eine Bereinigung um die rundfunkspezifische Teuerungsrate, welche im Bericht der KEF für ARD und ZDF veröffentlicht wird.