

**Beschluss über die Genehmigung des
Telemedienkonzepts für das ausschließlich im
Internet verbreitete Hörfunkprogramm
FIGARINO**

Rundfunkrat des Mitteldeutschen Rundfunks

Leipzig, 21. Juni 2010

Inhalt

I	ENTSCHEIDUNG	3
II	BEGRÜNDUNG	5
A	Zusammenfassung	5
B	Sachverhalt	7
1	Vorbemerkung	7
2	Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots	7
	2.1 Zielgruppe	7
	2.2 Inhalt und Ausrichtung	7
	2.3 Verweildauer	7
3	Verfahren	8
	3.1 Rechtlicher Rahmen	8
	3.2 Gang des Verfahrens	8
	3.2.1 Organisation des Verfahrens	8
	3.2.2 Veröffentlichung des Telemedienkonzepts	9
	3.2.3 Stellungnahmen Dritter	9
	3.2.4 Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen	11
	3.2.5 Kommentierung durch den Intendanten	11
	3.2.6 Weitere Sachverhaltsermittlung	12
	3.2.7 Modifizierung des Telemedienkonzeptes	12
	3.2.8 Beratungen des Rundfunkrats	13
4	Verfahrensrügen	13
	4.1 Fristen	13
	4.2 Veröffentlichung von Gutachten und Kommentierung des Intendanten	13
	4.3 Ungleiche Verfahrensbeteiligung Dritter	14
	4.4 Prüffähige Angebotsbeschreibung	15
C	Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 RStV	17
1	Erste Stufe: Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?	17
	1.1 Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote	17
	1.2 Anforderungen des RStV	17
2	Zweite Stufe: In welchem Umfang trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?	20
	2.1 Marktliche Auswirkungen des Angebots	20
	2.1.1 Stellungnahmen Dritter	20
	2.1.2 Marktliches Gutachten	20
	2.1.3 Ausführungen des Intendanten (aus Angebotskonzept und Kommentierung)	22
	2.1.4 Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats	22
	2.2 Publizistischer Beitrag von FIGARINO	23
	2.2.1 Qualitätsmerkmale von FIGARINO	23
	2.2.2 Publizistische Bestimmung / Begründung der Verweildauerfristen	28

2.3	Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägungsprozess)	28
2.3.1	Grad der marktlichen Auswirkungen	28
2.3.2	Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs (Quantität des vorhandenen Angebots)	29
2.3.3	Qualität sowie meinungsbildende Funktion im Vergleich zu anderen vorhandenen Angeboten	30
3	Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für das Angebot erforderlich?	32
4	Gesamtabwägung	35
III	Anhang: Literaturverzeichnis	36

I ENTSCHEIDUNG

Der Rundfunkrat des Mitteldeutschen Rundfunks stellt fest, dass das im „Telemedienkonzept für das ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramm FIGARINO“ beschriebene Angebot den Voraussetzungen des § 11f Abs. 4 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) entspricht und das Angebot vom Auftrag umfasst ist. Daher genehmigt der Rundfunkrat das „Telemedienkonzept für das ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramm FIGARINO“ in der Fassung vom 01.06.2010.

Hinsichtlich der Umsetzung des Telemedienkonzepts spricht der MDR-Rundfunkrat folgende Erwartungen aus:

1. Der MDR-Rundfunkrat ist über alle Weiterentwicklungen des Angebots frühzeitig in Kenntnis zu setzen, auch wenn es sich lediglich um den Ausbau des bestehenden Angebotes bzw. die Ausschöpfung von Entwicklungsmöglichkeiten handelt. Maßgeblich für die Beurteilung, ob es sich um ein neues oder verändertes Angebot handelt, sind dabei die im MDR-Genehmigungsverfahren definierten Aufgreifkriterien (Ziff. I Abs. 2).
2. Der MDR-Rundfunkrat empfiehlt die Weiterentwicklung des Angebots im Rahmen eines multimedialen Gesamtkonzepts. Er spricht sich dafür aus, in diesem Zusammenhang auch zu prüfen, inwieweit die für JUMP Interaktiv vorgesehenen finanziellen Mittel hierfür verwendet werden können.

Zur Herstellung der Genehmigungsvoraussetzungen hat der Telemedienausschuss des MDR-Rundfunkrats mehrere Anpassungen am Telemedienkonzept für erforderlich gehalten. Der Rundfunkratsvorsitzende hat den Intendanten mit Schreiben vom 12.05.10 über die Bedenken des Telemedienausschusses informiert. Dies hat der Intendant zum Anlass genommen, das Telemedienkonzept in mehreren Punkten zu modifizieren:

1. Angabe des finanziellen Aufwands für alle Einzeljahre 2009 – 2012,
2. Verpflichtung, den Rundfunkrat bei einer Überschreitung des finanziellen Aufwands um mehr als 10 % zu informieren, damit dieser den finanziellen Aufwand erneut prüfen kann.

Gegenstand der Entscheidung des Rundfunkrats ist das Telemedienkonzept in der vom Intendanten entsprechend abgeänderten Fassung vom 01.06.10.

II BEGRÜNDUNG

A Zusammenfassung

Die Kritik privater Wettbewerber am Verfahren ist unzutreffend. Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, das Verfahren bis zum 31.08.10 abzuschließen, wurde die Frist zur Stellungnahme über die Mindestfrist hinaus auf 10 Wochen verlängert. Eine Verpflichtung zur geforderten Vorabveröffentlichung des marktlichen Gutachtens besteht auf Grund der gesetzlichen Vorgaben nicht. Die Kommentierung durch den Intendanten dient der Deckung des Informationsbedarfs des Gremiums. Das Telemedienkonzept ist hinreichend konkret, weitere Konkretisierungen wurden dem Rundfunkrat auf Nachfrage vorgelegt. Ein allgemeiner Entwicklungskorridor innerhalb des Telemedienkonzepts ist zulässig. Für das Vorliegen eines neuen oder veränderten Angebots sind die in den Verfahrensregeln definierten Aufgreifkriterien maßgeblich. Das Telemedienkonzept verstößt gegen keine Ge- oder Verbote des RStV.

Das Angebot entspricht demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft. FIGARINO wird dem öffentlich-rechtlichen Auftrag gerecht, indem es Inhalte zur Unterhaltung, Bildung, Information, Beratung und insbesondere zu kulturellen Themen sendet. Das Angebot ist zudem geeignet, Orientierung zu bieten.

Das Angebot leistet einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht. Es wurden keine marktlichen Auswirkungen festgestellt. Das kulturell orientierte Kinder-Hörfunkprogramm FIGARINO zeichnet sich unter anderem durch seine Zielgruppenorientierung, die anschauliche und für Kinder fassbare Vermittlung von Informationen sowie durch seine professionelle Produktionsweise aus. Das Angebot setzt durch seine große Bandbreite an kulturell, sozial und politisch bildenden Inhalten Impulse für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit aktuellen Themen ebenso wie mit grundsätzlichen gesellschaftlichen und kulturellen Werten und schult gleichzeitig die Kritik- und Urteilsfähigkeit der Hörer. Hierdurch trägt das Angebot zur Meinungsbildung bei. In der Summe seiner Qualitätsmerkmale erweitert und bereichert das Angebot FIGARINO den vorhandenen publizistischen Wettbewerb, da es bislang nur wenige Audio- bzw. Hörfunkangebote speziell für Kinder gibt und diese sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung unterscheiden. Es steht daher zur Überzeugung des Rundfunkrates fest, dass das ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramm FIGARINO einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht leistet.

Der finanzielle Aufwand ist für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erforderlich. Es liegen keine Anzeichen für eine Überkompensierung der vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfassten Aufgaben vor.

B Sachverhalt

1 Vorbemerkung

Gegenstand des Drei-Stufen-Test-Verfahrens ist das vom Intendanten zur Genehmigung vorgelegte Telemedienkonzept. Im Rahmen der nachlaufenden Programmkontrolle überprüft der MDR-Rundfunkrat die konkrete Umsetzung des Telemedienkonzeptes sowie die Einhaltung aller gesetzlichen Vorgaben des realisierten Angebots und befasst sich mit Beschwerden zum Angebot.

2 Prüfungsgegenstand: Inhalte des Angebots

2.1 Zielgruppe

Gemäß Telemedienkonzept richtet sich das Angebot an Vorschul- und Schulkinder im Alter von drei bis 13 Jahren und deren Eltern im Sendegebiet des Mitteldeutschen Rundfunks. Daneben möchte das Angebot alle Hörer ansprechen, die sich für familienfreundliche Literatur- und Musiksendungen des Hörfunkprogramms MDR FIGARO interessieren.

2.2 Inhalt und Ausrichtung

FIGARINO ist ein linear ausgestrahltes Programm mit kind- und familiengerechten Inhalten. Die Sendungsbestandteile werden zu einer Sendeschleife zusammengestellt, die in regelmäßigen Intervallen aktualisiert wird.

Basis bilden die Eigenproduktionen der seit 2004 bei MDR FIGARO entstandenen Sende-Bestandteile des Kinderangebots „Figarinos Fahrradladen“. Zudem werden aus dem regional orientierten FIGARO-Hörfunkprogramm zielgruppengerechte Produktionen verwendet. Ergänzt wird das Angebot durch Lesungen von Märchen, Mythen und Legenden, Kinder- und Jugendbuchklassikern, Abenteuergeschichten und Phantastik.

Neben literarisch-fiktionalen Elementen werden auch journalistische und publizistische Inhalte wie (Kinder-)Reportagen, Beiträge und Kurzdokumentationen vorgehalten. Das Angebot enthält zudem Bildungsbeiträge. Die Sendungsbestandteile werden durch Zwischenmoderationen, Musikmotive von „Figarinos Fahrradladen“ und Aufnahmen des MDR-Kinderchores verbunden.

2.3 Verweildauer

Da es sich um ein Webchannel-Angebot handelt, gibt es keine explizite Verweildauer.

3 Verfahren

3.1 Rechtlicher Rahmen

ARD und ZDF werden nach dem Brüsseler Beihilfekompromiss vom 24.04.07 dazu verpflichtet, neue oder wesentlich veränderte Telemedienangebote einem sogenannten Drei-Stufen-Test zu unterziehen. Dabei haben sie gegenüber ihren zuständigen Gremien darzulegen, dass das Angebot vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist.

Diese Vorgaben werden in § 11f des RStV¹ näher konkretisiert. Danach sind in dem Drei-Stufen-Test Aussagen darüber zu treffen,

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

§ 11c regelt zudem, dass ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme nur nach Maßgabe eines nach § 11f durchgeführten Drei-Stufen-Test-Verfahrens zulässig sind.

Drei-Stufen-Tests sind nach Art. 7 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (RÄStV) auch für die bereits bestehenden Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durchzuführen. Die Bestandsüberführung ist bis 31.08.10 abzuschließen.

Die Bestimmungen des 12. RÄStV zur Durchführung des Drei-Stufen-Tests wurden in der am 20.04.09 vom MDR-Rundfunkrat verabschiedeten Satzung „Genehmigungsverfahren des Mitteldeutschen Rundfunks für neue oder veränderte Telemedien und für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme“ (kurz: MDR-Genehmigungsverfahren) weiterführend regelt.

3.2 Gang des Verfahrens

3.2.1 Organisation des Verfahrens

Für die Durchführung der Drei-Stufen-Test-Verfahren beschloss der Rundfunkrat am 27.10.08 zunächst die Gründung einer Projektgruppe Drei-Stufen-Test. Der Projektgruppe wurden im Rahmen der Drei-Stufen-Tests entscheidungsvorbereitende Aufgaben zugewiesen. Die Projektgruppe Drei-Stufen-Test wurde mit Beschluss des MDR-Rundfunkrats vom 21.09.09 in einen neu zu bildenden Telemedienausschuss

¹ Paragraphen ohne Quellenangabe sind im Folgenden solche des RStV.

überführt. Der Telemedienausschuss konstituierte sich in seiner ersten Sitzung am 18.01.10 und wählte Prof. Dr. Gabriele Schade zur Vorsitzenden des Ausschusses.

Vertreter der Operative des MDR sind bei den Beratungen der Projektgruppe bzw. des Telemedienausschusses zum Thema Drei-Stufen-Test außer auf gesonderte Einladung zu bestimmten Tagesordnungspunkten nicht anwesend. Die Vorsitzende des Telemedienausschusses berichtet in den Sitzungen des Rundfunkrats regelmäßig über den aktuellen Stand des Verfahrens.

Ausweislich des Protokolls der Rundfunkratssitzung vom 01.12.08 werden dem Rundfunkrat über einen Nachtragshaushalt alle für die Durchführung der Drei-Stufen-Tests notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt. Zudem beschloss der Rundfunkrat die Schaffung einer zunächst zeitlich befristeten Stelle, die ausschließlich dem Rundfunkratsvorsitzenden fachlich und disziplinarisch unterstellt ist.

Die im Laufe des Verfahrens vorgelegten Unterlagen sowie Auswertungen dieser Unterlagen sind elektronisch über einen sogenannten Sharepoint verfügbar, auf den ausschließlich die Mitglieder des Rundfunkrats Zugriff haben. Alle Rundfunkratsmitglieder haben eine Vertraulichkeitserklärung zur Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unterzeichnet. Im Rahmen der Stellungnahmen Dritter zugegangene und als solche gekennzeichnete Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter sind gesondert, für Vertreter der MDR-Operative unzugänglich und nicht elektronisch aufzubewahren.

Der Telemedienausschuss des MDR-Rundfunkrats wurde mit der Vorberatung und der Erarbeitung der vorliegenden Entscheidungsbegründung betraut. Vertreter der Operative des MDR waren an der Erstellung der Vorlage nicht beteiligt.

3.2.2 Veröffentlichung des Telemedienkonzepts

Der Intendant des Mitteldeutschen Rundfunks legte dem MDR-Rundfunkrat am 29.05.09 das „Telemedienkonzept für die ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme ‚FIGARINO‘ und ‚JUMP Interaktiv‘“ vor. Dieses wurde am 01.07.09 auf der Internetseite des MDR-Rundfunkrats veröffentlicht.

3.2.3 Stellungnahmen Dritter

Der MDR-Rundfunkrat setzte am 29.06.09 die Frist zur Stellungnahme Dritter auf zehn Wochen, beginnend am 01.07.09 fest. Dritte wurden auf der Internetseite des Rundfunkrats sowie durch eine parallel veröffentlichte Pressemitteilung am 01.07.09 zur Stellungnahme aufgefordert. In der Aufforderung zur Stellungnahme wurde auch auf die Möglichkeit hingewiesen, Stellungnahmen direkt bei dem marktlichen Gutachter einzureichen. Diese Option wurde von keinem Wettbewerber genutzt.

Insgesamt gingen 22 Stellungnahmen beim MDR-Rundfunkrat ein, acht Stellungnahmen von Unternehmen, Verbänden und Institutionen sowie 14 Stellungnahmen von Privatpersonen, wovon sich lediglich fünf explizit auf die ausschließlich im Inter-

net verbreiteten Hörfunkprogramme beziehen. In diesen Stellungnahmen äußern sich Wettbewerber überwiegend zu dem ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramm JUMP Interaktiv, seltener zu FIGARINO.

Einige Stellungnahmen weisen keinen spezifischen Bezug zu dem Angebot auf. Diese Stellungnahmen sind in der folgenden Übersicht mit (*) gekennzeichnet und werden, soweit die darin enthaltenen Anmerkungen für das Angebot FIGARINO relevant sind, ebenfalls im Verfahren berücksichtigt.

Unternehmen, Verbände, Institutionen

- 1 Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR)
- 2 CARTA, Dr. Robin Meyer-Lucht*
- 3 Deutsches Rotes Kreuz e.V. DRK-Landesverband Thüringen e.V.
- 4 Evangelischer Medienverband in Sachsen e. V. (EMV)
- 5 GAME Bundesverband der Entwickler von Computerspielen*
- 6 Private Radioveranstalter Mitteldeutschlands:
Das diesbezügliche Gutachten wurde gemeinsam von den mitteldeutschen Privatradioveranstaltern Antenne Thüringen, ENERGY Sachsen, Hitradio RTL Sachsen, LandesWelle Thüringen, Radio Brocken, Radio Chemnitz, Radio Dresden, Radio Erzgebirge, Radio Lausitz, Radio Leipzig, Radio Zwickau, RADIO PSR, radio SAW, radio TOP 40, ROCKLAND SACHSEN-ANHALT, R.SA -Mit Böttcher & Fischer und 89.0 RTL eingereicht.
- 7 Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT)
- 8 Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)*

Privatpersonen

- 1 J. Bertram*
- 2 M. Jakobs*
- 3 U. Maurach*
- 4 G. Baganz*
- 5 U. Viefhaus*
- 6 J. Dreessen*
- 7 M. Metz*
- 8 H. Buhl*
- 9 E. Maier*
- 10 D. Beneke*
- 11 S. Klein*
- 12 L. Melzer*
- 13 M. Lorenz*
- 14 J. Schöck*

Anders als im Schreiben des VPRT vom 09.09.09 angekündigt, ist beim Rundfunkrat des Mitteldeutschen Rundfunks keine weitere Stellungnahme des VPRT zu den marktlichen Auswirkungen eingegangen.

Keine beim MDR-Rundfunkrat eingegangene Stellungnahme enthielt als solche gekennzeichnete Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse.

Der Rundfunkratsvorsitzende leitete die eingegangenen Stellungnahmen Dritter gemäß Ziff. II Abs. 6 MDR-Genehmigungsverfahren am 10.09.09 an den Intendanten des Mitteldeutschen Rundfunks zur Kommentierung weiter. Dem marktlichen Gutachter wurden die Stellungnahmen ebenfalls zur Verfügung gestellt.

3.2.4 Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen

Bei der Prüfung der sogenannten 2. Stufe sind gemäß RStV u. a. die marktlichen Auswirkungen des bestehenden Angebots zu berücksichtigen. Hierzu ist vom zuständigen Aufsichtsgremium, dem Rundfunkrat des Mitteldeutschen Rundfunks, gutachterliche Beratung hinzuzuziehen.

Für die Auswahl eines geeigneten marktlichen Gutachters führte die Projektgruppe Drei-Stufen-Test des MDR-Rundfunkrats ein nicht-förmliches Interessenbekundungsverfahren durch. Daraufhin gingen neun Interessenbekundungen ein. Die Gutachter wurden anhand der eingesandten Unterlagen und ihrer Antworten auf Nachfragen kriteriengestützt bewertet. Hierfür maßgeblich waren die in der Aufforderung zur Interessenbekundung genannten Bewertungskriterien.

Auf seiner Sitzung am 29.06.09 entschied sich der Rundfunkrat des MDR für eine Beauftragung des Unternehmens Goldmedia GmbH. Der MDR-Rundfunkrat gab den Namen des Gutachters am 17.07.09 in einer Pressemitteilung sowie auf der Internetseite des MDR-Rundfunkrats bekannt.

Ein Zwischenbericht zum marktlichen Gutachten wurde der Projektgruppe Drei-Stufen-Test am 14.09.09 präsentiert. Das „Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen der ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme JUMP Interaktiv und FIGARINO“ wurde dem Rundfunkrat in einer ersten Version am 02.11.09 und in seiner finalen Fassung am 11.12.09 übergeben. Das Gutachten wurde dem Telemedienausschuss am 18.01.10 präsentiert.

Der Rundfunkratsvorsitzende leitete das marktliche Gutachten gemäß Ziff. II Abs. 6 MDR-Genehmigungsverfahren am 16.12.09 an den Intendanten des Mitteldeutschen Rundfunks zur Kommentierung weiter.

3.2.5 Kommentierung durch den Intendanten

Der Intendant des Mitteldeutschen Rundfunks hat gemäß Ziff. II Abs. 6 MDR-Genehmigungsverfahren die Gelegenheit, die eingegangenen Stellungnahmen und das marktliche Gutachten zu kommentieren. Insbesondere wird ihm hierdurch die Möglichkeit gegeben, auf Basis der eingegangenen Stellungnahmen bzw. der Ergebnisse des marktlichen Gutachtens das Telemedienkonzept zu modifizieren.

Am 05.02.09 übergab der Intendant dem MDR-Rundfunkrat seine Kommentierung. Der Kommentierung wurden sieben Expertisen zur publizistischen Bewertung des Angebots beigefügt.²

3.2.6 Weitere Sachverhaltsermittlung

Der Rundfunkratsvorsitzende richtete am 19.03.10 Fragen zum Angebot an den Intendanten des Mitteldeutschen Rundfunks. Die Antworten des Intendanten wurden dem Rundfunkratsvorsitzenden am 07.04.10 vorgelegt.

3.2.7 Modifizierung des Telemedienkonzeptes

Der Intendant legte dem Rundfunkrat am 29.05.09 ein „Telemedienkonzept für die für die ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme ‚FIGARINO‘ und ‚JUMP Interaktiv‘“ vor.

Im Laufe des Verfahrens gelangte der Telemedienausschuss jedoch zu der Überzeugung, dass JUMP Interaktiv nur einen geringen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leistet. Diese Bedenken wurden in der Telemedienausschuss-Sitzung am 26.04.10 sowie in der Rundfunkratssitzung am 10.05.10 gegenüber dem Intendanten thematisiert. Der Telemedienausschuss sprach die Empfehlung aus, das Angebot JUMP Interaktiv nach dem 31.08.10 nicht weiter fortzuführen. Der Intendant teilte mit Schreiben vom 28.05.10 mit, dass sich der MDR entschieden habe, **JUMP Interaktiv zum 01.07.10 einzustellen.**

Der Rundfunkratsvorsitzende informierte den Intendanten mit Schreiben vom 12.05.10 zudem über den Anpassungsbedarf am Telemedienkonzept, um aus Sicht des Telemedienausschusses die Voraussetzungen zur Genehmigung des Angebots herzustellen. Der Intendant teilte dem Rundfunkratsvorsitzenden am 28.05.10 schriftlich mit, dass er die Ausführungen des Ausschusses geprüft habe und beabsichtige, das Telemedienkonzept in verschiedenen Punkten zu ändern.

Dem Beschluss des Rundfunkrats am 21.06.10 lag das überarbeitete „Telemedienkonzept für das ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramm ‚FIGARINO‘“ in der Fassung vom 01.06.10 zugrunde.

Stellungnahmen Dritter zu den ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogrammen wurden im Folgenden berücksichtigt, soweit sie für FIGARINO einschlägig sind.

² Expertisen: Aufenanger: Kurzgutachten zum Internetangebot des MDR „Figarino“ für Kinder“; Krömker: Bedeutung von Web-Channels und Loops im Internet; JUMP Interaktiv; Krömker: Bedeutung von Web-Channels und Loops im Internet; Kolo: Die wachsende Bedeutung von Webchannels und Loops im Internet; Kolo: Die wachsende Bedeutung von multimedialen Angeboten im Internet und die Bedeutung der Audio- und Video Angebote MDR.de; Steinmetz: Die MDR-Webchannels ‚JUMP Interaktiv‘ und ‚Figarino‘; Phaydon: Onsite-Nutzerbefragungen auf MDR.DE und den Online-Angeboten von JUMP und MDR SPUTNIK.

3.2.8 Beratungen des Rundfunkrats

Alle vorliegenden Informationen wurden von der Projektgruppe Drei-Stufen-Test am 13./14.09.09 und vom Telemedienausschuss am 18.01.10, 15.03.10, 19.04.10, 26.04.10, 10.05.10, 31.05.10 geprüft und beraten.

Zudem befasste sich der Rundfunkrat des Mitteldeutschen Rundfunks in seinen Sitzungen am 16.11.09, 01.02.10, 15.03.10, 10.05.10, 21.06.10 mit dem Verfahrensgegenstand. Die abschließende Beratung und der Beschluss zu FIGARINO fanden am 21.06.10 in Abwesenheit von Vertretern der Operative des MDR statt.

Zu den Sitzungen der Projektgruppe Drei-Stufen-Test, des Telemedienausschusses sowie des Rundfunkrates liegen Protokolle vor.

4 Verfahrensrügen

4.1 Fristen

a) Stellungnahmen Dritter

Die Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk weist darauf hin, dass die **Stellungnahmefrist** für eine seriöse Bewertung des Telemedienkonzeptes zu kurz gewesen sei. Der VPRT bedankt sich dahingegen, dass durch die zeitliche Staffelung und eine Verlängerung der Frist auf zehn Wochen eine dezidierte Auseinandersetzung mit dem Konzept möglich war.

b) Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats

Nach Ansicht des MDR-Rundfunkrats verleihen die staatsvertraglichen Regelungen keinen Anspruch auf Fristverlängerung. Vielmehr hat es der Gesetzgeber in das Ermessen des Rundfunkrates gestellt, die gesetzliche Mindestfrist bei Bedarf zu verlängern. Der MDR-Rundfunkrat hat in Bezug auf die MDR-Bestandsprüfung eine **Verlängerung der gesetzlichen Mindestfrist auf zehn Wochen sowie einen zeitversetzten Start der Drei-Stufen-Tests** für die MDR-Bestandsangebote beschlossen, um eine angemessene Auseinandersetzung Dritter mit dem Telemedienkonzept zu ermöglichen. Diese Fristverlängerung sowie der Start der Drei-Stufen-Tests erfolgten unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, die Drei-Stufen-Test-Verfahren bis zum 31.8.2010 abzuschließen. Eine weitergehende Fristverlängerung war daher nicht möglich.

4.2 Veröffentlichung von Gutachten und Kommentierung des Intendanten

a) Stellungnahmen Dritter

Zur Verbesserung der **Verfahrenstransparenz** wird gefordert, das eingeholte Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen bereits während des laufenden Verfahrens zu veröffentlichen und Dritten **erneut Gelegenheit zur Stellungnahme** zu geben. Die erneute Gelegenheit der Stellungnahme sei insbesondere deshalb erforderlich,

weil die Konzepte entgegen der staatsvertraglichen Vorgaben keine Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen enthielten und Dritten daher bislang keine Gelegenheit der Stellungnahme hierzu hätten (VPRT).

b) Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats

Nach Ansicht des MDR-Rundfunkrats sind für die Verfahrensdurchführung in erster Linie die **staatsvertraglichen Vorgaben bindend** und entsprechend bei der Verfahrensausgestaltung zu berücksichtigen. Eine Verpflichtung zur geforderten Vorabveröffentlichung besteht auf Grund der gesetzlichen Vorgaben nicht. Auch muss vor Veröffentlichung der Gutachten auf die Bereinigung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geachtet werden. Zudem ist der Rundfunkrat an enge zeitliche Vorgaben gebunden, um das Verfahren gemäß 12. RÄStV bis 31.08.10 abzuschließen, so dass eine zusätzliche Möglichkeit zur Stellungnahme nicht eingeräumt werden konnte.

4.3 Ungleiche Verfahrensbeteiligung Dritter

a) Stellungnahmen Dritter

Die dem Intendanten durch die MDR-Verfahrensregeln eröffnete Möglichkeit, sich sowohl zu den eingegangenen Stellungnahmen Dritter als auch zu den Marktgutachten erneut zu äußern, sei mit Blick auf die Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Prüfung durch die Gremien problematisch und könne als mangelnde Unabhängigkeit der Gremien gewertet werden. Dieser Gefahr solle durch eine entsprechende Satzungsänderung begegnet werden (VPRT). Die privilegierte Stellung des Intendanten im Vergleich zu den Dritten bedeute eine Schwächung des Verfahrens. Die unterschiedliche Behandlung sei im RStV so nicht vorgesehen und widerspreche dem Prinzip einer unabhängigen und abwägenden Aufsicht durch die Rundfunkräte. Dritten müsse die Möglichkeit gewährt werden, zu allen entscheidungserheblichen Informationen ebenfalls Stellung nehmen zu können (VPRT).

b) Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats

Der MDR-Rundfunkrat orientiert sich strikt an den gesetzlichen Vorgaben zur Durchführung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens, um Verfahrensfehler zu vermeiden. Das derzeitige **Vorgehen entspricht den gesetzlichen Vorgaben**, da im RStV explizit die Gelegenheit der Stellungnahme zu den veröffentlichten Telemedienkonzepten vorgesehen und eine Äußerung zu einem späteren Verfahrenszeitpunkt dahingegen nicht vorgeschrieben ist.

Die Kommentierung der Stellungnahmen und des marktlichen Gutachtens durch den Intendanten ist in der MDR-Satzung zum Genehmigungsverfahren vorgesehen. Die Möglichkeit zur vertieften Erläuterung ist in einem Verfahren, das im Wesentlichen zwischen den Organen der Rundfunkanstalten durchzuführen ist, gerechtfertigt. Die Kommentierung durch den Intendanten dient der **Deckung des Informationsbedarfs der Gremien**. Es obliegt dem Rundfunkrat, darüber hinaus auch von Dritten erneut Erläuterungen einzuholen, sofern er dies für die Entscheidungsfindung erforderlich erachtet.

4.4 Prüffähige Angebotsbeschreibung

a) Stellungnahmen Dritter

Kritisiert wird, dass die Beschreibung des Angebots in dem vorgelegten Konzept **zu unbestimmt und zu allgemein** sei und nicht den staatsvertraglichen Vorgaben entspreche. Der Rundfunkrat sei auf Grundlage dieses Konzeptes nicht in die Lage versetzt worden, seinen gesetzlichen Prüfauftrag sachgerecht zu erfüllen und solle daher das Konzept zur Überarbeitung an den Intendanten zurückweisen (Private Radioveranstalter Mitteldeutschlands, VPRT).

Das Telemedienkonzept differiere zudem nicht hinreichend zwischen Bestand, neuem Angebot und zukünftig veränderten Angeboten (APR).

Der VPRT und die privaten Radioveranstalter Mitteldeutschlands rügen, dass zu den marktlichen Auswirkungen des Angebots in der Angebotsbeschreibung keine Aussagen getroffen wurden. Da auch die eingeholten marktlichen Gutachten erst zum Ende des Verfahrens veröffentlicht würden, sei den Dritten jede Gelegenheit genommen, während des Verfahrens **zu den marktlichen Auswirkungen Stellung zu nehmen**.

b) Ausführungen des Intendanten (aus Angebotskonzept und Kommentierung)

Das Telemedienkonzept weise einen **angemessenen Abstraktionsgrad** auf und entspreche den Vorgaben des RStV. Eine zu detaillierte Beschreibung des Bestands verhindere eine zeitgemäße Weiterentwicklung des Angebots, behindere die journalistisch-redaktionelle Arbeit und laufe damit der verfassungsrechtlich geschützten Programmautonomie zuwider. Alle Funktionalitäten und Bestandteile des Hörfunkprogrammes seien angemessen erfasst worden. Zugleich sei die Beschreibung **hinreichend detailliert und flexibel**, damit der MDR auch in Zukunft seine journalistisch-redaktionellen Aufgaben erfüllen könne.

Innerhalb des im Telemedienkonzept beschriebenen **Handlungskorridors** sei eine dynamische Weiterentwicklung im Sinne der journalistisch-redaktionellen Praxis zulässig. Werde diese Schwelle überschritten, werde der MDR gemäß der in Ziff. I Abs. 2 der Satzung für das MDR-Genehmigungsverfahren festgelegten Aufgreifkriterien einen neuen Drei-Stufen-Test durchführen.

Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen hält der Intendant nach den Vorgaben des RStV im Telemedienkonzept **für nicht erforderlich**. § 11f Abs. 4 fordere zwar, dass die Rundfunkanstalt gegenüber den Gremien Aussagen über die marktlichen Auswirkungen macht, diese müssten jedoch nicht zwingend bereits zu Beginn des Verfahrens erfolgen.

c) Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats

Die Beschreibung des Angebots in einem Telemedienkonzept ist Grundlage der Beauftragung nach der Durchführung des Drei-Stufen-Test-Verfahrens. Die gegenüber dem prüfenden Gremium darzulegenden Aussagen sollen zunächst die der Beauf-

tragung vorausgehende Prüfung durch den Rundfunkrat entsprechend den staatsvertraglichen Zulässigkeitsvoraussetzungen ermöglichen. Dies schließt nicht aus, dass der Intendant im Verfahren - insbesondere auf Nachfrage des Rundfunkrates - weitere Erläuterungen und Konkretisierungen zur Angebotsbeschreibung vornimmt. Von dieser Möglichkeit hat der MDR-Rundfunkrat im Laufe des Verfahrens Gebrauch gemacht.

Laut § 11f Abs. 1 RStV sind „Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer“ näher zu beschreiben. Alle anderen Ausführungen (insbes. zu den 3 Stufen) dienen der umfassenden Information des Rundfunkrates zu seiner Entscheidungsfindung. Bei der Anforderung an den Intendanten, Aussagen zu den marktlichen Auswirkungen zu treffen, geht es darum, dem Rundfunkrat zu seiner Entscheidungsfindung alle notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen; der genaue Zeitpunkt während des Verfahrens ist insofern irrelevant. Verlangte man von der Operative bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Angebotsbeschreibung fundierte Aussagen zur Auswirkung des Angebots auf den ökonomischen Wettbewerb, müsste die Anstalt selbst ein Gutachten hierzu einholen. Es käme zu einer **doppelten Beauftragung von Marktgutachten**.

Der MDR-Rundfunkrat vertritt die Auffassung, dass die **Darstellung eines allgemeinen Entwicklungskorridors** innerhalb des Telemedienkonzeptes zulässig ist. Über die Erforderlichkeit eines neuen Drei-Stufen-Tests bei einer Weiterentwicklung des Angebots ist gemäß der **Aufgreifkriterien** des MDR-Genehmigungsverfahrens zu entscheiden. Sollte der Rundfunkrat entgegen der Feststellung des Intendanten der Auffassung sein, dass ein neues oder verändertes Angebot vorliegt, so kann er die **Durchführung eines Drei-Stufen-Tests verlangen**. Gemäß § 11f Abs. 3 ist insbesondere dann von einer verfahrensauslösenden Änderung auszugehen, wenn die „inhaltliche Gesamtausrichtung“ oder die „angestrebte Zielgruppe“ geändert wird. Da der Rundfunkrat zu überprüfen hat, ob ein neues oder verändertes Angebot vorliegt, ist er vom MDR frühzeitig und zeitnah über Weiterentwicklungen des Angebots zu informieren, auch wenn es sich lediglich um einen Ausbau des bestehenden Angebotes bzw. die Ausschöpfung von Entwicklungsmöglichkeiten des bestehenden Telemedienangebotes handelt.

C 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 zunächst zu prüfen, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Hierbei ist zu ermitteln, inwieweit das zu prüfende Angebot Anforderungen des RStV an öffentlich-rechtliche Angebote Rechnung trägt. Außerdem wird geprüft, ob das Telemedienkonzept in Einklang mit den geltenden Ge- und Verboten des RStV steht.

1.1 Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote

Das ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramm ist journalistisch-redaktionell gestaltet und veranlasst. In den eingereichten Stellungnahmen gibt es keine Hinweise auf Verstöße gegen gesetzliche Ge- und Verbote. Auch der Rundfunkrat hat diesbezüglich **keine Verstöße** feststellen können.

Die privaten Radioveranstalter Mitteldeutschlands kritisieren in ihrer Stellungnahme, dass für das Angebot **kein Verweildauerkonzept** dargestellt wurde. Der Intendant hat hierzu dargelegt, dass für ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme eine Verweildauerangabe weder gesetzlich gefordert noch sinnvoll sei, da es sich nicht um Abrufinhalte handele. Das begleitend zu FIGARINO angebotene Telemedienangebot ist Bestandteil des Telemedienkonzepts MDR-Online und unterliegt den dort angegebenen Verweildauern. Der Rundfunkrat teilt diese Auffassung, hat jedoch zur Bewertung des publizistischen Beitrags zusätzliche Informationen zu Dauer und Aktualisierungsrhythmus des Programms erbeten.³

1.2 Anforderungen des RStV

a) Stellungnahmen Dritter

Die privaten Radioveranstalter Mitteldeutschlands führen aus, dass ein verändertes Nutzungsverhalten nicht zwingend viele zielgruppenspezifische Angebote erfordere. Die **Befriedigung rein individueller Informations- und Kommunikationsbedürfnisse** gehöre nicht zum öffentlich-rechtlichen Auftrag (Private Radioveranstalter Mitteldeutschlands, VPRT).

Ver.di führt aus, dass mit den vom MDR vorgelegten Telemedienkonzepten der rundfunkstaatsvertragliche Auftrag grundsätzlich erfüllt werde. Laut EMV erfüllt das Angebot die demokratischen und sozialen Bedürfnisse der Gesellschaft. Die Berücksichtigung kultureller Bedürfnisse in Bezug auf den Bereich Ethik, Religion wird allerdings als unzureichend eingestuft.

³ Vgl. hierzu Abschnitt C 2.2.2.

b) Ausführungen des Intendanten (aus Angebotskonzept und Kommentierung)

Im Telemedienkonzept wird dargelegt, dass bereits zwei Drittel der Bevölkerung das Internet nutzen und gerade in der jungen Generation der 14-29-Jährigen bereits mehr als ein Drittel der medialen Aufmerksamkeit auf das Internet entfalle. Das gelte auch für Kinder: 78% der 6-13-Jährigen nutzten bereits einen Computer, 59% das Internet. Diese Nutzungsveränderung habe auch Einfluss auf die Radionutzung. Das Programmangebot müsse für neue Verbreitungsformen offen bleiben.

Es gebe daher ein **Bedürfnis nach flexiblen und kindgerechten Angeboten im Internet**. Die Verbreitung von Kinderradiosendungen über einen Webchannel stelle einen zusätzlichen Nutzen für Kinder und Familien dar, da es bislang zu wenige Radioprogramme für Kinder gebe. Das Angebot sei diskriminierungsfrei, bedürfnisorientiert und berücksichtige die Programmkategorien Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung.

In seiner Kommentierung erläutert der Intendant, dass ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme, die individuell abrufbar sind, **vom Auftrag erfasst** seien. Das Angebot falle daher unter die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Durch das Angebot würden keine individuellen Einzelinteressen bedient, sondern dem Bedürfnis der Zielgruppe Kinder, die sich in einer relevanten Größenordnung bewegt, Rechnung getragen.

Der MDR nehme die Vermittlung theologischer und ethischer Sachverhalte als selbstverständlichen Teil seines Bildungs- und Informationsauftrages wahr. Das FIGARINO-Hörfunkprogramm enthalte zu diesem Themenkomplex entsprechend vielfältige Programminhalte (z.B. Beiträge, die sich auf den Festkreis des Kirchenjahres beziehen).

c) Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats

Auf der ersten Stufe hat der Rundfunkrat zu prüfen, ob das Angebot geeignet ist, 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.

Einen Computer gibt es mittlerweile in 88% der Haushalte mit Kindern, dieser wird von den meisten Kindern auch genutzt (78%).⁴ Familien mit Kindern verfügen laut KIM-Studie 2008 deutlich häufiger als der Bevölkerungsdurchschnitt über einen Internetanschluss (85%).⁵ 36% der Kinder zwischen 5 und 15 Jahren haben sogar einen eigenen Computer.⁶ Der Anteil der Internetnutzer bei den 6-13-Jährigen betrug 2008 59%.

⁴ Vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hrsg.): KIM 2008.

⁵ Internetanschluss im Bevölkerungsdurchschnitt: 66%, vgl. hierzu van Eimeren; Frees, ARD/ZDF-Onlinestudie 2008.

⁶ Vgl. Initiative D 21 (Hrsg.): (N)Onliner-Atlas 2008.

Radiohören rangiert in der Liste der häufigsten Freizeitbeschäftigungen hinter Fernsehen oder Computer. Lediglich jedes zweite Kind hört mindestens einmal pro Woche Radio.⁷ Dies ist zweifellos auch auf den Mangel geeigneter Kinderprogramme zurückzuführen. Nach Überzeugung des Rundfunkrats ist ein **über das Internet verbreitetes Kinder-Hörfunkprogramm geeignet, Kinder über den zunehmend relevanten Verbreitungsweg Internet zu erreichen.**

Der RStV benennt in § 11 allgemeine Anforderungen an öffentlich-rechtliche Angebote, um den demokratischen, kulturellen und sozialen Bedürfnissen der Gesellschaft gerecht werden zu können. Die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollen demnach der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung dienen. Ziel des Angebotes ist es, **Orientierungshilfe** zu bieten und **Wissen** zu vermitteln. Das Angebot zeichnet sich durch ein **breites Spektrum an bildenden, informierenden, unterhaltenden und beratenden Inhalten** aus. Dazu zählen Lesungen oder Hörspiele, Reportagen, Beiträge und Kurzdokumentationen sowie musikalische Elemente. Die Wissensvermittlung reicht laut Telemedienkonzept von praktischen Informationen bis hin zur kindgerechten Erklärung komplexer Themen aus unterschiedlichen Wissensbereichen sowie der Vermittlung musikalischen Grundwissens. Kulturelle Themen bilden einen besonderen Schwerpunkt des Angebots FIGARINO, beispielsweise durch Aufnahmen deutscher Lieder, Lesungen von Sagen, Märchen und Kinderbuchklassikern. Dies wird auch von Experten bestätigt: „Der Anteil hochwertiger kultureller Angebote ist sehr bedeutsam und trägt damit auch deutlich zur kulturellen Bildung von Kindern bei.“⁸ Der MDR-Rundfunkrat geht davon aus, dass FIGARINO ethische und religiöse Themen hinlänglich berücksichtigt und wird dies ggf. im Rahmen der nachlaufenden Programmkontrolle weiter verfolgen.

Zur Überzeugung des Rundfunkrats steht fest, dass FIGARINO den rundfunkstaatsvertraglichen Anforderungen an ein öffentlich-rechtliches, ausschließlich im Internet verbreitetes Hörfunkprogramm gerecht wird und **den demokratischen, kulturellen und sozialen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht.**

⁷ Vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hrsg.): KIM 2008.

⁸ Krömker 2009, S. 9.

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

Auf Stufe 2 des Drei-Stufen-Tests ist gemäß § 11f Abs. 4 Nr. 2 darzulegen, in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird. 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**

In einigen Stellungnahmen wird die Auswahl der Gutachter für das obligatorische Marktgutachten bzw. die in den Gutachten **verwendete Methode kritisiert**. So wird in dem vom VPRT in Auftrag gegebenen Gutachten von Haucap / Dewenter die **Verwendung des Hypothetischen Monopolistentests** zur Marktabgrenzung abgelehnt und stattdessen eine eigene Methode der Marktanalyse vorgeschlagen. Zudem wird ausgeführt, dass im Internet kein Marktversagen vorliege und dies daher nicht grundsätzlich der Rechtfertigung öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote dienen könne.

In ihrer Stellungnahme legen die privaten Radioveranstalter Mitteldeutschlands die Umsatzsituation der Privatradios ausführlich dar. Nach Ansicht der privaten Radioveranstalter Mitteldeutschlands zielen die Webchannel-Angebote des MDR allein auf eine Besetzung des Marktes.

Bezogen auf FIGARINO werden **keine spezifischen marktlichen Auswirkungen** geltend gemacht.

2.1.2 **Marktliches Gutachten**

a) Methodik

Im Rahmen eines nicht-förmlichen Interessenbekundungsverfahrens hat der MDR-Rundfunkrat für die Erstellung eines Gutachtens folgende Leistungen gefordert:

1. Abgrenzung des relevanten ökonomischen Marktes unter Berücksichtigung der Spruchpraxis (EuGH, BGH) sofern vorhanden oder anhand eigener empirischer Analyse (Nutzerabfrage); Darstellung des relevanten publizistischen Wettbewerbs;
2. Markt- und Wettbewerbsanalyse mit Angebot (statische Analyse): Feststellung des status quo unter Einbeziehung des vorhandenen Angebots;
3. Markt- und Wettbewerbsanalyse ohne bestehendes Angebot (dynamische Analyse): Prognose der Veränderungen des Wettbewerbs im betroffenen Teilmarkt durch Marktaustrittssimulation (Feststellung der marktlichen Auswirkungen);
4. Dokumentation und Präsentation der Untersuchungsergebnisse.

Die marktlichen Gutachter setzten ein **breites Methodenspektrum** ein, um die von der EU Kommission gewünschte breite Marktbetrachtung zu gewährleisten. Sie führten

- eine intramediäre publizistische Wettbewerbsanalyse auf Basis der GVK-Angebotsdatenbank,
- eine Marktabgrenzung unter Berücksichtigung angrenzender Märkte, vor allem des klassischen Hörfunkmarkts sowie der Kindermedienmärkte sowie der verbundenen Märkte der Dienstleister im Wertschöpfungsprozess,
- eine umfassende Recherche ökonomischer Marktdaten,
- einen Hypothetischen Monopolistentest zur Marktabgrenzung aus Nutzersicht durch.

Neben der Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen Dritter wurden auch Expertengespräche mit Wettbewerbern geführt.

Für den **Hypothetischen Monopolistentest** wurde eine Conjoint-Analyse mit 700 Befragten durchgeführt. Hierfür wurden Eltern von einem oder mehreren Kindern im Alter von drei bis 13 Jahren, die das Internet nutzen und aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen kommen, befragt. Befragungszeitraum war der 16. bis 24.09.09.

Auf Basis der durch die Marktbetrachtung gewonnenen Erkenntnisse und Daten wurde eine **Analyse der intra- und intermediären marktökonomischen Auswirkungen** durchgeführt. Für die Bewertung der intramediären Auswirkungen wurde ein Marktäquivalenzwert⁹ berechnet, der angibt, welche Werbeeinnahmen FIGARINO generieren könnte, wenn es ein werbefinanziertes Angebot wäre. Dieser Betrag geht dem Werbemarkt durch das öffentlich-rechtliche Angebot verloren.

b) Darstellung der Ergebnisse

Augrund der relativ geringen Radionutzung von Kindern gebe es in Deutschland **keinen Kinderradiomarkt**. Es existiere mit Radio Teddy nur ein werbefinanzierter Kinder- und Jugendsender in Deutschland. Darüber hinaus böten einige öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme Kindersendungen an (z. B. Kakadu, Zappelduster, Ohrenbär).

Zum intramediären ökonomischen Wettbewerb wird ausgeführt, dass es lediglich einige kleinere werbefinanzierte Kinder-Audio-Angebote im Internet gebe (drei Angebote auf der Radio-Plattform Laut.fm sowie der Webstream von Radio Teddy).

Die Marktabgrenzung auf Basis des Hypothetischen Monopolistentests ergebe, dass öffentlich-rechtliche Kinder-Audio-Angebote aus Nutzersicht keinen eigenständigen Markt darstellen. Bei einer Reduktion der Aktualisierungshäufigkeit sei ein Viertel der

⁹ Die Berechnung des Marktäquivalenzwertes erfolgt auf Basis der Abrufzahlen und der Netto-Werbeerlöse von werbefinanzierten Webradios in Deutschland. Mit Hilfe des ermittelten Umsatzes pro Abruf lässt sich der theoretisch erzielbare Werbeumsatz von FIGARINO berechnen.

Nutzer bereit, zu werbefinanzierten Angeboten zu wechseln. Es bestünden daher deutliche Substitutionseffekte innerhalb der verschiedenen Marktsegmente.

Eine Analyse der marktökonomischen Auswirkungen ergebe, dass FIGARINO mit einem Marktäquivalenzwert von 290 Euro pro Jahr **keinerlei Auswirkungen auf werbefinanzierte Kinder-Online-Radio-Angebote** in Deutschland bzw. Mitteldeutschland habe.¹⁰

In Bezug auf die Entwicklung der intermediären Märkte führen die Gutachter aus, dass FIGARINO allenfalls minimal zu der generellen Verschiebung von klassischen analogen Medien hin zu digitalen Medien beitrage. Die zu erwartende Reichweite von FIGARINO bleibe primär mit der Bekanntheit und der Reichweite des Hörfunkprogramms MDR FIGARO verbunden.

2.1.3 Ausführungen des Intendanten (aus Angebotskonzept und Kommentierung)

Die von Dewenter / Haucap in ihrem Gutachten für den VPRT vorgeschlagene Methode der Marktanalyse wird als für den Drei-Stufen-Test ungeeignet eingestuft. Die im Gutachten angeführte Theorie des Marktversagens als Legitimation für Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und eine Beschränkung solcher Angebote auf eine Komplementärfunktion zu den kommerziellen Angeboten widerspreche zum einen den rundfunkverfassungsrechtlichen Vorgaben, zum anderen läge auch im Bereich der frei zugänglichen Onlineangebote Marktversagen vor, wodurch das Erfordernis eines öffentlich-rechtlichen Online-Angebots unterstrichen werde.

Der Intendant **schließt sich den Einschätzungen der Gutachter an**, wonach von FIGARINO keine ökonomischen Auswirkungen ausgehen. Die Besucherzahlen und der daraus abgeleitete Marktäquivalenzwert seien gering und ein Marktaustritt des Angebots daher wirtschaftlich nicht bedeutsam.

Der Intendant sieht keinen Anlass für eine Überarbeitung des Angebots.

2.1.4 Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats

a) Beratungsergebnis zur Methodik des marktlichen Gutachtens

Ein wesentliches Kriterium bei der Auswahl der Gutachter bildete die Erfüllung der europarechtlichen Vorgaben und Anforderungen. Die EU-Kommission verlangt zur Beurteilung der marktlichen Auswirkungen eine statische und dynamische Marktanalyse. Wie sich aus verschiedenen EU-Dokumenten ergibt, erachtet die EU-Kommission hierbei das Instrument des Hypothetischen Monopolistentests als eine grundsätzlich geeignete Methode der Marktabgrenzung, auch im Bereich des europäi-

¹⁰ Diesen Betrag könnte FIGARINO an Werbeerlösen generieren, wenn es ein werbefinanziertes Angebot wäre. Basis der Berechnung: 5000 Nutzer von FIGARINO pro Monat.

schen Beihilferechts und im Mediensektor.¹¹ Dies schließt die Anwendung anderer Methoden zur Marktabgrenzung und -analyse nicht aus, solange entsprechend der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk („Rundfunkmitteilung“) vom Juli 2009 auf die Substituierbarkeit der Angebote aus Nutzersicht abgestellt wird.¹² Notwendig ist hierfür jedenfalls eine empirische Untersuchung. Die in dem marktlichen Gutachten zu FIGARINO **verwendete Methode der Marktabgrenzung** entspricht nach Ansicht des MDR-Rundfunkrats diesen **europarechtlichen Vorgaben**.

Nach sorgfältiger Prüfung des Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen von FIGARINO gelangt der Rundfunkrat zu der Überzeugung, dass die Ergebnisse auf einer **begründeten und sachgerechten Vorgehensweise** beruhen.

b) Beratungsergebnis zu marktlichen Auswirkungen

Die Ergebnisse des Gutachtens liefern **keine Anhaltspunkte für marktliche Auswirkungen von FIGARINO auf kommerzielle Angebote**. Dies wird auch von Wettbewerbern nicht behauptet. Ein Marktaustritt von FIGARINO hätte daher keinerlei Auswirkungen auf die Einnahmensituation kommerzieller Wettbewerber.

2.2 Publizistischer Beitrag von FIGARINO

2.2.1 Qualitätsmerkmale von FIGARINO

Zunächst wird der publizistische Beitrag von FIGARINO für sich genommen bewertet, bevor das Angebot in Abschnitt C 2.3.3 in Bezug zu anderen publizistischen Wettbewerbern gesetzt wird.

a) Stellungnahmen Dritter

Die privaten Radioveranstalter Mitteldeutschlands stellen fest, dass FIGARINO ein **liebevoll gestaltetes Nischenprogramm** sei, das ein kommerzieller Veranstalter nicht finanzieren könnte.

Grundsätzlich fordert der VPRT, dass der publizistische Mehrwert dezidiert analysiert und beschrieben werden müsse. Es sei ein transparenter Kriterienkatalog zur Qualitätsbewertung erforderlich. Von dem Vorwurf, es würden nur sehr geringe eigenständige journalistische Leistungen erbracht, wird FIGARINO explizit ausgenommen (Private Radioveranstalter Mitteldeutschlands).

b)

¹¹ Vgl. Monopolkommission 06/07 (BT Drucks. 16710140); Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts 1997; Allgemeine Grundsätze für eine ökonomisch ausgerichtete Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen nach Art. 87 Abs. 3 EG-V; Market Definition in the Media Sector – Europe Economics 2002).

¹² Vgl. Rz. 88 der Mitteilung.

Ausführungen des Intendanten (aus Angebotskonzept und Kommentierung)

Im Telemedienkonzept wird der publizistische Beitrag von FIGARINO an folgenden **Qualitätsmerkmalen** festgemacht:

- Orientierung/Wissensvermittlung,
- Regionale Verankerung,
- Journalistische Eigenleistung,
- Professionalität,
- Literarische und musikalische Traditionen/Programmtraditionen,
- Vermittlung musikalischen Grundwissens,
- flexible Nutzung von kind- und familiengerechten Inhalten im Tagesverlauf,
- Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen.

In der Kommentierung des Intendanten wird ergänzend erläutert, dass der qualitative Beitrag aus Angebotsbestandteilen resultiere, die sonst kein Wettbewerber biete (literarische/musikalische Traditionspflege, Vermittlung musikalischen Grundwissens, Orientierung und Wissensvermittlung). Dies gelte auch für die regionale Verankerung. Weiterhin wird ausgeführt, dass Werbefreiheit gerade bei Kinderangeboten ein Qualitätsmerkmal darstelle. FIGARINO biete Schutz vor kommerziellen Interessen und schließe Kaufanreize aus.

c) Weitere Sachverhaltsermittlung (Nachfragen an den Intendanten)

Die vom MDR in Auftrag gegebene Expertise des Medienwissenschaftlers Steinmetz zu FIGARINO empfiehlt eine **Hinterlegung des genauen Programmablaufs** auf der Website.¹³ Der MDR-Rundfunkrat hat den Intendanten nach den diesbezüglichen weiteren Planungen des MDR gefragt. In seinem Schreiben vom 07.04.10 führt der Intendant aus, dass eine solche Programmübersicht schnellstmöglich implementiert werden solle.

d) Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats

Die Festlegung allgemeiner Kriterien wird für die Beurteilung der Qualität eines Angebots grundsätzlich für erforderlich und notwendig erachtet, ohne dass eine skalierbare Messbarkeit der Qualität verlangt werden kann und darf. Der Rundfunkrat hat sich über die in dem Telemedienkonzept dargestellten Qualitätsmerkmale hinaus selbst intensiv mit der Frage befasst, wie und nach welchen Kriterien der publizistische Beitrag eines Angebots in qualitativer Hinsicht erfasst werden kann.

Die systematische Beurteilung der Qualität von Medienangeboten stellt sich für die wissenschaftliche Forschung als große Herausforderung dar. Als Fazit nach mehr als zehn Jahren Qualitätsforschung definiert Rössler Qualität als „ein vieldimensionales Konstrukt, das je nach Beurteilungsgegenstand und je nach Perspektive des Beurteilenden unterschiedlich gemessen werden kann“.¹⁴ Neuberger weist darauf hin, dass

¹³ Steinmetz 2009, S. 17.

¹⁴ Rössler 2004, S. 127.

Qualität nicht nur eine Eigenschaft eines Medienprodukts ist, sondern sich aus dem Verhältnis der Nutzer zu diesem Angebot ergibt.¹⁵ Kinder bewerten ein Angebot möglicherweise unter ganz anderen Gesichtspunkten als Redakteure, die das Angebot erstellt haben, oder als Vertreter der Medienaufsicht. Vlasic kommt zu dem Ergebnis, dass publizistische Qualität auf normativen Zielen beruhe. Demnach setzen sich Qualitätskriterien aus materiellen Eigenschaften und sozialen Normen darüber, wie ein Objekt idealerweise beschaffen sein soll, zusammen.¹⁶ Dies ist laut Quandt empirisch besonders schwer zu messen.¹⁷ Nicht zu vernachlässigen ist auch die Frage, welches Gewicht einzelne Qualitätskriterien für die Bestimmung der Gesamtqualität erhalten sollen. So stellen Dahinden / Kaminski / Niederreuther fest, dass Anbieter nicht die Qualität ihrer Angebote insgesamt maximieren, sondern sich hinsichtlich zentraler Qualitätsmerkmale von ihren Konkurrenten zu unterscheiden versuchen.¹⁸

Die GVK hat Anfang 2009 ein **Forum** zum Thema „Qualität – machen, messen, managen“ veranstaltet und dort die Frage der Bewertung der Qualität der Telemedienangebote im Drei-Stufen-Test erörtert. Im Nachgang dazu ist durch die Operative der ARD ein Papier zur Erfassung von Qualität vorgelegt worden.¹⁹ Der MDR-Rundfunkrat hat am 20.09.09 eine **Klausurtagung** zum Thema „Qualität im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ veranstaltet. Außerdem hat die GVK am 15.12.09 einen **Workshop** zur Qualitätsbewertung von Telemedien ausgerichtet. Hierbei wurden unter Hinzuziehung externer Expertise wissenschaftliche Ansätze zur Qualitätsbewertung und zum Qualitätsmanagement erläutert und diese vor den speziellen Anforderungen des Drei-Stufen-Test-Verfahrens beleuchtet. Die Ergebnisse des Workshops wurden von der GVK-Geschäftsstelle in einer Arbeitshilfe zusammengefasst, die den Gremien der ARD als Unterstützung für die weitere Beratung in den Drei-Stufen-Test-Verfahren zur Verfügung gestellt wurde.

Zur Identifikation relevanter Qualitätsmerkmale, die der Bewertung der Telemedienangebote zugrunde gelegt werden sollen, hat die GVK folgende Vorgehensweise erarbeitet: Da die Angebote den demokratischen, kulturellen und sozialen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen sollen, sind zunächst die maßgeblichen Zielsetzungen, die durch das Telemedienangebot erreicht werden sollen, zu ermitteln. Hieraus lassen sich dann Merkmale ableiten, die zur Erfüllung dieser **Ziele** vorhanden sein müssen. Inwieweit diese Qualitätsmerkmale auf das Angebot zutreffen, lässt sich anschließend mit Hilfe verschiedener Qualitätsfaktoren bzw. Indikatoren im Diskurs des Gremiums bestimmen.

¹⁵ Vgl. Neuberger 2004.

¹⁶ Vgl. Vlasic 2004.

¹⁷ Vgl. Quandt 2004.

¹⁸ Vgl. Dahinden; Kaminski; Niederreuther 2004.

¹⁹ ARD-Onlinekoordination „Qualität macht den Unterschied. Der Funktionsauftrag der Telemedien“, Stand 19.10.09.

Im Telemedienkonzept zu FIGARINO wird ausgeführt, dass das Angebot

1. Orientierungshilfe leisten,
 2. zur Wissensvermittlung beitragen,
 3. die regionale Bindung stärken
- will.

Für diese Ziele wird im Folgenden dargestellt, inwieweit nach Überzeugung des Rundfunkrats die zum Erreichen der Ziele von FIGARINO erforderlichen Qualitätsmerkmale gegeben sind.

Orientierungshilfe

Orientierungshilfe setzt zunächst eine deutliche **Zielgruppenorientierung** voraus, das Angebot muss den Fähigkeiten und Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen. Bei FIGARINO zeigt sich dies in einer kindgerechten Gestaltung der Hörbeiträge. Dies wird von dem Medienpädagogen Fuhs und Medienwissenschaftler Steinmetz bestätigt. Das Angebot sei „in Sprache und Gestaltung der Erfahrungswelt der Kinder angepasst“²⁰. Die kindgerechte Präsentation von Inhalten trägt auch dem Qualitätsmerkmal **Anschaulichkeit und Fasslichkeit** Rechnung. FIGARINO erklärt Inhalte in für Kinder begreifbarer Form, knüpft an Themen aus dem Alltag der Kinder an, erklärt Sachverhalte oftmals an Beispielen, um für eine bessere Verständlichkeit zu sorgen.

Die angestrebte Zielgruppe der Kinder zwischen drei bis 13 Jahren ist eine sehr heterogene Zielgruppe mit unterschiedlichen Fähigkeiten und Bedürfnissen. Ein Angebot, das sich ohne inhaltliche Differenzierung an alle Kinder richtet, läuft Gefahr, jüngere Kinder entweder zu überfordern oder ältere Kinder zu unterfordern. Nach Ansicht des Rundfunkrats ließe sich die inhaltliche Orientierungsleistung des Angebots daher noch dadurch steigern, dass die einzelnen Bestandteile des Angebots hinsichtlich ihrer Eignung für die jeweilige Altersgruppe stärker differenziert oder gekennzeichnet würden.

Wissensvermittlung

Durch eine große **Breite und Vielfalt von Themen** können Kinder bei FIGARINO mit ganz unterschiedlichen bildenden oder wissensvermittelnden Inhalten in Kontakt kommen. Dies umfasst kulturelle Inhalte (Literatur, Musik), die Vermittlung von Alltagswissen, Ratgeber- und Serviceangebote, Heimatkunde, naturwissenschaftliche Informationen und politische Themen. Dies bestätigen auch Medienpädagogen:

„Die Inhalte orientieren sich aber nicht nur an – wie in anderen Internetangeboten für Kinder zu finden – einfachen und vermeintlich bei Kindern beliebten Themen, sondern bewegen sich im Bereich von Politik und insbesondere Kultur.“²¹

²⁰ Steinmetz 2009, S. 13.

²¹ Aufenanger 2009, S. 4.

Fuhs stellt fest, dass FIGARINO „unterhaltsame Hörbeiträge mit einer thematischen Vielfalt sowie Alltagsnähe“ bietet.²²

Wissensvermittlung funktioniert besonders gut, wenn die **Lebenswelt der Kinder** treffend abgebildet wird, da dies die Auseinandersetzung mit der eigenen Umwelt fördert und die Informationsverarbeitung erleichtert. Dies geschieht bei FIGARINO darüber, dass die Akteure zum Teil selbst Kinder sind, wie dies in zahlreichen Geschichten und Reportagen über und mit Kindern der Fall ist. Bei einigen Reportagen sind Kinder beispielsweise selbst als Reporter unterwegs. Auch die **Vielfalt der Darstellungsformen** erleichtert die Wissensvermittlung. Bei FIGARINO kommen – so bestätigt auch Steinmetz – viele redaktionelle Gestaltungsmittel und Darstellungsformen zum Einsatz. Dies sind unter anderem Geschichten, Märchen, Musikproduktionen, Kinderbuchtipps, Reportagen Interviews. Zuständig für das Angebot sind laut Telemedienkonzept „speziell ausgebildete Mitarbeiter“. Nach Überzeugung des Rundfunkrats ist die **Professionalität** der Eigenproduktionen sehr hoch.

Stärkung der regionalen Bindung

In den Reportagen und Beiträgen von FIGARINO finden sich zahlreiche regionale Anknüpfungspunkte, welche geeignet sind, die Bindung an die Region Mitteldeutschland zu stärken.

Anders als in zahlreichen Stellungnahmen privater Wettbewerber zum Ausdruck gebracht, stellt **Werbefreiheit** nach Ansicht des MDR-Rundfunkrats bei Kinderangeboten ein wichtiges Qualitätsmerkmal dar, da Kinder erwiesenermaßen nicht hinlänglich zwischen Werbung und redaktionellen Inhalten unterscheiden können.

Gegenstand dieses Drei-Stufen-Test-Verfahrens ist das *ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramm FIGARINO*. Dieses Angebot wird inhaltlich durch weitere Zusatzinformationen im Telemedienangebot ergänzt und wird im Rahmen des Drei-Stufen-Tests zu MDR-Online geprüft. Unabhängig von dieser formalen Abgrenzung ist der Rundfunkrat jedoch der Ansicht, dass ein ausschließlich im Internet verbreitetes Hörfunkprogramm wie FIGARINO das Internet nicht lediglich als Verbreitungsweg nutzen sollte, sondern im Rahmen eines **multimedialen Ansatzes** gezielt auch die medienspezifischen Stärken des Internets einsetzen sollte. In diesem Bereich sieht der Rundfunkrat noch Verbesserungspotenzial. So wird auch in den vom MDR in Auftrag gegebenen Expertisen angemerkt, dass der Nutzer genauer über den Programmablauf informiert werden sollte. Insbesondere setzt **Orientierung** nach Überzeugung des Rundfunkrats voraus, dass sich der Nutzer darüber informieren kann, was er momentan hört und wann eine ihn interessierende Sendung ausgestrahlt wird. Der MDR-Rundfunkrat begrüßt daher die Ankündigung des MDR, genauere Informationen zum Programmablauf schnellstmöglich zur Verfügung zu stellen²³. Nach Meinung von Experten sind die im Telemedienangebot verfügbaren Be-

²² Fuhs 2009, S. 72.

²³ Vgl. Schreiben des Intendanten vom 07.04.10.

gleitinformationen zum Programm auf Grund ihrer textlichen Darstellung auch nur begrenzt für jüngere Kinder geeignet.²⁴

Auch die Wissensvermittlung könnte durch das begleitende Telemedienangebot noch stärker unterstützt werden. Im Telemedienkonzept wird beispielsweise erläutert, dass "durch die ausschließliche Bindung der akustischen Aufmerksamkeit beim Hören des Webchannels Freiraum für parallele visuelle und kreative Tätigkeiten" entsteht. Dies könnte durch eine aktive Aufforderung zur Kreativität oder die Möglichkeit, eigene kreative Inhalte hochzuladen, noch gezielter gefördert werden.

Der MDR-Rundfunkrat empfiehlt dem MDR daher, FIGARINO im Rahmen eines multimedialen Gesamtkonzepts weiterzuentwickeln.

FIGARINO ist nach Überzeugung des Rundfunkrats ein **qualitätsvolles Angebot** und auf Basis der untersuchten Merkmale geeignet, die aus gesellschaftlicher Perspektive wünschenswerten Ziele zu erreichen und den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft zu entsprechen. Auf diese dargestellten Qualitätskriterien von FIGARINO wird im Abschnitt C 2.3.3 im Vergleich mit anderen vorhandenen Angeboten Bezug genommen.

2.2.2 Publizistische Bestimmung / Begründung der Verweildauerfristen

Wie in Abschnitt C 1.1 ausgeführt, ist nach Ansicht des Rundfunkrats die Vorlage eines Verweildauerkonzepts für ein ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramm nicht erforderlich. Zur Beurteilung des publizistischen Beitrags des Angebots hat der Rundfunkrat allerdings um zusätzliche Informationen zu Dauer und Aktualisierungshäufigkeit des Angebots gebeten. In der Antwort des Intendanten vom 07.04.10 wurde erläutert, dass der Programmwechsel jeweils freitags um 10 Uhr erfolge. Die Schleife des gesendeten FIGARINO-Programms habe derzeit eine Dauer von zwei Stunden und schwanke geringfügig je nach Dauer der eingesetzten Musik-Inhalte.

Der Rundfunkrat erachtet die Ausstrahlungsdauer und Häufigkeit des Programmwechsels als grundsätzlich geeignet, einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb zu leisten.

2.3 Bewertung des publizistischen Nutzens (Abwägungsprozess)

2.3.1 Grad der marktlichen Auswirkungen

Die Ergebnisse des marktlichen Gutachtens weisen nach, dass von dem ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramm FIGARINO keine marktlichen Auswirkungen ausgehen.

²⁴ Vgl. Fuhs 2009.

2.3.2 Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs (Quantität des vorhandenen Angebots)

a) Stellungnahmen Dritter

Der VPRT kritisiert, dass die Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs auf keiner nachvollziehbaren Grundlage erfolgt sei. Zudem wird die Nichtberücksichtigung von Pay-Angeboten bemängelt.

b) Ausführungen des Intendanten (aus Angebotskonzept und Kommentierung)

Der Intendant erläutert im Telemedienkonzept, dass es derzeit nur wenige Webradios speziell für Kinder und Familien gebe. Durch Recherche habe man zwei Gruppen von Wettbewerbern ermittelt.

Zum einen seien Abruf-Angebote als Wettbewerber zu klassifizieren:

- Schlaflieder (schlaflieder.radio.de)
- Radiox (www.radiox.de/Kinderradio-auf-radio-x/)
- Ohrenspitz (www.ohrenspitz.de/htm/ohrenspitz.html)
- Radio oh-ha! (www.greta.jff.de/faf/index.php?id=kinderradio)
- Wunderwolke Radio (www.wunderwolke.de/wp_03_radio.htm)
- das thematische Radio Kinderyoga (kinderyoga.radio.de/).

Da hier keine automatische und redaktionell gesteuerte Abfolge der einzelnen Beiträge erfolge, seien diese Angebote Wettbewerber in Teilbereichen.

Daneben gebe es folgende gestreamte Angebote:

- Radio Teddy (www.radio-teddy.de/)
- Radijojo (www.radijojo.de/)
- KIRAKA (www.lilipuz.de/kiraka/)
- Zwergenzone (blog.zwergenzone.de/)
- Kinderwelle (www.laut.fm/kinderwelle)

Der Schwerpunkt von „Zwergenzone“ und „Kinderwelle“ liege im Musikbereich, es gebe kaum redaktionelle Beiträge. Radio Teddy, Radijojo und KIRAKA böten eine Mischung aus Musik, Hörspielen, Magazinen, Nachrichten sowie Spielen und seien daher als umfassende Wettbewerber einzustufen. Bis auf Radio Teddy seien alle anderen Angebote werbefrei.

In der Kommentierung wird zudem erläutert, dass die Wettbewerber mithilfe einer Kompletterhebung der deutschsprachigen Webradios ermittelt worden seien. Bei der Erhebung habe man kein Pay-Angebot als publizistischen Wettbewerber identifizieren können.

c) Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats

Die marktlichen Gutachter hatten auch eine eigene Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs vorzunehmen. Hierfür stand die im Auftrag der GVK von der Firma Goldmedia erstellte **Angebotsdatenbank** zur Verfügung, in der fast 2000 publizisti-

sche Internetangebote mit Profildaten, Angebotsstruktur und Angebotsumfang erfasst sind. Diese Datenbank ermöglicht einen raschen und umfassenden Überblick über den gesamten deutschsprachigen publizistischen Online-Markt (gebühren-, werbe-, entgeltfinanziert). Die Gutachter identifizierten 30 Kinder-Audio-Angebote in Deutschland (On-Demand- und Streaming-Angebote). Davon seien 15 öffentlich-rechtliche Angebote. Nur vier Angebote seien werbefinanziert. **Kein Angebot habe einen Fokus auf die Region Mitteldeutschland.** Es seien keine entgeltpflichtigen Kinder-Angebote mit einem Fokus auf Audio-Inhalte gefunden worden.

Der MDR-Rundfunkrat ist der Ansicht, dass der publizistische Beitrag von Audio-On-Demand-Angeboten und Hörfunkprogrammen nicht gleichzusetzen ist, da gerade in der redaktionellen Gestaltung einer Programmabfolge von Sendungen und Beiträgen eine besondere publizistische Qualität liegt. Zudem ist die Nutzungssituation eine andere, da Audio-On-Demand-Inhalte – anders als Hörfunkprogramme – eine aktive Auswahl von Inhalten erfordern. Der Rundfunkrat ist daher der Auffassung, dass in engerem publizistischen Wettbewerb zu FIGARINO lediglich vergleichbare, im Internet verbreitete Hörfunkprogramme stehen. Eigene Recherchen des MDR-Rundfunkrats bestätigen, dass es hier nur sehr wenige vergleichbare Angebote gibt. Dies sind Radio Teddy, Radijojo und KIRAKA.

2.3.3 Qualität sowie meinungsbildende Funktion im Vergleich zu anderen vorhandenen Angeboten

a) Stellungnahmen Dritter

Allgemein wird argumentiert, dass der publizistische Wettbewerb durch das Internet-hörfunkangebot des MDR nicht gefördert werde, da es sich um kein einzigartiges Angebot handle (APR, Private Radioveranstalter Mitteldeutschlands).

b) Ausführungen des Intendanten (aus Angebotskonzept und Kommentierung)

Als Qualitätsmerkmal zum Nachweis des publizistischen Beitrags von FIGARINO werden die im Abschnitt C 2.2.1 bereits dargestellten Kriterien genauer erläutert. In der Kommentierung wird unter Bezugnahme auf mehrere Expertisen ergänzt, dass sich FIGARINO von konkurrierenden Anbietern durch die journalistische Eigenleistung unterscheide. Die Programmbestandteile von FIGARINO (literarische und musikalische Traditionspflege, Vermittlung musikalischen Grundwissens, Orientierung und Wissensvermittlung) werden von den Wettbewerbern in dieser Form nicht angeboten. Auch die Werbefreiheit von FIGARINO grenze das Angebot positiv von werbefinanzierten Wettbewerbern ab.

c) Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats

Der MDR-Rundfunkrat hat sich zur Bewertung des publizistischen Beitrags von FIGARINO mit vergleichbaren Wettbewerbsangeboten befasst.²⁵

²⁵ Vgl. hierzu auch Steinmetz 2009.

Radio Teddy ist ein werbefinanziertes über UKW in Berlin/Brandenburg sowie per Live-Stream im Internet ausgestrahltes Familienprogramm, das sowohl Ratgeberinhalte, als auch Geschichten, Musik und Nachrichten enthält. FIGARINO unterscheidet sich von diesem Angebot durch den regionalen Fokus auf Mitteldeutschland, den kulturellen Themenschwerpunkt sowie durch die größere Breite an Darstellungsformen.

Radjojo ist ein nichtkommerzielles, gemeinnütziges Angebot und Teil des Netzwerkes European Children's Radio. Es wird als Fensterprogramm über verschiedene UKW-Frequenzen und als Webstream ausgestrahlt. Das Angebot weist eine starke Ausrichtung auf gesellschaftspolitische Themen mit einem internationalen Fokus auf. So finden sich Reportagen zum Leben von Kindern in anderen Ländern ebenso wie Beiträge zu den Rechten von Kindern. Anders als bei FIGARINO werden auch hier allenfalls vereinzelt kulturelle Themen oder Inhalte mit Bezug zu Mitteldeutschland angeboten.

Bei **KIRAKA** handelt es sich um ein von WDR 5 verantwortetes, digital und über Internet verbreitetes Hörfunkprogramm. Angeboten werden Geschichten, Nachrichten, Hörspiele und Musik. Die Programmbestandteile stammen aus den WDR-Kindersendungen „Lilipuz“ und „Bärenbude“. Anders als FIGARINO weist KIRAKA einen höheren Musikanteil auf. Hierbei steht weniger traditionelles Liedgut im Mittelpunkt als moderne Kinderlieder und aktuelle, auch englischsprachige Musiktitel. Dies erklärt sich auch dadurch, dass Kinder zum Teil selbst Musikwünsche äußern können. KIRAKA weist eine mit FIGARINO vergleichbare inhaltliche und gestalterische Bandbreite auf, ist aber nicht regional auf den Raum Mitteldeutschland fokussiert.

Wie in Abschnitt C 2.2.1 ausführlich dargelegt, zeichnet sich das kulturell orientierte Kinder-Hörfunkprogramm FIGARINO unter anderem durch seine Zielgruppenorientierung, die anschauliche und für Kinder fassbare Vermittlung von Informationen sowie durch seine professionelle Produktionsweise aus. Das Angebot setzt durch seine große Bandbreite an kulturell, sozial und politisch bildenden Inhalten Impulse für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit aktuellen Themen ebenso wie mit grundsätzlichen gesellschaftlichen und kulturellen Werten und schult gleichzeitig die Kritik- und Urteilsfähigkeit der Hörer. Dadurch trägt FIGARINO zur **Meinungsbildung** der jungen Zielgruppe bei. Von FIGARINO gehen keinerlei marktliche Auswirkungen aus. Daher ist festzustellen, dass das Angebot einen **positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb** in qualitativer Hinsicht leistet.

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

Gemäß § 11f Abs. 4 Ziff. 3 ist im Rahmen des Drei-Stufen-Tests eine Aussage dazu zu treffen, welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist (dritte Stufe). Dabei muss die Beschreibung des Telemedienangebots eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF ermöglichen.

a) Stellungnahmen Dritter

Die Darlegung des finanziellen Aufwands in einer Gesamtsumme sei **unzureichend, nicht nachvollziehbar und intransparent**. Die Angaben seien nicht aussagekräftig (APR, Private Radioveranstalter Mitteldeutschlands, VPRT). Der Rundfunkrat werde dadurch nicht in die Lage versetzt, den angemessenen Mitteleinsatz zu prüfen (Private Radioveranstalter Mitteldeutschlands, VPRT). Der EMV vertritt die Ansicht, dass der finanzielle Aufwand realistisch eingeschätzt werde.

Der finanzielle Aufwand sei auf der dritten Stufe gegen den publizistischen Mehrwert des Angebots abzuwägen (Dörr für VPRT).

b) Ausführungen des Intendanten (aus Angebotskonzept und Kommentierung)

Der finanzielle Aufwand für FIGARINO wird im Telemedienkonzept wie folgt angegeben: 2009: 80,9 T€; 2010: 108,7 T€, 2011: 109,7 T€, 2012: 110,8 T€. Die Kostenermittlung erfolgte nach den Vorgaben des neuen KEF-Leitfadens.

Der Intendant argumentiert in seiner Kommentierung, der Gesetzgeber lasse bei diesen **vertraulichen Unternehmensdaten** eine Nennung des Gesamtaufwandes zu, da dies entsprechend dem Sinn und Zweck der Kostendarstellung ausreichend sei, den finanziellen Aufwand gegenüber den Wettbewerbern zu erläutern. Weder der Staatsvertragsgeber noch die EU-Kommission stellen nach Ansicht des Intendanten die Vorgabe auf, dass die Gremien den finanziellen Aufwand gegen den Beitrag zum publizistischen Wettbewerb im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung abzuwägen haben.

c) Weitere Sachverhaltsermittlung (Nachfragen an den Intendanten)

Der Intendant wurde um Auskunft gebeten, ob für die ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme in Folge eines zu erwartenden Nutzerzuwachses nicht von **steigenden Verbreitungskosten** auszugehen sei. Der Intendant erläuterte hierzu, dass es sich bei ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogrammen aus rundfunkstaatsvertraglicher Sicht um Hörfunkprogramme handle, deren Streamingkosten laut der mit der KEF abgestimmten Methodik wie die der Live-Streams linearer Hörfunkprogramme zu behandeln sei. Die Verbreitungskosten für das Live-Streaming seien daher kein Bestandteil der Telemedienkosten.

Der Intendant erläuterte auch, dass wachsende Nutzerzahlen der Streaming-Angebote des MDR zu einer Steigerung des zu verbreitenden Datenvolumens führten. Daher habe der MDR einen **Flatrate-Vertrag** abgeschlossen, so dass auch ein zu erwartender Nutzeranstieg durch das vertraglich gebuchte Datenvolumen abgedeckt wird²⁶.

d) Beratungsergebnis des MDR-Rundfunkrats

Der Rundfunkrat trägt wesentlich die Verantwortung für einen effektiven, auftragskonformen Mitteleinsatz.²⁷ Das Drei-Stufen-Test-Verfahren soll sicherstellen, dass die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar ist. Hierzu ist neben einer genauen Auftragsdefinition auch die Verhinderung einer Überkompensation erforderlich, also einer Finanzierung über das zur Erfüllung des festgelegten öffentlichen Zwecks hinaus. Der Rundfunkrat hat den im Telemedienkonzept genannten finanziellen Aufwand daher hinsichtlich Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen. Hierfür wurden dem Rundfunkrat detaillierte Kostenpositionen vorgelegt. Auf Veranlassung des Telemedienausschusses des MDR-Rundfunkrats ist im Telemedienkonzept in der Fassung vom 01.06.10 der finanzielle Aufwand für alle Einzeljahre angegeben.

In Bezug auf die Angebotsbeschreibung ergibt sich weder aus dem RStV noch aus der Beihilfeentscheidung der Kommission die Pflicht einer Kostenaufschlüsselung über die Angabe einer Gesamtsumme hinaus. Grundsätzlich befürwortet der MDR-Rundfunkrat jedoch eine **möglichst hohe Kostentransparenz bereits in den Telemedienkonzepten**. Bei einer Darstellungsweise des finanziellen Aufwands entsprechend der KEF-Berichte ist nicht davon auszugehen, dass hierdurch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des MDR berührt werden.

Der Rundfunkrat stellt **keine Anzeichen für eine Überkompensierung der vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfassten Aufgaben** fest. Der geplante finanzielle Aufwand ist angemessen. Der MDR-Rundfunkrat begrüßt, dass der Mitteldeutsche Rundfunk Vorsorge getroffen hat, um durch den Abschluss eines Flatrate-Vertrages einen Kostenanstieg durch steigende Nutzerzahlen zu vermeiden.

Zudem trifft der Rundfunkrat Vorsorge für den Fall, dass die Kosten des Angebots höher ausfallen als im Telemedienkonzept angegeben. **Bei einer Überschreitung des angegebenen finanziellen Aufwands um mehr als 10% ist daher der Rundfunkrat vor Beginn der Maßnahmen, welche den Mehraufwand verursachen, zu informieren**. Der Rundfunkrat wird sich in diesem Fall erneut mit dem finanziellen Aufwand von FIGARINO befassen und gemäß der im MDR-Genehmigungsverfahren

²⁶ Vgl. Schreiben des Intendanten vom 07.04.10.

²⁷ Vgl. Begründung zum Zwölften Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge.

definierten Aufgreifkriterien²⁸ gegebenenfalls über die Einleitung eines neuen Drei-Stufen-Test-Verfahrens entscheiden. Eine entsprechende Erklärung wurde in das Telemedienkonzept aufgenommen.²⁹

Der Rundfunkrat hat keine Abwägung zwischen Kosten und publizistischem Beitrag vorzunehmen. Die Entscheidung zum Beihilfekompromiss sieht nur die Überprüfung vor, ob der Aufwand für die Erbringung des Angebots vorgesehen ist. Der Wortlaut des § 11f Abs. 4 Ziff. 3 entspricht exakt dieser Anforderung. Ein Abwägungsgebot ist diesem Wortlaut nicht zu entnehmen.

²⁸ Ein Positivkriterium für das Vorliegen eines neuen oder veränderten Angebots, welches einem Drei-Stufen-Test zu unterziehen wäre, ist eine wesentliche Steigerung des Aufwands für die Erstellung eines Angebots, wenn diese im Zusammenhang mit inhaltlichen Änderungen des Gesamtangebots steht.

²⁹ Vgl. Telemedienkonzept in der Fassung vom 01.06.10, S. 14.

4 Gesamtabwägung

Der Rundfunkrat hat im Rahmen des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums nach Abwägung aller maßgeblichen Belange festgestellt, dass das im Telemedienkonzept beschriebene Angebot vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist. Der Rundfunkrat hat dabei die Kriterien des § 11f Abs. 4 Ziff. 1 bis 3 mit positivem Ergebnis geprüft:

1. **Das Angebot entspricht demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft.** FIGARINO wird dem öffentlich-rechtlichen Auftrag gerecht, indem es Inhalte zur Unterhaltung, Bildung, Information, Beratung und insbesondere zu kulturellen Themen sendet. Das Angebot ist zudem geeignet, Orientierung zu schaffen.
2. **Das Angebot leistet einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht.** Es wurden keine marktlichen Auswirkungen festgestellt. Das kulturell orientierte Kinder-Hörfunkprogramm FIGARINO zeichnet sich unter anderem durch seine Zielgruppenorientierung, die anschauliche und für Kinder fassbare Vermittlung von Informationen sowie durch seine professionelle Produktionsweise aus. Das Angebot setzt durch seine große Bandbreite an kulturell, sozial und politisch bildenden Inhalten Impulse für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit aktuellen Themen ebenso wie mit grundsätzlichen gesellschaftlichen und kulturellen Werten und schult gleichzeitig die Kritik- und Urteilsfähigkeit der Hörer. Hierdurch trägt das Angebot zur Meinungsbildung bei. In der Summe seiner Qualitätsmerkmale erweitert und bereichert das Angebot FIGARINO den vorhandenen publizistischen Wettbewerb, da es bislang nur wenige Audio- bzw. Hörfunkangebote speziell für Kinder gibt und diese sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung unterscheiden. Es steht daher zur Überzeugung des Rundfunkrates fest, dass das ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramm FIGARINO einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht leistet.
3. **Der finanzielle Aufwand ist für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erforderlich.** Es liegen keine Anzeichen für eine Überkompensierung der vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfassten Aufgaben vor.

III Anhang: Literaturverzeichnis

- Aufenanger, Stefan: Kurzgutachten zum Internetangebot des MDR „Figarino“ für Kinder, Mainz 2009.
- Beck, Klaus; Schweiger, Wolfgang; Wirth, Werner (Hrsg.): Gute Seiten - schlechte Seiten. Qualität in der Onlinekommunikation, München 2004.
- Dahinden, Urs; Kaminski, Piotr; Niederreuther, Raoul: 'Content is King' - Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Qualitätsbeurteilung aus Angebots- vs. Rezipientenperspektive, in: Beck, Klaus; Schweiger, Wolfgang; Wirth, Werner (Hrsg.): Gute Seiten - schlechte Seiten. Qualität in der Onlinekommunikation, München 2004, S. 103-126.
- Eimeren, Birgit van; Frees, Beate: Internetverbreitung. Größter Zuwachs bei Silver-Surfern. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2008, in: Media Perspektiven 7 (2008), S. 330-344.
- Fuhs, Burkhard: Expertise im Rahmen des Drei-Stufen-Tests zum qualitativen Beitrag von www.kikaninchen.de zum publizistischen Wettbewerb, Erfurt 2009.
- Initiative D 21 (Hrsg.): Bildung via Internet: Wie vernetzt sind Deutschlands Kinder? Eine Sonderstudie im Rahmen des (N)Onliner-Atlas 2008, www.old.initiativesd21.de/fileadmin/files/08_NOA/FSC_Sonderstudie_72dpi.pdf, 09.03.2009.
- Krömker, Heidi: Gutachten. Bedeutung von Web-Channels und Loops im Internet, o. O. 2009.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hrsg.): KIM-Studie 2008. Kinder und Medien. Computer und Internet. Basisuntersuchung zum Medienumgang 6- bis 13-Jähriger in Deutschland, Stuttgart 2008, www.mpfs.de/fileadmin/KIM-pdf08/KIM08.pdf, 26.02.2009.
- Neuberger, Christoph: Qualität im Online-Journalismus, in: Beck, Klaus; Schweiger, Wolfgang; Wirth, Werner (Hrsg.): Gute Seiten - schlechte Seiten. Qualität in der Onlinekommunikation, München 2004, S. 32-57.
- Quandt, Thorsten: Qualität als Konstrukt. Entwicklung von Qualitätskriterien im Onlinejournalismus, in: Beck, Klaus; Schweiger, Wolfgang; Wirth, Werner (Hrsg.): Gute Seiten - schlechte Seiten. Qualität in der Onlinekommunikation, München 2004, S. 58-79.
- Rössler, Patrick: Qualität aus transaktionaler Perspektive. Zur gemeinsamen Modellierung von 'User Quality' und 'Sender Quality'. Kriterien für Onlinezeitungen, in: Beck, Klaus; Schweiger, Wolfgang; Wirth, Werner (Hrsg.): Gute Seiten - schlechte Seiten. Qualität in der Onlinekommunikation, München 2004, S. 127-145.
- Steinmetz, Rüdiger: Die MDR-Webchannels „JUMP Interaktiv“ und „Figarino“. Kurzgutachten im Rahmen des Drei-Stufen-Tests und des MDR.de-Tests, Leipzig 2009.
- Vlasic, Andreas: Über Geschmack lässt sich nicht streiten - über Qualität schon? Zum Problem der Definition von Maßstäben für publizistische Qualität, in: Beck, Klaus; Schweiger, Wolfgang; Wirth, Werner (Hrsg.): Gute Seiten - schlechte Seiten. Qualität in der Onlinekommunikation, München 2004, S. 15-31.