

**BESCHLUSSEMPFEHLUNG DER ARD-GREMIENVORSITZENDENKONFERENZ
AN DEN RUNDFUNKRAT DES MDR
ZUM ANGEBOT "KI.KAPLUS"**

Gemäß II. (8) der Verfahrensregeln für neue oder veränderte Gemeinschaftsangebote von Telemedien gibt die GVK auf der Grundlage der Beratungsergebnisse aus den Gremien der Landesrundfunkanstalten an den federführend zuständigen Rundfunkrat eine Beschlussempfehlung ab.

Unter dem Vorbehalt der positiven Klärung der im Folgenden aufgeworfenen Fragen empfiehlt die GVK dem Rundfunkrat des MDR,

das Angebot KI.KAplus zu genehmigen.

I. Sachverhalt / Verfahren

Vorbemerkung:

Zum Zeitpunkt des Verfahrensbeginns am 1.12.08 war der 12. RÄStV, der seit dem 1.6.09 den Dreistufentest für neue öffentlich-rechtliche Telemedienangebote vorschreibt, noch nicht in Kraft. Insofern handelt es sich bei der hier zu beratenden Vorlage um ein freiwillig vorgezogenes Verfahren, nicht zuletzt um frühzeitig praktische Erfahrungen mit diesem völlig neuen Verfahrenstyp sammeln zu können. Die GVK hat diesen Schritt sehr begrüßt und dankt dem Rundfunkrat des MDR für seine wichtige Vorarbeit. Der Informations-, Erfahrungs- und Meinungsaustausch zum Dreistufentest zwischen den Gremien ist seit Beginn dieses Jahres intensiviert und institutionalisiert worden, u. a. durch das 2. GVK-Forum im Februar 2009, die Bildung des Telemedienausschusses der GVK, in welchem über die Gremienvorsitzenden hinaus auch die Vorsitzenden der DST-Ausschüsse der Gremienmitglieder vertreten sind, und die Bildung der monatlich tagenden DST-AG auf Referentenebene.

Verfahrensablauf:

Dem Rundfunkrat des MDR wurde am 1.12.2008 seitens des MDR-Intendanten ein Konzept zur Prüfung im Verfahren nach § 11f RStV vorgelegt. In dem Konzept ist die Einrichtung einer neuen Mediathek für Kinder mit dem Namen „KI.KAplus“ vorgesehen, die Sendungen aus dem linearen KI.KA-Programm im Internet abrufbar machen soll.

Der Rundfunkrat des MDR hat am 1.12.08 die Eröffnung des DST-Verfahrens beschlossen. Entsprechend des mit der GVK abgestimmten Zeit- und Ablaufplans hat der Rundfunkratsvorsitzende der GVK am selben Tag die Angebotsbeschreibung zur Mitberatung übermittelt (gem. II. (4) der ARD-Verfahrensregeln). An Beratungsgrundlagen standen der GVK, den mitberatenden Rundfunkräten und dem ARD-Programmbeirat zudem zur Verfügung:

- die Stellungnahmen Dritter: berlin institute, Bundesverband Deutscher Zeitschriftenverleger (BDZV), Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT), ProSiebenSat1 Media AG, Mediengruppe RTL, MTV Networks (alle vom 14.1.2009)

- das gem. § 11 Abs. 5 RStV in Auftrag gegebene Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen: „Prüfung der marktrelevanten Auswirkungen bei KI.KAplus“, EE&MC vom 10.2.2009
- die Kommentierung des Intendanten des MDR zu den Stellungnahmen Dritter und zum Gutachten (2.3.2009)
- die Mitberatungsvorlage des Rundfunkrates des MDR vom 20.4.2009: „Vorläufiger Stand der bislang gewonnenen Erkenntnisse zur Beratung in den Gremien der ARD und des ZDF“

Die GVK hat sich in ihren Sitzungen am 4.2.2009, 30./31.3.2009 und 26.6.2009 mit dem aktuellen Verfahrensstand befasst. Darüber hinaus hat der Telemedienausschuss der GVK in seiner Sitzung vom 6.5.2009 über das vorgelegte Angebot beraten. Zur mündlichen Erläuterung und Beantwortung von Nachfragen waren in die Sitzung am 30.3.09 der Programmgeschäftsführer des KI.KA Herr Kottkamp, die Justiziarin des MDR Frau Dr. Wille und Dr. Ulf Böge von EE&MC geladen.

Die Rundfunkräte der Landesrundfunkanstalten haben nach entsprechender Vorberatung in den jeweils zuständigen Ausschüssen im Zeitraum vom 27.4.09 bis 24.06.2009 ihre abschließenden Voten abgegeben:

BR 25.5.2009,
HR 8.5.2009,
NDR 15.5.2009,
RB 14.5.2009,
RBB 25.5.2009,
SR 27.4. 2009,
SWR 24.6.2009,
WDR 28.4.2009.

Der Fernsehrat des ZDF hat in seiner Sitzung vom 26.6.2009 Stellung genommen.

II. Begründung

Vorbemerkung zur Mitberatung durch die Gremien:

Der Prüfungs- und Bewertungsschwerpunkt für die Zulässigkeit von Telemedien liegt bei den sog. Dreistufen-Anforderungen des § 11 Abs. 4 RStV. Insbesondere bei der ersten und zweiten Stufe geht es um den Wert des öffentlich-rechtlichen Beitrages für die Gesellschaft. Die Gremien als Vertreter der Gesellschaft sehen sich hier in besonderer Weise berufen und gefordert, ihren Sachverstand einzubringen.

Die Gremien der ARD haben sich nicht zuletzt aus diesem Grunde für ein modifiziertes Federführungsprinzip eingesetzt, d.h., dass bei ARD-Telemedienangeboten die formelle und rechtswirksame Entscheidung allein dem federführend zuständigen Rundfunkrat obliegt, jedoch alle ARD-Gremien in den Bewertungsprozess eingebunden werden. Diese Beteiligung wird durch die GVK koordiniert und zusammengeführt. Dies ermöglicht die Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte auf breiter, über eine Anstalt oder Region hinausgehender Basis und erhöht so die Glaubwürdigkeit des Verfahrens. Entsprechend regelt das im November 2008 beschlossene ARD-Genehmigungsverfahren, dass sich der federführende Rundfunkrat vor seiner Entscheidung mit der Beschlussempfehlung der GVK und der Stellungnahme des PBR befassen muss, er ist aber nicht an deren Voten gebunden. Die Mitberatung der Gremien dient der Verbreiterung der Abwägungs- und Entscheidungsbasis des federführend zuständigen Rundfunkrates und konzentriert sich dementsprechend auf die wichtigen Fragen des gesellschaftlichen Wertes.

Zur Struktur der Beschlussempfehlung:

Die im Folgenden näher erläuterte Entscheidungsfindung der GVK stellt die in den Stellungnahmen Dritter vorgebrachten Bedenken der Angebotsbeschreibung gegenüber und bewertet sie unter Berücksichtigung der Voten der mitberatenden Rundfunkräte. Dabei orientiert sich die GVK an den im RStV vorgegebenen Genehmigungsvoraussetzungen, so dass sich folgender Prüfungsaufbau ergibt:

- Prüfung der allgemeinen Genehmigungsvoraussetzungen
- Prüfung der „Drei Stufen“ nach § 11f Abs. 4 RStV
 - Entspricht das geplante Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?
 - Leistet das geplante Angebot einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb? (hier insbesondere Abwägung zwischen dem erwarteten publizistischen Beitrag und den prognostizierten marktlichen Auswirkungen)
 - Ist der veranschlagte finanzielle Aufwand durch den zu erwartenden publizistischen Beitrag gerechtfertigt?

hierzu jeweils:

- a) Stellungnahmen Dritter
 - b) Angebotsbeschreibung
 - c) Stellungnahmen der mitberatenden Gremien der Landesrundfunkanstalten der ARD
 - d) Stellungnahme des ZDF Fernseh Rates
 - e) Position der GVK
- Zusammenfassung des Ergebnisses

1. Allgemeine Genehmigungsvoraussetzungen

a) Genehmigungsvoraussetzungen:

Das Angebot KI.KAplus ist zulässig, wenn es dem öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag entspricht. Dieser Auftrag ist vom Staatsvertragsgesetzgeber größtenteils bereits unmittelbar festgelegt (z.B. §§ 11, 11 d RStV) und wird in den Dreistufentestverfahren angebotsbezogen konkretisiert (§ 11 f RStV).

Zunächst sind daher folgende Zulässigkeitsvoraussetzungen von dem für die Entscheidung zuständigen Gremium zu prüfen:

- die in § 11 Abs. 1 RStV genannte allgemeine Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk
- die speziell an das Angebot von Telemedien gestellten Anforderungen aus § 11d Abs. 1 und Abs. 3 RStV; danach sind nur journalistisch und redaktionell gestaltete und veranlasste Telemedienangebote zulässig, die der Teilnahme der Bevölkerung an der Informationsgesellschaft dienen, Orientierungshilfe bieten und Medienkompetenz sowohl in technischer als auch inhaltlicher Hinsicht fördern
- das Ausschlusskriterium des § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV für nicht sendungsbezogene presseähnliche Telemedienangebote
- das Verbot der Verbreitung angekaufter Spielfilme und Serien sowie einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung § 11d Abs. 5 RStV
- das Vorliegen eines Widerspruchs zur im Anhang des RStV veröffentlichten Negativliste.

b) Anmerkungen zum Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen:

In einzelnen Stellungnahmen Dritter (RTL, VPRT) ist vermutet worden, dass das Angebot ein Bewertungsportal im Sinne der Negativliste enthalten werde. In der Sitzung der GVK am 30.3.09 sind entsprechende Nachfragen an den Programmgeschäftsführer des KI.KA gerichtet worden. Es wurde glaubhaft versichert, dass die angesprochenen Zusatzfunktionen keine Bewertung konkurrierender Angebote zulassen sollen, sondern vielmehr eine Rückkopplung zu den Nutzern (Kinder und Eltern) des eigenen Angebots ermöglichen werden. Auf dieser Grundlage ist nach Ansicht der GVK davon auszugehen, dass kein unzulässiges Bewertungsportal vorliegt.

2. Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen gemäß § 11 Abs. 4 RStV („Drei Stufen“)

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

Im Rahmen der allgemeinen Auftragsdefinition und als 1. Stufe in § 11 f Abs. 4 RStV fordert der Gesetzgeber vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk, durch die Herstellung und die Verbreitung seiner Angebote als **Medium und Faktor im Prozess freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.**

a) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen Dritter wurde das Vorliegen der Voraussetzung angezweifelt. So wurde die Auffassung vertreten, es bestünde kein gesellschaftliches Bedürfnis nach einem weiteren gebührenfinanzierten Online-Angebot für Kinder (RTL, VPRT, MTV Networks). Deswegen sei ein geändertes Nutzerverhalten nicht hinreichend belegt (VPRT). Der Nachweis, dass das geplante Angebot zum öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrag gehöre, sei nicht in hinreichender Weise erbracht (RTL), bzw. gehörten individualisierte und zielgruppenorientierte Angebote generell nicht zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der sich an die gesamte Bevölkerung richten müsse (VPRT). Der VDZ sieht eine eigene wettbewerbliche Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als unzulässig an.

b) Angebotsbeschreibung

In der Angebotsbeschreibung des MDR wird zu dieser Frage ausgeführt, das Angebot von KI.KAplus sei erforderlich, um den gewandelten Mediennutzungsbedürfnissen der Gesellschaft und insbesondere auch der Zielgruppe des KI.KA gerecht zu werden. So habe die Internetnutzung zur Beschaffung von Information und Unterhaltung in allen Altersgruppen deutlich zugenommen und bei den Jugendlichen bereits die linearen Medien als Leitmedien abgelöst. Auch bei den Kindern seien wachsende Zugriffszahlen auf Internetangebote zu verzeichnen. Die stetig steigenden Nutzungszahlen belegten ein besonderes Bedürfnis nach einem flexiblen und zeitsouveränen Zugriff auf kindgerechte Inhalte. Dies sei insbesondere in Rückmeldungen von Eltern und Kindern an den KI.KA deutlich geworden.

Die Verbreitung der umfassenden Inhalte des KI.KA auf neuen Wegen und Plattformen, wie beispielsweise einer Mediathek, entspreche daher dem Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seiner verfassungsrechtlichen Ausgestaltung. Denn so werde der Zielgruppe die Möglichkeit gegeben, frei zugänglich, diskriminierungsfrei und bedürfnisorientiert an den öffentlich-rechtlichen Inhalten partizipieren zu können.

c) Stellungnahmen der mitberatenden Rundfunkräte

Zu einigen der von den Gremien aufgeworfenen und nachfolgend dargestellten Fragen fehlen spezifische Ausführungen durch die Operative. Daher sollten diese zunächst vom Intendanten beantwortet werden, bevor der MDR-Rundfunkrat eine endgültige Entscheidung fällt.

Im Übrigen kamen die Rundfunkräte der Landesrundfunkanstalten nach Auswertung der ihnen zur Verfügung stehenden Unterlagen zu dem Schluss, dass das Angebot in der dargestellten Form vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasst ist. Dabei stimmen die Gremien dem in der Angebotsbeschreibung geschilderten und durch Medienforschungsdaten entsprechend belegten kommunikativen Bedürfnis im Grundsatz zu und gehen davon aus, dass die Internetnutzung auch bei Kindern weiter zunehmen werde. Die Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte auch im Internet sei unerlässlich, um die dem dualen Rundfunksystem immanente Wahlmöglichkeit des Publikums zwischen den Angeboten privater Veranstalter und solchen öffentlich-rechtlicher Anstalten entsprechend den veränderten Nutzungsbedingungen im Online-Bereich umfassend und bereits für die jüngsten Nutzer sicher zu stellen (WDR-Rundfunkrat).

Dem Vorwurf, die Veranstaltung eines individualisierten und zielgruppenorientierten Angebots entspreche nicht dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, widerspricht insbesondere der Rundfunkrat des WDR unter Berufung auf die staatsvertragliche Grundlage. Die Legitimation zur Veranstaltung eines solchen Angebots liege ja gerade in dem durchzuführenden Testverfahren.

d) Stellungnahme ZDF-Fernsehrat

Der ZDF-Fernsehrat erachtet die Online-Bereitstellung von Fernsehinhalten des KI.KA-Programms als dem Bedürfnis von Eltern und Kindern nach einem zeitsouveränen Abruf im Internet entsprechend.

Das geplante Angebot stelle gerade im Vergleich zu bereits vorhandenen Angeboten eine Bereicherung mit Lehr- und Lerninhalten dar, das dazu beitragen könne, die Medienkompetenz von Kindern unterschiedlicher Altersgruppen sowie den Spracherwerb von Kindern, insbesondere mit Migrationshintergrund, zu fördern.

e) Position der GVK

Die GVK hat sich in ihren Beratungen eingehend mit den vorgebrachten Argumenten und Positionen auseinandergesetzt.

In der Angebotsbeschreibung wird das kommunikative Bedürfnis nach einem flexiblen Zugang zu Information anhand der Internet-Nutzerzahlen aus der ARD/ZDF Onlinestudie 2008 belegt. An der Vertrauenswürdigkeit dieser Zahlen hat die GVK keine Zweifel. Auch wird aus diesen Daten die wachsende Bedeutung des Mediums Internet für Kinder deutlich. Ein generelles Bedürfnis nach flexiblem Zugang zu Information und Unterhaltung wird von der GVK grundsätzlich bejaht und auch für Kinder angenommen. Die im Angebot vorgenommene Darlegung wird als ausreichend erachtet.

Um seinem Programmauftrag gerecht werden zu können, ist es für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von besonderer Bedeutung, ein möglichst breites Publikum zu erreichen. Denn nur bei einem allgemein möglichen Zugang zu den Inhalten können diese einen adäquaten Beitrag zur öffentlichen und individuellen Meinungsbildung leisten. In Folge des gewandelten Mediennutzungsverhaltens kommt es zu einer Abkehr von den linearen Medien und einer gesteigerten Nutzung des Internets als Leitmedium. Um seinem Auftrag adäquat gerecht

werden zu können, muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Möglichkeit haben, auch neue Verbreitungswege zu beschreiten und so einen technikneutralen Zugang zu seinen Angeboten zu eröffnen. Die generelle Verbreitung öffentlich-rechtlicher Inhalte im Internet ist somit zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags erforderlich.

In diesem Zusammenhang ist der Vorwurf zu beachten, individualisierte und zielgruppenorientierte Angebote gehörten nicht zum öffentlich-rechtlichen Auftrag. Zwar gehört es zu den wesentlichen Kriterien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dass er sich an die Allgemeinheit zu richten habe und nicht an bestimmte abgrenzbare Personengruppen, doch steht dieses Merkmal der Veranstaltung eines speziell an Kinder gerichteten Angebots nicht entgegen. Zum einen richtet sich das Angebot an Familien mit Kindern verschiedenster Altersgruppen und schließt damit einen großen Teil der Bevölkerung ein. Zum anderen ist gerade bei der Veranstaltung eines Kinderangebots erforderlich, auf die speziellen Bedürfnisse dieser Zielgruppe einzugehen und medienpädagogische Empfehlungen zu beachten, was bei einem umfassenden Angebot nur eingeschränkt möglich ist.

Der VDZ geht bei seinem Vorwurf, eine wettbewerbliche Positionierung öffentlich-rechtlicher Angebote in einem Bereich, auf dem bereits mediale Vielfalt herrsche, sei nicht vom Grundversorgungsauftrag umfasst, von einem Verständnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als eine Art „Lückenfüller“ aus. Diese Auffassung widerspricht der verfassungsrechtlich ausgestalteten Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist weder nach Verfassungsrecht noch nach europäischem Wettbewerbsrecht auf Angebote beschränkt, die der private Markt nicht herzustellen gewillt oder in der Lage ist. Diese sog. Theorie des Marktversagens ist vom BVerfG mehrfach und explizit als Legitimationsgrundlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verneint worden. Es garantiert dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk vielmehr eine eigenständige Ent- und Weiterentwicklung auch auf bereits durch private Anbieter bedienten Märkten.

Die Frage, ob neben den bestehenden öffentlich-rechtlichen Angeboten für Kinder noch ein weiteres hinzutreten sollte, ist an dieser Stelle nicht zu beurteilen, sondern richtet sich nach dem publizistischen Nutzen und damit nach der inhaltlichen Ausgestaltung des Angebots. Diese Prüfung erfolgt bei den Überlegungen zur zweiten Stufe.

Die GVK kommt unter Zugrundelegung dieser Überlegungen zu dem Schluss, dass das Angebot „KI.KAplus“ einem kommunikativen Bedürfnis der Gesellschaft entspricht und die in § 11 f Abs. 4 Nr. 1 gestellten Anforderungen erfüllt.

2. Stufe: leistet das geplante Angebot einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb?

Das geplante Angebot leistet einen positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb, wenn das Angebot einen publizistischen Beitrag (insbesondere) in qualitativer Hinsicht leistet und dieser von dem Angebot ausgehende negative marktliche Auswirkungen überwiegt. Daher ist zunächst eine getrennte Betrachtung des publizistischen Beitrages einerseits und der zu erwartenden Auswirkungen auf den ökonomischen Markt andererseits vorzunehmen, bevor diese Komponenten gegeneinander abgewogen werden können.

a) zum publizistischen Beitrag

aa) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen Dritter wird insbesondere die in der Angebotsbeschreibung vorgenommene Abgrenzung des publizistischen Marktes kritisiert. Es wird der Vorwurf erhoben, der MDR habe den Kreis der zu berücksichtigenden Wettbewerber durch die Anlegung willkürlicher Kriterien künstlich verengt (alle Stellungnahmen mit Ausnahme des berlin institute). So seien auch Pay-Angebote in die Betrachtung des publizistischen Marktes einzubeziehen, ebenso solche mit Produkt- oder Themenbezug oder beschränkter Zielgruppe. Die Methodik der Marktabgrenzung durch Suchanfragen wurde als ungeeignet eingestuft (BDZV, VDZ, berlin institute), jedoch wurde auch die Marktdefinition über die Nachfragesubstituierbarkeit als zu eng bewertet (VDZ).

Bei einer ordnungsgemäßen Abgrenzung des relevanten publizistischen Marktes sei festzustellen, dass bereits einige inhaltlich und qualitativ vergleichbare Angebote auf dem Markt vorhanden seien, wie beispielsweise „Toggo“, „maxdome“ oder „clubnick“. Auch diese Angebote basierten auf pädagogisch wertvollen und edukativen Konzepten (RTL, MTV, VPRT).

In den eingegangenen Stellungnahmen wird ein publizistischer Beitrag des geplanten Angebots generell verneint.

Besonders kritisiert wurde hierbei die Darstellung der Werbefreiheit als publizistisches Qualitätsmerkmal (RTL, MTVNetworks, VPRT, BDZV). Dies entspreche einer gesetzlichen Vorgabe und sei dem durch die Gebührenfinanzierung bestehenden Wettbewerbsvorteil der öffentlich-rechtlichen Anbieter geschuldet. Zudem wurde die Abgrenzung des geplanten Angebots von bereits vorhandenen öffentlich-rechtlichen Angeboten als unzureichend kritisiert und eine Nachbesserung in diesem Punkt gefordert (RTL, VPRT, VDZ).

In der Stellungnahme von RTL wird die in der Angebotsbeschreibung vorgenommene Argumentation, unterhaltende Elemente seien zur Vermittlung von Lehrinhalten als motivationssteigerndes Instrument eingesetzt worden, als nicht überzeugend angesehen. Die Elemente erfüllten vielmehr einen reinen Selbstzweck.

Zudem wurde die Überprüfung von Zusatzfunktionen anhand der Negativliste zum RStV angemahnt (RTL, VPRT) und die Befürchtung geäußert, dass presseähnliche Inhalte in das Angebot eingestellt würden (VDZ). Darüber hinaus wurde festgestellt, dass sich die Bewertung eines bisher nur geplanten Angebots als schwierig erweise (VDZ) und eine genauere Abgrenzung des Angebotsumfangs gefordert (VDZ, berlin institute).

Auch das Verweildauerkonzept des Angebots wurde in den Stellungnahmen kritisiert. So wurde eine unrechtmäßige und unzureichend begründete Abweichung von dem gesetzlich vorgesehenen „Regelfall“ der siebentägigen Verweildauer unterstellt (RTL, VPRT, BDVZ) und eine detailliertere Abstufung der Verweildauern zwischen den verschiedenen Genres sowie deren Festlegung durch den Rundfunkrat gefordert (ProSiebenSat1).

bb) Angebotsbeschreibung

In der Angebotsbeschreibung wird die bei der Abgrenzung des publizistischen Wettbewerbs vorgenommene Methodik näher erläutert. Die Ermittlung von Wettbewerbern sei demnach in drei Stufen erfolgt:

Zunächst sei unter Verwendung einschlägiger Suchmaschinen mittels Eingabe relevanter Begriffe nach entsprechenden Angeboten gesucht worden, wobei jeweils die ersten drei Ergebnisseiten der Suchanfrage berücksichtigt worden seien. Im Folgenden seien die Listen der ausgeworfenen Ergebnisse auf solche Angebote beschränkt worden, die audiovisuelle Inhalte aufwiesen und sich an die Zielgruppe von Kindern zwischen 3 und 13 Jahren im deutschsprachigen Raum richte. Die so ermittelten 61 Angebote seien dann in zwei Gruppen nach „Wettbewerbern in Teilbereichen“ und „umfassenden Wettbewerbern“ eingeteilt worden. Diese Einteilung sei jedoch lediglich zu Strukturierungszwecken vorgenommen worden, bei der Bewertung der publizistischen Wettbewerbssituation hätten alle 61 ermittelten Angebote Beachtung gefunden.

In der vom MDR-Rundfunkrat vorgelegten Zusammenfassung des vorläufigen Stands des Verfahrens vom 20.4.2009 bezieht der Intendant des MDR Stellung zu den Vorwürfen hinsichtlich der publizistischen Marktabgrenzung und rechtfertigt das gewählte Vorgehen als durchgängig methodischen Standards entsprechend und daher jederzeit nachvollziehbar. Die Methode orientiere sich am Suchverhalten der Nutzer im Internet. Die vorgenommene Abgrenzung der Wettbewerber anhand der Kriterien „Zielgruppe“, „Sprachraum“, „Angebotstiefe“ und „Bekanntheit“ folge den üblichen Regeln.

Der Intendant lehnt eine Einbeziehung von Pay-Angeboten in den Kreis der publizistischen Wettbewerber ab. Diese seien erst bei der Ermittlung der marktlichen Auswirkungen zu berücksichtigen. Diese Position wurde auch von der Justiziarin des MDR anlässlich der GVK-Sitzung am 30./31.3.2009 vertreten, obgleich aus den Reihen der GVK-Mitglieder Bedenken gegen ein solches Vorgehen geäußert wurden (siehe hierzu unten cc)).

Zur Bewertung des von dem geplanten Angebot erwartbaren publizistischen Beitrags im Vergleich zu den bereits vorhandenen Angeboten führt die Angebotsbeschreibung aus, der publizistische Mehrwert des geplanten Angebots liege in seiner großen Genrevielfalt an kindgerechten Formaten und seiner kostenfreien Zugänglichkeit. Das Angebot zeichne sich zudem durch seine Nähe zur Lebenswirklichkeit der Kinder und ihrem kulturellem Entwicklungsumfeld im deutschen Sprach- und Kulturraum aus. Kindern werde ein altersgerecht strukturiertes und ausgestaltetes Angebot unabhängig von Alter, sozialer Herkunft oder Geschlecht dargeboten, durch das sie nicht mit Kaufanreizen und sonstigen kommerziellen Interessen oder Werbung konfrontiert würden. Das Angebot biete einen gebündelten Zugang zu den Inhalten des KI.KA und zu Kinderprogrammproduktionen des ZDF und der ARD in sorgfältig redaktionell betreuter Weise und entspreche dem wachsenden Bedürfnis der Kinder nach zeitsouveräner Nutzung.

Das Verweildauerkonzept zu KI.KAplus beruht auf der Annahme, dass für Kinder aufgrund ihrer emotionalen Bindung an Sender und Sendungen eine über die Dauer von sieben Tagen hinausgehende Verweildauer erforderlich sei. Die Erfahrungswerte des KI.KA sprächen für eine Einstelldauer der Angebote von bis zu 12 Monaten.

cc) Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

In den Stellungnahmen der mitberatenden Rundfunkräte wurde auf die Frage der Einbeziehung von Pay-Angeboten eingegangen. Der WDR-Rundfunkrat spricht sich klar für eine Einbeziehung dieser Angebote in die Abwägung aus, die vorgenommene Beschränkung des Marktes auf den Online-Bereich hält er jedoch für sachgerecht. Der Rundfunkrat des SWR hält eine Entscheidung dieser Frage im konkreten Fall für entbehrlich, da auch bei einer Einbeziehung von Pay-Angeboten ein publizistischer Beitrag von dem geplanten Angebot erwartet werde.

Im Übrigen wird das zur Bestimmung der publizistischen Wettbewerber gewählte Verfahren nicht beanstandet.

Insgesamt wird in den Stellungnahmen grundsätzlich die Auffassung vertreten, dass das Angebot nach der Konzeptbeschreibung geeignet ist, einen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb zu leisten.

In dem Angebot sei die frei zugängliche Vorhaltung vielfältiger und qualitativ hochwertiger Inhalte vorgesehen. Auch wenn das Konzept kein rundweg neues Angebot im Vergleich zu den bereits vorhandenen Angeboten darstelle, so sei es dennoch geeignet, erweiternd auf die Meinungsvielfalt zu wirken. Die abrufbaren KI.KA-Sendungen setzten einen Qualitätsstandard, der geeignet sei, den publizistischen Wettbewerb zu fördern und auch private Anbieter zu einer Angebotsoptimierung zu motivieren. Der WDR-Rundfunkrat empfiehlt dem MDR, den Erläuterungen zur besonderen Qualität des linearen KI.KA-Programms vor allem im Hinblick auf die inhaltlich-pädagogische Gestaltung und die redaktionelle Begleitung mehr Raum zu geben.

Insgesamt wird die Ansicht vertreten, durch das geplante Angebot könne ein Qualitätsstandard gesetzt werden, der das Streben nach Angebotsoptimierung auf dem gesamten Markt vorantreiben werde. Als besonderes Qualitätsmerkmal wurde in den Stellungnahmen auch die Werbefreiheit des geplanten Angebots hervorgehoben. Die Einstellung der Inhalte erfolge allein aus pädagogischen Gesichtspunkten und nicht mit Blick auf ihre Eignung im Werbeumfeld (SWR-Rundfunkrat). Dadurch sei eine Beeinflussung durch wirtschaftliche Interessen ausgeschlossen. Der Rundfunkrat des WDR erachtet die Werbefreiheit des geplanten Angebots zwar als publizistisches Plus, nicht jedoch als vorrangiges Qualitätsmerkmal.

In den Stellungnahmen werden einige Punkte aufgeworfen, bei denen nach Ansicht der beteiligten Gremien Klärungs- oder Nachbesserungsbedarf besteht.

So wird gefordert, die inhaltlich-pädagogische Gestaltung und redaktionelle Beileitung des Angebots als Abgrenzungsmerkmal zu den privaten Kinderangeboten genauer darzulegen (WDR-Rundfunkrat, HR-Rundfunkrat). Zudem sei eine Doppelung der auf KI.KAplus eingestellten Inhalte mit den Inhalten anderer öffentlich-rechtlicher Angebote, insbesondere auch mit den Inhalten des vom MDR geplanten Vorschulangebots „kikaninchen.de“, zu vermeiden bzw. sollte nur mit einer schlüssigen Begründung erfolgen (WDR-Rundfunkrat).

Der HR-Rundfunkrat wünscht darüber hinaus nähere Darlegungen zu der Frage, inwieweit Maßnahmen zur Erreichung eines sorgfältigen und angemessenen Umgangs mit der Lebenswelt der Kinder, bspw. zum Thema Gewalt, ergriffen würden.

In Bezug auf die gegen das Verweildauerkonzept erhobenen Vorwürfe aus den Stellungnahmen Dritter ist aus den Beschlüssen der Rundfunkräte zu entnehmen, dass ein grundsätzlicher Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen zur Verweildauer nach § 11d Abs. 2 RStV nicht gesehen wurde. Insbesondere stünden die staatsvertraglichen Verweildauerfristen nicht in einem Regel-/Ausnahmeverhältnis zueinander, sondern gleichrangig nebeneinander, seien aber an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft. So sei eine Verweildauer über sieben Tage hinaus grundsätzlich durch erfolgreiche Prüfung des Angebots im Rahmen eines Dreistufentests möglich. Jedoch werden in einigen Voten die eindeutigere Beantwortung der zum Verweildauerkonzept aufgeworfenen Fragen sowie die präzise Darlegung der einzelnen Verweildauern und ihrer pädagogischen Begründung gefordert (insbes. WDR-, HR-, SWR-Rundfunkrat).

dd) Stellungnahme des ZDF-Fernsehrates

Nach Ansicht des ZDF-Fernsehrates sei die Werbefreiheit des geplanten Angebots als besonderes Qualitätsmerkmal anzuführen. Die Sicherung eines werbefreien Raums für Kinder sei im Wettbewerb der Medienangebote dringend geboten, zumal die Kinder im Online-Bereich der Werbung mangels Regulierung in besonderer Weise ausgeliefert seien.

Der ZDF-Fernsehrat geht zudem von einer positiven Auswirkung des Angebots auf die Qualität des Gesamtangebots aus.

Die vorgeschlagenen Verweildauer-Zeiträume werden vom ZDF-Fernsehrat grundsätzlich für sinnvoll erachtet. Er bittet jedoch den MDR-Rudfunkrat um eine vertiefte und präzierte Begründung der Notwendigkeit einer Verweildauer von 24 Monaten für Kinderangebote.

ee) Position der GVK

(I) Auslegungsfragen

(1) Einbeziehung von Pay-Angeboten (Auslegung des gesetzlichen Merkmals „frei zugänglich“)

Die Frage der Abgrenzung des relevanten publizistischen Wettbewerbsumfeldes, insbes. im Hinblick auf die Einbeziehung von Pay-Angeboten ist in der GVK eingehend beraten worden (siehe hierzu ausführlich im Anhang: Erläuterungen zur Auslegung des § 11f Abs. 4 S. 3 RStV)

Die GVK ist nach dem Stand der bisherigen Diskussion der Ansicht, dass nach textlicher, systematischer und teleologischer Auslegung des Staatsvertragstextes eher davon auszugehen ist, dass der Staatsvertragsgesetzgeber durch das Merkmal „frei zugänglich“ eine Eingrenzung des publizistischen Wettbewerbs auf kostenfreie Angebote beabsichtigt hat. Bei der Prüfung der Auswirkungen auf den

ökonomischen Wettbewerb sind hingegen sämtliche Medienangebote unabhängig von ihrer Finanzierung in die Betrachtung einzubeziehen.

Die GVK empfiehlt, im Zweifel auch vergleichbare entgeltfinanzierte Angebote in die Abwägung einzubeziehen. Eine gesetzliche Pflicht hierzu besteht aber nur insofern, als die Auswirkungen des öffentlich-rechtlichen Angebotes Auswirkungen auf den Pay-Markt als solchen nach sich ziehen, da hierdurch die publizistische Vielfalt verkürzt werden könnte.

(2) „Beitrag in qualitativer Hinsicht“

Für die Gremien ist der Erfolg durch Qualität seit jeher wichtiger Gradmesser der Leistungserfüllung. Nur durch ein hochwertiges Programm kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Akzeptanz in der Bevölkerung sichern und seinen Auftrag als Medium und Faktor freier öffentlicher und individueller Meinungsbildung adäquat erfüllen.

Die Qualitätsbewertung von Medienprodukten unterliegt größeren Schwierigkeiten als die Beurteilung anderer Produkte, die als Konsumgüter anhand objektiv vergleichbarer Parameter wie Preis und Produktbeschaffenheit bewertet werden. Demgegenüber sind Medienprodukte zum einen Erfahrungsgüter, deren Qualität dem Nutzer immer erst nach der Rezeption deutlich wird. Das bedeutet auch, dass der Rezipient dem Anbieter eines Medienprodukts hinsichtlich der Qualität und dem daraus für ihn resultierenden Nutzen vertraut und sich deshalb für ein Produkt eines bestimmten Veranstalters entscheidet. Somit sind Medienprodukte immer auch Vertrauensprodukte.

Einheitliche Kriterien für die Qualitätsbewertung der öffentlich-rechtlichen Programme sind gerade im Zusammenhang mit den im Rahmen der Dreistufentestverfahren von den Gremien vorzunehmenden Bewertungen dringend erforderlich. Solche Kriterien sind bereits in den ARD-Leitlinien zur programmlichen Gestaltung und insbes. in diversen Qualitätsmanagement-Verfahren der Landesrundfunkanstalten abgebildet. Auch aus der wissenschaftlichen Fachliteratur sind wertvolle Erkenntnisse abschöpfbar. Die GVK sieht die anstehenden Verfahren als Anlass und Chance, über diese Ansätze hinaus - in einem ständigen Diskurs mit den Programmachern und der Gesellschaft - transparente und möglichst messbare bzw. evaluierbare Kriterien für die Qualitätsbewertung zu entwickeln. So diskutierten die Gremien bereits während des GVK-Forums „Qualität – machen, messen, managen“ (Februar 2009) mit internen und externen Experten über die vielfältigen Fragen der Qualitätsbeschreibung, -bewertung und -sicherung.

(II) Bewertung der Qualität des geplanten Angebots

Bei der Auswertung der Stellungnahmen Dritter wie auch der Voten der mitberatenden Rundfunkräte wird deutlich, dass die **Qualität der auf „KI.KAplus“ vorgesehenen Inhalte** selbst nicht in Frage gestellt wird.

Auch die GVK hält die nach dem Konzept vorgesehenen Inhalte des Angebots wie beispielsweise „Die Sendung mit der Maus“, „Löwenzahn“ oder „logo“ für qualitativ hochwertig. Die hohe Qualität des linearen Programms des KI.KA ist aus pädagogischer Sicht unbestritten und bereits durch zahlreiche renommierte Preise

ausgezeichnet wurden (bspw. Deutscher Fernsehpreis, Goldener Spatz, Erich-Kästner-Filmpreis).

Die Frage des HR-Rundfunkrates nach geeigneten Maßnahmen zur Erreichung eines sorgfältigen und angemessenen Umgangs mit der Lebenswelt von Kindern betrifft in erster Linie die Gestaltung des linearen KI.KA-Programms. Hier werden sowohl die gesetzlichen Vorgaben des Jugendschutzes genau beachtet, als auch die Vorgaben der ARD-Leitlinien umgesetzt. In den Leitlinien ist für den Bereich der Informationsinhalte explizit die Befassung mit Themen wie Jugendgewalt vorgesehen (S. 72 der Leitlinien). Bei der Sendung fiktionaler Inhalte sehen die Leitlinien zudem die Einhaltung der „ARD-Grundsätze gegen Verharmlosung von Gewalt im Fernsehen“ vor (S. 92).

Das lineare Angebot des KI.KA beinhaltet viele Produktionen sowohl im fiktionalen als auch im non-fiktionalen Bereich, die sich mit Fragen und Situationen aus dem Leben im deutschsprachigen Kulturraum befassen. Dies wird insbesondere im Bereich der realen Sendungsbeiträge durch einen weitgehenden Rückgriff auf nationale Produktionen gewährleistet, während beispielsweise US-amerikanische Sendungen kaum ausgestrahlt werden. Dadurch weist das Programm eine große Nähe zum realen Lebensraum der Kinder auf und kann ihnen bei der Beantwortung alltäglicher Fragen Hilfestellung leisten und allgemeine Werte vermitteln. In diesem Zusammenhang erscheint der GVK die große Anzahl von Zuschriften der jungen Nutzer (mehrere Tausend pro Monat) an die Redaktionen erwähnenswert.

Die Frage nach einer Präzisierung der vorgesehenen **pädagogischen Begleitung** und der Beteiligung der Eltern wurde auch in der GVK-Sitzung vom 30./31.3.2009 angesprochen. Die anwesenden Vertreter der KI.KA führten dazu aus, dass eine wissenschaftliche Begleitung der Angebote „KI.KAplus“ und „kikaninchen.de“ durch eine Zusammenarbeit mit dem internationalen Zentralinstitut für das Jugend- und Bildungsfernsehen vorgesehen sei. Zudem werde den Eltern ein Medienpaket mit allgemeinen Empfehlungen zur Mediennutzung durch Kinder separat zur Verfügung gestellt.

Die GVK ist der Ansicht, dass auch die **Werbefreiheit** des Angebots, obgleich sie sich bereits aus den gesetzlichen Vorgaben des RStV ergibt, bei Angeboten speziell für Kinder als besonderes Qualitätsmerkmal hervorzuheben ist. Kinder können nicht ohne weiteres zwischen redaktionellem Inhalt und Werbebotschaft differenzieren und neigen zu einer Vermischung der beiden. Der ARD-Programmbeirat weist zu Recht darauf hin, dass Werbeunterbrechungen im Kinderprogramm geeignet sind, die Konzentrationsfähigkeit der Kinder erheblich einzuschränken. Obgleich es im Online-Bereich aufgrund der technischen Möglichkeiten nicht wie im linearen Programm zu einer Unterbrechung der Nutzung kommen muss, so geht von der zeitgleich sichtbaren und häufig durch schnelle Bildfolgen geprägten Werbung dennoch ein erhebliches Störpotential aus, das den Lernerfolg des Angebots empfindlich mindert.

Der Vorwurf von RTL, die Gestaltung des Angebots in **unterhaltender Form** sei nicht einem lernpädagogischen Anspruch geschuldet, sondern diene allein dem Selbstweck der Unterhaltung, ist nach Ansicht der GVK nicht überzeugend. Sie folgt vielmehr der Auffassung des WDR-Rundfunkrats, der in seiner Stellungnahme ausführt, für die Vermittlung von Computer- und Medienkompetenz an Kinder sei die Einbettung in ein unterhaltendes Umfeld erforderlich, um überhaupt ein

Interesse der Kinder zu wecken. Die Unterhaltung ist daher hier mit einem edukativen Inhalt verbunden.

Im Übrigen wirbt Super RTL auf „toggolino.de“ selbst mit einem umfassenden Angebot an „Lernspielen“ und stellt damit Verschränkung von Lernen und Spielen als aus lernpädagogischer Sicht besonders sinnvoll dar („spielerische Lernförderung“ und „Lernspaß“).

Zu fragen ist weiterhin, ob die vorgesehene Mediathek tatsächlich einen **Mehrwert auch im Vergleich zu den bereits bestehenden öffentlich-rechtlichen Angeboten leistet**. Sowohl in den Stellungnahmen Dritter als auch in den Beratungen einzelner Rundfunkräte wird das durch das geplante Angebot zu leistende „Mehr“ an publizistischer Qualität im Vergleich zu den bereits vorhandenen privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten nicht ohne weiteres gesehen.

Die Mediathek wird Inhalte aus dem linearen Programm enthalten. Die einzelnen Sendungsformate des KI.KA-Programms verfügen jedoch teilweise bereits über eigene Internetauftritte, die ebenfalls Sendungen auf Abruf bereithalten (z.B. Sendung mit der Maus auf www.wdrmaus.de). Somit kann es hier zu einer Doppelung von Inhalten kommen. Eine solche doppelte Abrufbarkeit schließt nach Ansicht der GVK die Erreichung eines besonderen Mehrwerts durch die Einrichtung der KI.KA-Mediathek nicht aus. Der Vorteil für den Nutzer besteht gerade in der Bündelung der Angebote, die ein Aufsuchen einzelner Internetpräsenzen entbehrlich macht. Die speziellen Angebote der einzelnen Sender bieten neben der Mediathek weiterhin einen publizistischen Mehrwert in Form von sendungsspezifischen Inhalten, die in der Mediathek nicht aufzufinden sind.

Die Einrichtung einer speziellen Mediathek für Kinder kann zudem sicherstellen, dass Kinder nur für sie geeignete Angebote abrufen. Eine Kinder-Mediathek ist daher gegenüber einer generellen Mediathek besser geeignet, Kinder- und Jugendschutzziele zu erreichen.

Zudem ist für KI.KAplus nicht die bloße Möglichkeit zum Abruf der Inhalte vorgesehen, sondern diese sollen darüber hinaus in einer altersgerechten Struktur angeboten werden. Nach der Angebotsbeschreibung sollen dabei spezielle Benutzeroberflächen geschaffen werden, die die jeweiligen Fähigkeiten und Kenntnisse der Altersstufe berücksichtigen. So ist beispielsweise vorgesehen, der eingeschränkten Lesekompetenz von Vorschulkindern durch eine motivisch angelegte Menüführung zu entsprechen. Diese Elemente der Angebotsgestaltung erfüllen die telemedienspezifischen Qualitätskriterien der leichten Auffindbarkeit und Benutzerfreundlichkeit eines Angebots.

Eine solche Bündelung von Angeboten für Kinder unterschiedlicher Altersgruppen bei gleichzeitiger Berücksichtigung ihrer speziellen Fähigkeiten und Bedürfnisse würde für die jüngeren Nutzer einen Mehrwert im Vergleich zu den übrigen Angeboten, auch denen der öffentlich-rechtlichen Anbieter, darstellen.

Die GVK teilt die in den Gremien vertretene Auffassung, dass sich aus § 11d Abs. 2 RStV keine Rangliste hinsichtlich der **Verweildauern** der einzelnen Angebote ergibt, sondern dass diese vom Gesetzgeber als gleichrangige Alternativen vorgesehen sind, die allerdings an unterschiedliche Voraussetzungen bzw. Verfahren geknüpft sind (gesetzliche Privilegierung der 7-Tage-Verweildauer durch Freistellung vom Dreistufentesterfordernis).

Das Bedürfnis einer verlängerten Verweildauer der Inhalte für Kinder wird in dem Konzept nur unzureichend begründet. Insbesondere eine umfassende pädagogische Erläuterung gegebenenfalls durch die Anführung externer Gutachten wäre zu wünschen gewesen. Der allgemeine Wunsch der Zuschauer

nach einer wiederholten Abrufmöglichkeit ist in diesem Zusammenhang wenig aussagekräftig.

Die GVK geht dennoch davon aus, dass die verlängerte Verweildauer pädagogischen Maßstäben und auch der Eigenart des Internets entspricht.

b) zu den marktlichen Auswirkungen

Zur Ermittlung der durch das geplante Angebot zu erwartenden Auswirkungen ist gemäß § 11f Abs. 4 RStV ein externes Gutachten einzuholen.

Den Gremien lag das von EE&MC angefertigte Gutachten „Prüfung der marktrelevanten Auswirkungen bei KI.KAplus auf den ökonomischen Wettbewerb“ (Mag. Dr. Dr. Doris Hildebrand, LL.M., Dr. Ulf Böge. Stand: 10.2.2009) vor.

aa) Stellungnahmen Dritter

In den Stellungnahmen Dritter wird einheitlich die Befürchtung geäußert, dass das geplante Angebot zu erheblichen Einbrüchen bei den Nutzerzahlen und damit auch zu deutlichen Geschäftseinbußen für die kommerziellen Angebote führt. Die Einführung von KI.KAplus führe zu einer Verminderung des Marktwertes der privaten Anbieter und damit zu einer Verminderung der Werbeeinnahmen, die jedoch zur Refinanzierung privater Angebote unerlässlich seien. Es wird die Ansicht vertreten, dass durch den Markteintritt sowohl die Existenz etablierter Online-Angebote wie auch kleinerer Wettbewerber gefährdet sei. Zudem stelle das geplante Angebot eine Marktzutrittsbarriere für neue private Angebote dar.

bb) Gutachten

Das marktliche Gutachten untersucht die voraussichtlichen Auswirkungen des geplanten Angebots auf die verschiedenen Märkte für Kindermedien.

Im Bereich der **privaten Online-Angebote** für Kinder ist laut marktlichem Gutachten ein Marktwachstum von 2/3 bis 2011 zu erwarten. Dies sei insbesondere mit einer generellen Steigerung der Internetnutzung auch bei Kindern zu erklären. Es sei nicht davon auszugehen, dass ein öffentlich-rechtliches Angebot diese Marktwachstumsgröße verändern wird. Zwar sei ein öffentlich-rechtliches Angebot grundsätzlich geeignet, die Nutzeraufmerksamkeit für private Anbieter zu reduzieren, jedoch sei aufgrund der guten Marktprognose und dem zu erwartenden Wachstum in diesem Bereich davon auszugehen, dass auch neue Anbieter mit innovativen Ideen auf den Markt strömen.

Neben dem unmittelbar von dem geplanten Online-Angebot betroffenen Markt untersuchte das Gutachten zudem seine Auswirkungen auf die verbundenen Märkte.

Für das **Kinderfernsehen** wurde eine generelle Verlagerung des Fernsehkonsums auf das Internet vorhergesagt. Diese Entwicklung werde jedoch nicht erst durch KI.KAplus angestoßen, sondern spiegele einen bereits bestehenden Trend im Nutzerverhalten wider.

Eventuelle Einbußen auf dem **DVD-Markt** sieht das Gutachten als nicht durch die Einführung des neuen Angebots bedingt, sondern führt sie auf das allgemein veränderte Nutzerverhalten zurück. Insgesamt wird dem geplanten Angebot nur eine geringe Bedeutung für die Gesamtbranche zugemessen.

Auch für den Markt der **Kinderzeitschriften und -zeitungen** werden nur geringe ökonomische Auswirkungen prognostiziert, da KI.KAplus keine neuen Produkte herstelle, sondern schon gezeigte Sendungen des KI.KA-Programms wiederhole. Zudem sei wegen des Fokus auf audiovisuelle Inhalte eine inhaltliche Überschneidung der beiden Märkte nur sehr gering.

Insgesamt kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass die geschätzten Effekte im Zeitverlauf aufgrund der Dynamik des Marktes abschmelzen würden. Das geplante Programm sei insgesamt geeignet, die Konsumentenwohlfahrt zu steigern.

Die in den Stellungnahmen Dritter vorgetragenen Befürchtungen der Existenzgefährdung privater Anbieter oder eine Marktzutrittsbarriere werden von dem Angebot nicht erwartet.

cc) Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

In den Stellungnahmen der mitberatenden Gremien werden die in dem Gutachten erzielten Ergebnisse wiedergegeben und nicht angezweifelt, zumal die Technik der Marktabgrenzung des Gutachtens wissenschaftlichen Standards und der üblichen Praxis gerade auf EU-Ebene entspreche.

Nach Ansicht der Gremien ist daher im Ergebnis ein Beitrag zum publizistischen Wettbewerb in qualitativer Hinsicht gegeben. Nach den Ausführungen des marktlichen Gutachtens sei allenfalls ein kurzfristiger Nutzerrückgang bei werbe- und entgeltfinanzierten Angeboten zu erwarten. Die Rentabilität der Wettbewerber sei jedoch nicht gefährdet (SWR-Rundfunkrat).

Um die Transparenz der marktlichen Auswirkungen zu steigern, wird eine regelmäßige Veröffentlichung detaillierter Nutzungsdaten als sinnvoll erachtet (WDR-Rundfunkrat). Diese sollte jedoch nur unter der Voraussetzung stattfinden, dass auch private Anbieter unter den gleichen Kriterien entsprechende Daten veröffentlichen.

dd) Stellungnahme des ZDF-Fernsehrates

Der ZDF-Fernsehrat bittet den Rundfunkrat des MDR, sich der Frage der DVD-Verwertung im Rahmen der Abwägung von marktlichen und publizistischen Aspekten noch einmal anzunehmen.

ee) Position der GVK

Die GVK ist der Ansicht, dass das marktliche Gutachten die in den Stellungnahmen Dritter geäußerten Befürchtungen widerlegt. Von dem Markteintritt von „KI.KAplus“ sind keine der in den Stellungnahmen genannten Markteinschnitte in dem beschriebenen Ausmaß zu erwarten.

Die GVK teilt auch die Einschätzung des Gutachtens zu den Auswirkungen auf die übrigen verbundenen Märkte. Eine gravierende Beeinträchtigung des DVD-Verkaufsmarkts wird nicht angenommen, da die Motivation zum Kauf einer DVD eine andere ist, als die Nutzung einer Mediathek, die Sendungen zum Abruf bereithält. Während die DVD auch als Sammel- oder Schenkobjekt gesehen wird, bei dem der dauerhafte materielle Besitz eine große Bedeutung hat, steht bei dem Abruf aus einer Mediathek die inhaltliche Komponente im Vordergrund. Da

KI.KAplus keine Möglichkeit zur dauerhaften Speicherung der Inhalte bietet, ist nur eine minimale Überschneidung der beiden Märkte zu erwarten.

c) Abwägungsentscheidung

In einer von den Gremien vorzunehmenden Abwägungsentscheidung ist der von dem geplanten Angebot erwartete publizistische Beitrag mit den gutachterlich prognostizierten marktlichen Auswirkungen in Relation zu setzen. Nur wenn der erwartete publizistische Beitrag die voraussichtlich eintretenden marktlichen Auswirkungen überwiegt, darf der Rundfunkrat dem Angebot zustimmen.

In den Voten der mitberatenden Gremien wird einhellig der Standpunkt vertreten, dass die negativen Auswirkungen des geplanten Angebots durch den erwarteten publizistischen Beitrag gerechtfertigt seien. Dabei beziehen sich die Rundfunkräte insbesondere auf die im Gutachten prognostizierte Steigerung der allgemeinen Konsumentenwohlfahrt und die Tatsache, dass die in Aussicht gestellten Einnahmeeinbußen der privaten Anbieter nur als relativ gering und nicht von Dauer erachtet wurden.

Der GVK legt besonderen Wert darauf, dass die Abwägungsentscheidung nicht nur die kurzfristigen Auswirkungen betrachtet, sondern dass sie eine langfristige Qualitätssicherung auf dem Markt im Blick hat.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu beachten, dass das marktliche Gutachten aufgrund des geplanten öffentlich-rechtlichen Angebots eine Angebotsoptimierung auch bei den privaten Anbietern erwartet. Daher kann das geplante Angebot zwar mittelfristig zu geringfügigen Einnahmerückgängen für private Anbieter und damit eine Minderung der Produzentenwohlfahrt führen. Die GVK erachtet das Angebot in der geplanten Form jedoch als geeignet, langfristig zu einer Steigerung der Konsumentenwohlfahrt beizutragen, indem es die Veranstalter kommerzieller Angebote ebenfalls zu einer hochwertigen Ausgestaltung ihrer Inhalte motiviert, um ihrerseits langfristig auf dem Markt erfolgreich agieren zu können.

3. Stufe: finanzieller Aufwand

Nach § 11f Abs. 4 Nr. 3 RStV muss der zu erwartende finanzielle Aufwand des Angebots im Konzept dargelegt werden. Bei der Prüfung durch die Gremien ist insbesondere auch zu fragen, ob der veranschlagte finanzielle Aufwand durch den festgestellten publizistischen Mehrwert des Angebots gerechtfertigt ist.

a) Stellungnahmen Dritter

In fast allen Stellungnahmen Dritter wurden die angegebenen Kosten als zu gering eingeschätzt (RTL, Pro7Sat1, VPRT, BDZV, VDZ, berlin institute). Es sei aufgrund der undetaillierten Kostenangaben und der fehlenden Angaben über die konkrete technische Ausgestaltung des Angebots nicht möglich, die Kalkulation nachzuvollziehen. Auch wurde der Verdacht einer Quersubventionierung mit

anderen Abteilungen geäußert, um die Kosten des Angebots gering zu halten (VPRT). Daher wurde eine Angabe einzelner Kostenposten gefordert.

b) Angebotsbeschreibung

Die Angebotsbeschreibung beziffert den für die Erbringung des Angebots vorgesehenen finanziellen Aufwand pauschal auf 200.000€. Der Intendant hat hierzu gegenüber dem MDR-Rundfunkrat näher ausgeführt, dass davon 108.000€ auf Betriebskosten für Datentransfer, Encoder, Server und Transcoder entfielen, 54.000€ seien für die Erweiterung der Speicherkapazität angesetzt und 38.000€ als Kosten für die Weiterentwicklung der Software für Nutzer und Betreiber vorgesehen. Bei den angegebenen Kosten handele es sich um Bruttobeträge, die bereits in der Wirtschaftsplanung 2009 für den Kinderkanal von ARD und ZDF berücksichtigt seien.

c) Stellungnahmen der mitberatenden Gremien

Die Gremien der Landesrundfunkanstalten erachten den veranschlagten Kostenrahmen als angemessen. Es wird zudem betont, dass sich aus den Vorschriften des RStV keine Verpflichtung zu einer detaillierten Vollkostenrechnung ergebe. Insbesondere der WDR-Rundfunkrat hat aber – gerade auch im Interesse der mitberatenden Gremien – eine Präzisierung des Aufwandes erbeten, nicht zuletzt, um die anteilig auf die Landesrundfunkanstalten entfallenden Kosten besser einschätzen zu können.

d) Stellungnahme des ZDF-Fernsehrates

Der ZDF-Fernsehrat bewertet den dargelegten finanziellen Aufwand als gerechtfertigt. Er sieht insbesondere keinen Anlass, an einem effektiven, auftragskonformen Einsatz der für das Angebot veranschlagten Mittel zu zweifeln. Die Gefahr einer Überkompensation der vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfassten Aufgaben sei nicht gegeben.

e) Position der GVK

Die GVK ist der Ansicht, dass zwar nach dem RStV eine Pflicht zur umfassenden (Voll)Kostendarlegung nicht besteht, aber eine transparente Aufschlüsselung bereits in der Angebotsbeschreibung sinnvoll und angemessen ist. Die GVK begrüßt, dass dies zukünftig zumindest entsprechend der inzwischen neu mit der KEF vereinbarten Systematik zur Darlegung von Online-Kosten erfolgen wird. Auch sollte für die mitberatenden Gremien erkennbar sein, welche Kosten anteilig auf die jeweiligen Anstalten entfallen.

Hinsichtlich der Kostenhöhe hält die GVK den festgelegten Rahmen für angemessen; es liegen insbesondere keine Anhaltspunkte für eine Überkompensation für die vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfassten Aufgaben vor.

III. Ergebnis

Nach Abwägung aller staatsvertraglichen Kriterien zur Zulässigkeit eines öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots ist die GVK der Ansicht, dass das geplante Angebot in der nach dem Konzept vorgesehenen Form die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt. Sie gibt dem Rundfunkrat des MDR daher die Empfehlung, dem Angebot nach Klärung der noch offenen Fragen zuzustimmen.

IV. Zusammenfassung der Beschlussfassung

Das geplante Angebot ist vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst. Es entspricht in der vorgesehenen Form sowohl der allgemeinen Auftragsdefinition aus § 11 RStV als auch den speziellen Anforderungen an ein Telemedienangebot gemäß § 11 Abs. 4 RStV. Ein nach der Negativliste unzulässiges Angebot ist nicht vorgesehen.

- a) **zu Stufe 1:** Nach Ansicht der GVK ist das geplante Angebot geeignet, dem **kommunikativen Bedürfnis** nach orts- und zeitunabhängigen Zugang zu Inhalten zu entsprechen, jedoch sollte der MDR-Rundfunkrat den konkreten Nachweis des Bedürfnisses in seiner Beratung vertieft betrachten.
Die Möglichkeit der Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Angebote auch neben bereits bestehenden kommerziellen Angeboten ist verfassungsrechtlich bestätigt und entspricht europäischem Wettbewerbsrecht.
- b) **zu Stufe 2:** Die GVK kommt zu dem Schluss, dass die geplante Mediathek geeignet ist, einen **positiven Beitrag zum publizistischen Wettbewerb** zu leisten. Die abstrakte Frage, ob Pay-Angebote bei der Eingrenzung des publizistischen Wettbewerbsumfeldes zu berücksichtigen sind, war hier letztlich nicht entscheidungsrelevant, da auch entgeltfinanzierte Angebote vorsorglich in die Abwägung einbezogen wurden.
Das geplante Angebot ist an die Sendungen des linearen KI.KA-Programms gekoppelt, deren besondere Qualität pädagogisch und journalistisch bestätigt ist.
Gegenüber den bereits vorhandenen öffentlich-rechtlichen Angeboten bietet die Mediathek den Mehrwert einer gebündelten Abrufmöglichkeit der öffentlich-rechtlichen Inhalte. Durch das Angebot einer speziellen Kinder-Mediathek ist zudem sichergestellt, dass nur kindgerechte Inhalte abgerufen werden.
Das Verweildauerkonzept entspricht grundsätzlich den gesetzlichen Vorgaben, jedoch sollte eine detailliertere Differenzierung nach einzelnen Angeboten vorgenommen werden und anhand pädagogischer Erkenntnisse begründet werden.
Die GVK erachtet die im marktlichen Gutachten prognostizierten negativen Auswirkungen auf den ökonomischen Markt im Ergebnis als nicht gravierend bzw. nicht dauerhaft.
- c) **zu Stufe 3:** Der für das Angebot veranschlagte **finanzielle Aufwand** wird von der GVK als angemessen angesehen.

Anhang

Erläuterungen zur Auslegung „frei zugänglich“

Die Gremienvorsitzenden haben sich intensiv mit der Fragestellung befasst, ob bei der Bestimmung des relevanten publizistischen Marktes auch Pay-Angebote zu den „frei zugänglichen Angeboten“ nach § 11f Abs. 4 S. 3 RStV zu zählen sind. Die hierzu von den Gremien in Auftrag gegebenen Gutachten liefern eine differenzierte Betrachtung von Wortlaut, Systematik und Teleologie der Regelung.

Über diese rein juristische Textinterpretation hinaus geben die Gutachten Einschätzungen zur Rolle von Pay-Angeboten im publizistischen Wettbewerb:

Übereinstimmend kommen die Gutachten zu der Auffassung, dass Pay-Angeboten nicht dieselbe gesamtgesellschaftliche Bedeutung zukomme wie kostenfreien Angeboten, da ein entgeltpflichtiges Angebot nie dieselbe Breitenwirkung entfalte und so keinen Beitrag gleicher Qualität zur öffentlichen Meinungsbildung liefern könne. Hinsichtlich der Konsequenz kommen die Gutachten jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen: Nach der einen Ansicht habe der Gesetzgeber aus diesem Grund entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeit die Pay-Angebote aus der Betrachtung des publizistischen Wettbewerbes herausgenommen. Die gegenteilige Auffassung sieht das Merkmal der Entgeltlichkeit hingegen als eine von mehreren Komponenten bei der Feststellung des publizistischen Wertes eines Angebots. Danach seien auch Pay-Angebote grundsätzlich in die publizistische Wettbewerbsanalyse einzubeziehen, könnten jedoch bei der Bewertung des publizistischen Beitrags aufgrund ihrer mangelnden Breitenwirkung hinter den kostenfreien Angeboten zurückbleiben.

Die Gremienvorsitzenden sind im Ergebnis zu folgender eigenen Einschätzung gelangt:

- Der **Wortlaut** des Staatsvertrages, die Ausführungen in der amtlichen Begründung zum Staatsvertrag (S. 22) und vor allem der Wortlaut der Kommissionsentscheidung (Tz. 362), der zugleich die **Entstehungsgeschichte** des Staatsvertrages aufzeigt, sprechen für die Annahme, dass der Begriff „frei zugänglich“ mit „kostenlos“ gleichzusetzen ist.

- (1) In der **Erläuterung zu § 11 f RStV** führt der Gesetzgeber aus, dass die Prüfung durch die Gremien zu erfolgen habe „unter Einbeziehung vorhandener publizistischer Angebote, die sich an ein **allgemeines** Publikum richten **und frei zugänglich** sind. In diese Betrachtung fließen neben den Angeboten der privaten Konkurrenz auch bestehende Angebote der Rundfunkanstalten ein“. Hieraus ergibt sich, dass „frei zugänglich“ jedenfalls nicht definiert werden kann durch „allgemein zugänglich“ (in Abgrenzung zu nur bestimmten Gruppen zugänglichen Angeboten). Frei zugängliche Angebote sind vielmehr eine Teilmenge aus den allgemein zugänglichen Angeboten, weisen also ein zusätzliches Merkmal auf.
- (2) In **Tz 362 der Kommissionsentscheidung** vom 24.4.07 heißt es explizit: „Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass die Zusagen der deutschen Behörden, dass bei der näheren Bestimmung des publizistischen Wettbewerbs der Umfang und die Qualität der bereits bestehenden **kostenlosen** Angebote ebenso berücksichtigt werden..., als geeignet angesehen werden können, um Bedenken hinsichtlich eventueller wettbewerbsverfälschender Auswirkungen ... auszuräumen“.

Die Übertragung des Begriffs „kostenlos“ aus der Kommissionsentscheidung in den Staatsvertragstext war nach deutscher rundfunkrechtlichen Terminologie nicht möglich, da hiernach auch gebühren- oder werbefinanzierte Angebote keine kostenlosen Angebote darstellen.

Wenn unter „frei zugänglich“ auch Pay-Angebote zu verstehen wären, hätte der Gesetzgeber ganz auf das Kriterium verzichten können.

- Als **gesetzssystematische Auslegungshilfe** kann **§ 4 RStV** zur Berichterstattung über Großereignisse herangezogen werden. In Absatz 1 verwendet der Staatsvertragsgesetzgeber das Begriffspaar „frei empfangbar und allgemein zugänglich“, wobei er frei empfangbar definiert als nicht von weiteren Kosten, neben der Rundfunk- und Kabelanschlussgebühr, abhängig. In Abs. 3 und 4 wird dieses Begriffspaar auf den Begriff „frei zugänglich“ verkürzt und explizit dem Ausdruck „verschlüsselt und gegen Entgelt“ gegenübergestellt. Auch in europarechtlichem Zusammenhang wird der Begriff „frei zugänglich“ als Abgrenzung zu Pay-TV verwendet (Art. 3 j Abs. 1 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).
- Die **teleologische Auslegung** spricht prima facie eher für eine breite Auslegung des Begriffs „frei zugänglich“. Der Rundfunkgesetzgeber ist in erster Linie zur Optimierung der Meinungsvielfalt verpflichtet. Gerade private Pay-Angebote können qualitativ hochwertige Angebote zur Verfügung stellen, sind aber gleichzeitig besonders in ihrer Refinanzierbarkeit durch die kostenlose Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gefährdet. Das europäische Wettbewerbsrecht zielt auf einen möglichst breiten Wettbewerb im Medienmarkt. So trifft auch der Entwurf der europäischen Beihilfenmitteilung (Stand Mai 09) keine (finanzierungsabhängige) Unterscheidung zwischen den Wettbewerbern. Dieser Auslegungsansatz ist jedoch kaum mit dem Text, der Entstehungsgeschichte des Staatsvertrages sowie dem Wortlaut der Kommissionsentscheidung vom 24.4.07 vereinbar. **Gerade die Tatsache, dass der Gesetzgeber ein einschränkendes Kriterium aufgenommen hat, spricht für einen eindeutigen Willen, eine Abgrenzung und Unterscheidung zwischen dem publizistischen Wettbewerb auf der einen Seite und dem ökonomischen Wettbewerb auf der anderen Seite vorzunehmen.** Dies entspricht auch dem verfassungsrechtlichen Grundverständnis, dass der publizistische und ökonomische Wettbewerb nicht in der gleichen Weise schützenswert sind.

Nach Ansicht der GVK sprechen **im Ergebnis** gewichtige Argumente für die Annahme, dass der **Gesetzgeber den relevanten publizistischen Markt auf Angebote begrenzt hat, die nicht erst über die Entrichtung eines gesonderten Entgeltes zugänglich sind.**

Für die **Prüfung der „marktlichen Auswirkungen“, also der Auswirkungen auf den ökonomischen Markt, steht aber nach Ansicht der Gremienvorsitzenden außer Frage, dass entgeltfinanzierte Angebote in die Betrachtung einzubeziehen sind, sofern diese demselben Markt zuzurechnen sind:**

Die Abgrenzung des ökonomischen Marktes ist zunächst entsprechend der wettbewerbsrechtlichen Methodik (EU-Kommission, BGH) vorzunehmen (vergleichbares Angebot aus Nutzersicht). Bei der Prüfung der Auswirkungen auf diesen Markt ist nach Ansicht der Gremienvorsitzenden insbesondere die Verdrängungswirkung des öffentlich-rechtlichen Angebots zu ermitteln. Hierbei kommt es entscheidend darauf an, ob die jeweiligen Angebote aus Nutzersicht

miteinander austauschbar sind. Dies ist grundsätzlich für bestehende öffentlich-rechtliche, werbe- und entgeltfinanzierte Angebote in gleicher Weise möglich.

Fazit:

Die GVK ist nach dem Stand der bisherigen Diskussion der Ansicht, dass nach textlicher, systematischer und teleologischer Auslegung des Staatsvertragstextes eher davon auszugehen ist, dass der Staatsvertragsgesetzgeber durch das Merkmal „frei zugänglich“ eine Eingrenzung des publizistischen Wettbewerbs auf kostenfreie Angebote beabsichtigt hat. Bei der Prüfung der Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb sind hingegen sämtliche Medienangebote unabhängig von ihrer Finanzierung in die Betrachtung einzubeziehen.

Die GVK empfiehlt, im Zweifel auch vergleichbare entgeltfinanzierte Angebote in der Abwägung einzubeziehen. Eine gesetzliche Pflicht hierzu besteht aber nur insofern, als die Auswirkungen des öffentlich-rechtlichen Angebotes Auswirkungen auf den Pay-Markt als solchen nach sich ziehen, da hierdurch die publizistische Vielfalt verkürzt werden könnte.