

Mitteldeutscher Rundfunk
Vorsitzender des Rundfunkrates
Herrn Dr. Karl-Heinz Ducke
„Stellungnahme: Drei-Stufen-Test ARD/ZDF-Kinderkanal“
Gremienbüro
Kantstraße 71 - 73
04275 Leipzig
Per E-Mail an: rundfunkrat@mdr.de

14. Januar 2008

H:\WORD\USER14\Entwicklungsbereiche\Medienrecht\Anschr_MDR_DSTKIKa_140109.doc

Stellungnahme des VPRT: Drei-Stufen-Test ARD/ZDF-Kinderkanal

Hier: KI.KAplus und kikaninchen.de

Sehr geehrter Herr Dr. Ducke,
sehr geehrte Damen und Herren,

Der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT) macht von der durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingeräumten Gelegenheit Gebrauch, zu den seitens des MDR vorgelegten Angebotsbeschreibungen zu der Online-Mediathek „KI.KAplus“ und dem Internet-Vorschulportal „kikaninchen.de“ im Rahmen des sog. Drei-Stufen-Tests Stellung zu nehmen. Der VPRT begrüßt, dass mit der Einführung des Drei-Stufen-Tests durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (12. RÄndStV) voraussichtlich im Juni 2009 erstmalig die Möglichkeit bestehen wird, für neue und veränderte Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dessen

- gesellschaftliches Bedürfnis
- Beitrag zum publizistischen Wettbewerb
- finanziellen Rahmen sowie
- die marktlichen Auswirkungen

vorab zu prüfen. Der VPRT sieht die Anstalten und die den Test durchführenden Gremien in einer besonderen Verantwortung, durch eine transparente und glaubwürdige Durchführung des Tests nicht die durch den Staatsvertrag eröffneten Chancen zu mehr Legitimation von Beginn an ad absurdum zu führen.

I. Allgemeine Anmerkungen zum Verfahren

Das in den vorliegenden Tests durchgeführte Verfahren wirft bereits zahlreiche Fragen auf:

(1) Rechtlicher Status der freiwilligen Tests

Der MDR führt die nun vorliegenden Testverfahren ohne Rechtsgrundlage im Staatsvertrag durch, da der 12. RÄndStV noch nicht in den Länderparlamenten beraten oder beschlossen wurde. Daher gibt es derzeit keine rechtliche Grundlage, auf der die Drei-Stufen-Tests durchgeführt werden können. Die in § 11 f Abs. 4 und 5 des 12. RÄndStV festgelegten Verfahrensvoraussetzungen sind daher (noch) nicht anwendbar. Die gem. § 11 e Satz 1 des 12. RÄndStV geforderten Satzungen/Richtlinien zur Durchführung des Verfahrens über neue oder veränderte Telemedien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind noch nicht beschlossen worden bzw. dem VPRT im Einzelnen nicht bekannt. Damit lässt sich zu diesem Zeitpunkt die Einhaltung der einzelnen Verfahrensschritte, die Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Durchführung ist, nicht überprüfen, da die entsprechenden Satzungen/Richtlinien fehlen.

Es stellt sich somit die Frage, ob die Ergebnisse aus den vorgezogenen Drei-Stufen-Tests des MDR – wenn das anstaltsinterne Verfahren mit der Entscheidung des zuständigen Gremiums abgeschlossen ist – bereits vor Inkrafttreten des 12. RÄndStV zum 1. Juni 2009 Gültigkeit besitzen und eine Vorabbindung erzeugen können. Wir gehen dabei davon aus, dass eine rechtsaufsichtliche Bestätigung ohnehin erst mit Anwendbarkeit des 12. RÄndStV erteilt werden kann.

Aus Sicht des VPRT wäre es z. B. im Falle der Missachtung verfahrensrechtlicher Schritte daher unumgänglich, nach Inkrafttreten des 12. RÄndStV die Angebote noch einmal dem Drei-Stufen-Test im Rahmen der Bestandsüberprüfung zu unterziehen.

(2) Erfordernis der Einheitlichkeit der Drei-Stufen-Verfahren

In den ersten vorliegenden Verfahren unterschiedlicher ARD-Anstalten und des ZDF gibt es keine einheitliche Ausgestaltung des Drei-Stufen-Tests. Der VPRT plädiert dringend dafür, einheitliche Verfahrensregeln zu erlassen. Dies würde die Effizienz des Drei-Stufen-Tests zweifelsohne befördern. Letztendlich kann mangels einer einheitlichen Ausgestaltung und mangels Transparenz über die Voraussetzung jedwede zum jetzigen Zeitpunkt abgegebene Stellungnahme nur eine vorläufige Einschätzung sein.

(3) **Transparenz bei der Veröffentlichung der Vorhaben für Dritte**

Der MDR hat über eine Pressemitteilung die bevorstehende Prüfung mitgeteilt. Angesichts der Tatsache, dass inzwischen mehrere Testverfahren laufen, wäre die Bündelung der durchzuführenden Drei-Stufen-Verfahren – zumindest durch die ARD – auf einem Portal für alle Landesrundfunkanstalten unbedingt erforderlich, um zusammen mit den presseöffentlichen Hinweisen eine zumutbare Möglichkeit der Kenntnisnahme für Dritte zu schaffen.

Gem. § 11 f Abs. 4 Satz 1 und 2 des 12. RÄndStV ist Dritten „**in geeigneter Weise** innerhalb einer Frist von **mindestens** sechs Wochen nach Veröffentlichung des Vorhabens Gelegenheit zur Stellungnahme“ zu geben. Es handelt sich folglich um eine Mindestfrist. Vorliegend hat der MDR-Rundfunkrat lediglich die Mindestfrist gewährt. Hinzu kommt, dass die Frist für zwei umfangreiche Testverfahren so gelegt wurde, dass über die Jahreswende ein Maximum an gesetzlichen Feiertagen enthalten war. Dies erscheint angesichts der Tatsache, dass aufgrund regionaler Feiertage in zahlreichen Bundesländern ein Großteil der Beteiligten urlaubsbedingt vom 19. Dezember 2008 bis zum 7. Januar 2009 nicht anwesend war, besonders bedenklich. De facto bedeutet das, dass sich der Zeitraum der Stellungnahme bei zwei (!) Verfahren auf max. 3 Wochen beschränkt. Dass der MDR-Rundfunkrat in voller Kenntnis des zeitlichen Ablaufs lediglich die Mindestfrist gewährt hat, schadet der Glaubwürdigkeit des Verfahrens. Es ist auch nicht auszuschließen, dass die Fristsetzung gezielt gewählt wurde, um die Beteiligung Dritter von vornherein (faktisch) auf ein Minimum zu reduzieren.

II. **Zu den laufenden Drei-Stufen-Tests**

Vorbemerkung / Allgemeine Bewertung

Nachfolgend werden die Angebotsbeschreibungen der Online-Mediathek KI.KAplus (unter II 1.) sowie des Internet-Vorschulportals kikaninchen.de (unter II 2.) untersucht und bewertet. **Dabei gelangt der VPRT bei beiden geplanten Angeboten zu dem Ergebnis, dass der MDR-Rundfunkrat die Voraussetzungen des Drei-Stufen-Tests als nicht erfüllt ansehen müsste, da kein hinreichendes gesellschaftliches Bedürfnis für weitere gebührenfinanzierte Angebote dargelegt wird und erhebliche Auswirkungen auf die Angebote privater Wettbewerber zu befürchten sind.** Damit ist den Erfordernissen, die Grundlage der EU-Beihilfeentscheidung im VPRT-Verfahren und damit auch des 12. RÄndStV sind, nicht Rechnung getragen. Während bei KI.KAplus die marktlichen Auswirkungen – neben den anfallenden erheblichen technischen Kosten – u. a. maßgeblich davon abhängig sein werden, wie die Mediathek inhaltlich bestückt wird, ist das vorgelegte Konzept für kikaninchen.de eine massive Beeinträchti-

gung aller vergleichbaren Angebote im VPRT-Mitgliederkreis, da die Überschneidungen in der inhaltlichen und gestalterischen Ausrichtung evident sind. Aufgrund der (vermeintlichen) Kostenfreiheit ist der Verdrängungswettbewerb auch für vergleichbare kostenpflichtige Angebote der Privatwirtschaft besonders eklatant. Der VPRT appelliert daher an den MDR-Rundfunkrat, den vorgelegten Konzepten nicht zuzustimmen.

1. KI.KAplus

1.1 Zusammenfassung

Aus Sicht des VPRT besteht kein hinreichendes Bedürfnis für eine gebührenfinanzierte Online-Mediathek „KI.KAplus“. Der Rundfunkrat sollte das Angebot nach dem vorgelegten Konzept daher nicht unterstützen. Insbesondere wird nicht dargelegt, aus welchem Grund eine eigenständige Positionierung der KI.KA-Mediathek im Wettbewerb erforderlich ist. Es reicht aus, Eigenproduktionen des KI.KA auf der Webseite www.kika.de orientiert an den gesetzlichen Auswertungszeiten (Regelfall: 7 Tage) zugänglich zu machen. Zusatzfunktionen sind auszuschließen. Die marktlichen Auswirkungen von „KI.KAplus“ werden sich in erster Linie nach dem Umfang und der „Bestückung“ mit Inhalten richten. Je mehr sich diese an das kommerzielle Angebot annähern, desto stärker wird der Substitutionseffekt sein. Hier erscheinen in den betroffenen Bereichen bis zu 90 % realistisch. Somit sind erhebliche marktliche Auswirkungen auf vergleichbare privatwirtschaftliche Angebote zu befürchten.

1.2 Angebotsbeschreibung (Kurzbeschreibung)

KI.KAplus soll als Online-Mediathek eigenständig publizistisch im Wettbewerb positioniert werden und Sendungen aus dem KI.KA-Programm für die zeit- und ortssouveräne Nutzung bereitstellen. Die verschiedenen Altersgruppen (Vorschüler, Grundschüler, ältere Kinder/Preteens) sollen zielgruppen- und altersdifferenziert – jeweils in Unterportalen mit eigenem Player – angesprochen werden. Weitere Zusatzfunktionen sind geplant: u. a. Videobewertung, Nutzerempfehlungen, Erstellen und Versenden von Playlists, Suchfunktion. KI.KAplus soll die kindgerechten audiovisuellen Inhalte aller öffentlich-rechtlichen Sender bündeln. Geplanter Start ist der 1. Oktober 2009 (unbefristet).

1.3 Allgemeine Anmerkungen

Der VPRT bewertet die Einführung gebührenfinanzierter Mediatheken grundsätzlich kritisch. Dies betrifft sowohl den Aspekt der Gemeinwohlfinanzierung von Angeboten, die – im Unterschied zum Rundfunk – der Individualkommuni-

kation zuzuordnen sind (1) sowie die mit dem Aufbau von Mediatheken verbundenen Zusatzkosten (2).

Es sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass im Rahmen der nun vorliegenden freiwilligen Tests und angesichts der Kürze der gewährten Frist zur Stellungnahme keine detaillierten Ausführungen zu den marktlichen Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Mediatheken im Allgemeinen gemacht werden können. Dies behält sich der VPRT ausdrücklich für die regulären Testverfahren (z. B. zur ARD- und ZDF-Mediathek) vor, möchte aber bereits auf die **erheblichen Gefahren für den Wettbewerb aller marktfinanzierten VOD-Angebote hinweisen** (dazu insbesondere II 1.6, für kikaninchen.de unter II 2.6).

(1) Gebührenfinanzierung von Mediatheken

Rundfunk und vergleichbare Telemedien sind nach der Definition des RStV dadurch gekennzeichnet, dass sie sich an die Allgemeinheit richten. Durch eine Verspartung in kleinste Sparten-/Zielgruppenangebote und die zunehmende Individualisierung der Angebote rückt jedoch die Ausrichtung auf die Allgemeinheit immer mehr in den Hintergrund, so dass die gesellschaftliche Integrationsfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stetig an Bedeutung verliert. Es stellt sich somit schon grundsätzlich die Frage, ob Angebote zum individuellen Abruf zum Auftrag gehören. Jedenfalls ist die Hürde einer gesellschaftlichen Legitimation von Einzelnutzungen durch ein Modell der Solidarfinanzierung sehr hoch anzulegen.

Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass grundversorgungsrelevante Inhalte nicht mehr nur in die späten Abendstunden, sondern zukünftig in die Mediathek „abgeschoben“ werden und über eine Programmbegleitungsfunktion hinausgehen. So finden sich schon heute bereits eigens für besondere Zielgruppen spezifizierte Streaming-Angebote auf den Websites der Landesrundfunkanstalten, die entweder im Hauptprogramm keinen Platz finden oder als neue aus Programmbestandteilen konfektionierte Kanäle eine gezieltere Ansprache und Vermarktung ermöglichen sollen. Zudem sind erste Anzeichen erkennbar, dass es zukünftig Mediatheken geben wird, die sich über bestehende lineare TV-Programme hinaus thematisch ausrichten (z. B. „WDR Mediathek regional“, „sport.ard.de“, „<http://themenwoche.ard.de/>“) und somit grundsätzlich auch in jedem „Auftragsrandbereich“ denkbar wären.

Diesen Gefahren kann auch nicht durch den allgemeinen Hinweis auf ein „kommunikatives Bedürfnis der Zielgruppe“ (Seiten 11+12 der Angebotsbeschreibung unter Verweis auf ARD/ZDF-eigene Studie) begegnet werden. Umgekehrt ist die Legitimationshürde für Individualangebote auf Kosten aller Gebührenzahler besonders hoch.

(2) Technische und sonstige Zusatzkosten

Der VPRT sieht keinen Bedarf für gebührenfinanzierte Mediatheken. Schon das gesetzliche Kriterium der Sendungsbezogenheit ist angesichts des umfangreichen öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Hörfunkangebotes (23 Fernsehprogramme, 65 Hörfunkprogramme) und z. B. 450 Std. TV- sowie 1485 Std. Radio-Programm täglich kein Begrenzungskriterium, sondern wird für jedes Genre und jede Zielgruppe ausreichend Basis für umfangreichste sendungsbezogene Telemedienangebote liefern. Mit einer weitergehenden Ermächtigung wird nicht nur in einen wettbewerbsintensiven und vielfältigen privatwirtschaftlichen Bereich gebührenfinanziert eingegriffen, sondern entstehen auch **erheblichen Zusatzkosten** für die Anstalten. Allein durch die geplante Ermächtigung bei den Telemedien im 12. RÄndStV sind geschätzte Kostensteigerungen mindestens in dreistelliger Millionenhöhe zu erwarten.

Es handelt sich auch keineswegs um die bloße Verwertung bereits vorhandener Inhalte. Nicht nur der Aufbau der technischen Plattformen, sondern auch die Aufbereitung der Angebote als Telemedien verursachen erhebliche Kosten. Jeder individuelle Abruf kostet Gebührengelder, die auf die Solidargemeinschaft umgelegt werden, egal ob und wie häufig ein einzelner User das Angebot nutzt. Neben dem technischen Aufwand sind auch die dem Online-Aufwand zuzuordnenden Personal-, Programm- und Sachkosten sowie ggf. anfallende zusätzliche Rechtekosten zu berücksichtigen.

Die technischen Kosten betreffen insbesondere

- **Infrastrukturkosten (z. B. Hosting),**
- **Vorhalte- und Speicherkosten (Storage, Caching),**
- **Programmübertragungskosten (Streaming),**
- **Bereitstellungskosten für Sicherheitssysteme sowie**
- **Kosten für die Aufarbeitung der Inhalte (Transcodierung, Konfektio-**
nierung, Formatadaption),

die weitestgehend unabhängig von konkreten Abrufzahlen entstehen. Je nach der gewählten Programmqualität und Datenrate entstehen erhebliche Mehrkosten. Mit zunehmenden Abrufen steigen insbesondere die Streaming-Kosten linear an. Grundsätzlich gilt zwar, je mehr Abrufe, desto geringer die Kosten je Abruf für Datenverkehr (Traffic), zugleich nehmen aber die Infrastrukturkosten gegenläufig zu (sog. Storage/Caching), da diese überproportional erweitert werden müssen. Dies gilt auch bzgl. der Kosten für das Qualitätsmanagement, da etwa eine hohe Zahl an zeitgleichen Abrufen zu Hauptnutzungszeiten (Peaks) hochperformante Speicher und Infrastrukturen erforderlich macht.

Zu den unzureichenden Kostenschätzungen in den Angebotsbeschreibungen siehe unten (II 1.5.3. (3)).

1.4 Spezifische Rechtsfragen

Das vorgelegte Konzept wirft neben den allgemeinen Anmerkungen zum Verfahren (unter I.) weitere Rechtsfragen auf. Dies betrifft die Umgehung der staatsvertraglich vorgesehenen Auswertungsfristen (1) sowie mögliche Verstöße gegen die Negativliste des Staatsvertrages (2).

(1) Umgehung der Auswertungsfristen

Durch das Verweildauerkonzept (S. 8 ff. der Angebotsbeschreibung) wird faktisch eine Umgehung der staatsvertraglich festgelegten Auswertungsgrenzen des § 11 d Abs. 2 RStV (12. RÄndStV) manifestiert. Das Konzept ist insofern anzupassen, um dem staatsvertraglichen Regel-Ausnahmeprinzip zu genügen.

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten waren bislang lediglich dazu befugt, programmbegleitend Telemedien mit programmbezogenem Inhalt anzubieten (§ 4 Abs. 3 Satz 1 ARD-Staatsvertrag). Die Auslegung darüber, welche konkreten Angebote dies beinhaltet, waren seit Jahren umstritten und führten letztlich auch zu dem vom VPRT angestregten Beihilfeverfahren bei der EU-Kommission. Wesentliches Ergebnis der Entscheidung der EU-Kommission ist es, den Auftrag im Bereich der Telemedien zu konkretisieren (Rz. 359, 362). Auch die Begründung des 12. RÄndStV zu § 11 d sieht ausdrücklich vor, dass die „**bisherige Ermächtigung** ... mit Inkrafttreten des Staatsvertrages **konkretisiert**“ wird (Seite 15). Das bedeutet aber auch, dass die inhaltlichen Grenzen, die im Bereich der Telemedien seit jeher Grundlage der Legitimation eines gebührenfinanzierten Angebotes sind, weiterhin Gültigkeit beanspruchen.

Absolut zentraler Bestandteil der Ermächtigungsnorm für Telemedien in § 11 d RStV (12. RÄndStV) ist ein ausdifferenziertes System von zeitlichen Auswertungsbeschränkungen (Abs. 2 Satz 1 Nr. 1-4):

- Sendungen auf Abruf bei sportlichen Großereignissen bis zu 24 Stunden;
- Sendungen auf Abruf bis zu 7 Tagen;
- sendungsbezogene Telemedien bis zu 7 Tagen nach Ausstrahlung;
- Sendungen und sendungsbezogene Telemedien nach Ablauf der Fristen sowie nicht sendungsbezogene Telemedien nach Durchführung eines Drei-Stufen-Tests (siehe dazu nachstehend);
- zeitlich unbefristete Archive.

Der Gesetzgeber zieht bei der Beauftragung klare Grenzen und statuiert den Regelfall im Gesetz. Dem Sinn der Regelung nach können nur in begründeten Ausnahmefällen in Telemedienkonzepten Ausnahmen gemacht werden. Hier ist jeweils eine Befristung für die Verweildauer vorzunehmen.

Der Gesetzgeber bringt damit unmissverständlich zum Ausdruck, welche Angebote aus seiner Sicht vom Auftrag umfasst sind. In der vorliegenden Angebotsbeschreibung wird dieses Regel-Ausnahmeverhältnis dadurch ausgehebelt, dass die Ausnahme zur Regel gemacht wird. In nahezu allen genreabhängigen Kategorien der Angebotsbeschreibung (Seiten 8/9) wird eine Verweildauer bis zu 12 Monaten vorgesehen. Nur für tagesaktuelle Sondersendungen soll eine Obergrenze von 3 Monaten gelten. **Die gesetzliche 7-Tages-Frist wird damit um ein Vielfaches überschritten und würde de facto komplett entwertet.**

Der VPRT hatte im Laufe des Verfahrens zum 12. RÄndStV immer wieder auf die Gefahr hingewiesen, dass Öffnungsklauseln zu den Auswertungsfenstern im Ergebnis zu einem Leerlauf der gesetzlichen Fristen führen können. Genau diese Gefahr scheint durch das vorgelegte Konzept nun einzutreten. Der MDR-Rundfunkrat muss – schon um nicht beim ersten Test bereits den noch nicht in Kraft getretenen 12. RÄndStV – von vornherein zu umgehen, unbedingt auf die Einhaltung des Regel-Ausnahmeverhältnisses des § 11 d RStV bestehen. Dies erst recht, da noch nicht einmal eine tragfähige Begründung für die Umgehung gefunden wird, sondern dies lediglich mit „Erfahrungswerten“ und variierenden Entwicklungsstufen (Seite 10 der Angebotsbeschreibung) begründet wird.

Angesichts der Formulierungen des Verweildauerkonzepts muss man sich zudem die Frage stellen, ob dieses überhaupt auf das konkrete Angebot KI.KAplus zugeschnitten wurde. Die Aufgliederung in Untergenres wie Informations-, Bildungs- und Unterhaltungssendungen, Nachrichtensendungen, Sportereignisse, Magazine, Dokumentationen, Features und Reportagen, tagesaktuelle Sondersendungen usw. lässt nicht im Ansatz erkennen, dass in die Mediathek Angebote für Kinder eingestellt werden sollen. Es lässt vielmehr befürchten, dass diese allgemeinen Kategorisierungen auch in nachfolgenden Angebotsbeschreibungen verallgemeinert und somit die gesetzlichen Auswertungsschranken in allen Bereich umgangen werden sollen.

(2) Mögliche Verstöße gegen die Negativliste

KI.KAplus soll zudem zahlreiche Zusatzfunktionen aufweisen. Hierbei handelt es sich u.a. um Videobewertungen, Nutzerempfehlungen sowie das Erstellen und Senden von Playlists (Angebotsbeschreibung, Seiten 7+8). Hier muss ein ausdrücklicher Abgleich zur Negativliste zu § 11 d Abs. 5 Satz 4 RStV (12. RÄndStV) erfolgen. Dies gilt z. B. für Nr. 4 der Negativliste (Bewertungsportale). **Der**

Rundfunkrat muss darauf drängen, dass das vorgelegte Konzept mit Blick auf die zahlreichen möglichen Verstöße gegen die Wettbewerbsliste sehr grundsätzlich überarbeitet wird. Nach entsprechender Konkretisierung sind die beteiligten Dritten erneut zu hören.

1.5 Erfüllung der Anforderungen an den Grundversorgungsauftrag

1.5.1 Grundsätzliche Feststellungen

Die Rundfunkanstalten haben nach dem 12. RÄndStV gegenüber ihren Gremien darzulegen, dass ein neues oder verändertes Angebot vom Auftrag umfasst wird (§ 11 f Abs. 4 RStV). Diese Prüfung bildet den **Kern des Drei-Stufen-Tests**.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass **alle drei** in § 11 f Abs. 4 S.2 Nr. 1 – 3 RStV (12. RÄndStV) genannten Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um zu gewährleisten, dass das Angebot vom Auftrag umfasst ist. Der MDR geht in der vorgelegten Angebotsbeschreibung von anderen Voraussetzungen aus, da nur die erste Voraussetzung geprüft wird. Die Beschreibung ist insofern unzureichend.

Der Angebotsbeschreibung liegen weiterhin zwei grundsätzliche Fehlannahmen zugrunde, die unbedingt korrigiert werden müssen. Dies betrifft die Herausstellung der Werbefreiheit von KI.KAplus als Alleinstellungsmerkmal (1) sowie eine unzutreffende Eingrenzung der Märkte (2).

(1) Herausstellung der Werbefreiheit als Alleinstellungsmerkmal

Das Konzept stellt mehrfach die Werbefreiheit als Alleinstellungs- bzw.- Abgrenzungsmerkmal zu kommerziellen Angeboten in diesem Bereich heraus, um damit die Legitimation eines (weiteren) gebührenfinanzierten Angebots herzu-leiten (Seite 20). Der VPRT möchte diesbezüglich auf § 11 d Abs. 5 Satz 1 RStV (12. RÄndStV) verweisen, nach dem Werbung und Sponsoring in Telemedien nicht zulässig sind. Der Verweis auf ein gesetzliches Verbot taugt daher nicht, um im Rahmen des Drei-Stufen-Tests eine Legitimationswirkung zu erzielen. Würde der MDR-Rundfunkrat dieses Argument gelten lassen oder ihm etwa prioritäre Bedeutung bei der Anerkennung des Angebots beimessen, ließe sich mit dieser Begründung nahezu jedes Angebot rechtfertigen.

(2) Definition der Märkte als Wettbewerbsausschluss / Herausstellung der „Kostenfreiheit“

Eine vergleichbare Argumentation gilt bezüglich der Herausstellung der (vermeintlichen) Kostenfreiheit des Angebots im Verhältnis zu den privatwirtschaftlichen Mitbewerbern (Seiten 19+20 der Angebotsbeschreibung). Auch hierbei

handelt es sich nicht um ein zulässig anzuführendes Alleinstellungs- bzw. Abgrenzungsmerkmal. Selbstverständlich sind private Unternehmen gehalten, ihre jeweiligen Telemedienangebote zu refinanzieren. Hier macht es grundsätzlich keinen Unterschied, ob dies werbefinanziert oder etwa durch Abo-/Pay-Modelle erfolgt. Letztere setzen eine bewusste Entscheidung des Nutzers voraus, entweder bestimmte Inhalte einzeln zu bezahlen oder durch Abo-Modelle aus entsprechenden Angebotsportfolien zu wählen. Über die Rundfunkgebühr sind auch die vorliegend geplanten Angebote des MDR (vor-)finanziert. Die Legitimation einer solchen Finanzierung ist gerade Gegenstand des Tests und kann nicht als Argument für die Genehmigung mit Blick auf die bestehende Marktlage herangezogen werden. Der VPRT appelliert daher dringend an die Anstaltsghremien, diesen Punkten bei der Entscheidung über eine Genehmigung kein besonderes Gewicht beizumessen. Andernfalls würde sich jeder Drei-Stufen-Test erübrigen, da „werbe- und kostenfreie“ Angebote nie von privaten Mitbewerbern gemacht werden können.

Eine Gleichsetzung des Begriffs „frei zugänglich“ (§ 11 f Abs. 4 Satz 3 RStV, 12. RÄndStV) mit dem Begriff „kostenfrei“ ist zudem abzulehnen und findet auch keine Stütze in der Begründung zum Staatsvertrag. Hierzu sind also alle Angebote zu zählen, die an die Allgemeinheit gerichtet sind und von dieser (potenziell) genutzt werden können. Wie bereits dargelegt, wäre eine Verengung auf einen Markt der „kostenlosen“ – weil werbefinanzierten – Vergleichsangebote verfehlt und würde auch dem grundsätzlichen Konzept des Tests widersprechen. Vielmehr würde es bedeuten, dass die Zahl der Vergleichsmärkte und der dort angebotenen Produkte künstlich verknappt bzw. sogar auf das öffentlich-rechtliche Angebot – obgleich ebenso wenig „kostenlos“ – beschränkt würden.

Die Begründung des Staatsvertrages weist im Zusammenhang mit der freien Zugänglichkeit darauf hin, dass in die Betrachtung die „Angebote der privaten Konkurrenz“ einzubeziehen sind (Seite 22). Dies umfasst – unstrittig – auch die entsprechenden Angebote der Verlagshäuser. Schon hieran zeigt sich, dass die Marktbetrachtung nicht auf „kostenfreie“ Angebote beschränkt sein kann, da Presseprodukte wie Zeitschriften i.d.R. nur gegen ein Entgelt zu beziehen sind, was der freien Zugänglichkeit nicht entgegensteht. Jedenfalls sieht der Staatsvertragstext das Kriterium der „freien Zugänglichkeit“ in § 11 f Abs. 4 Satz 3 nicht bei den marktlichen Auswirkungen vor, sodass hier schon der Wortlaut verdeutlicht, dass bei dieser Prüfung **alle vorhandenen privatwirtschaftlichen Angebote in die Marktprüfung einzubeziehen sind.**

Der MDR-Rundfunkrat muss sich klar darüber werden, dass schon die grundsätzliche Betrachtung des Marktes und die Festlegung der betroffenen Mitbewerber *entscheidend* für die Frage sein werden, mit welcher Ernsthaftigkeit die Tests betrieben werden.

In vielen Fällen besteht z. B. eine größere strukturelle Ähnlichkeit zwischen öffentlich-rechtlichen (gebührenfinanzierten) und privaten (abo- / entgeltfinanzierten) Angeboten, da beide werbefrei vorgehalten werden. Der Verzicht auf die Werbung führt daher noch zu einer höheren Vergleichbarkeit der entsprechenden Telemedienangebote. So sind etwa die Wechselwirkungen neuer oder wesentlich veränderter Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den privaten Rundfunk umso gravierender, wenn diese als (durch den Nutzer vermeintlich als solches empfundene) kostenlose Angebote dupliziert werden. **Je näher also das Angebotskonzept zu bestehenden privaten Angeboten ist und sich eben nicht – entgegen der Begründung zum Staatsvertrag – von diesem unterscheidet, desto höher sind die Anforderungen im Drei-Stufen-Test zu bemessen. Ein i. W. inhaltsgleiches Angebot, das sich nur durch die „Kostenfreiheit“ von privaten Wettbewerbern unterscheidet, reicht hierfür nicht aus, da ansonsten die gesamte Systematik der Beihilfeentscheidung der EU-Kommission, Wettbewerbsbeeinträchtigungen im kommerziellen Markt zu verhindern, auf den Kopf gestellt würde.**

Der VPRT fordert den MDR-Rundfunkrat daher auf, die beiden genannten Abgrenzungskriterien der Werbefreiheit und der Kostenfreiheit bei der Bestimmung des publizistischen Mehrwerts von KI.KAplus nicht als zulässige Kriterien in die Entscheidungsfindung einzustellen.

1.5.2 Im Einzelnen

Bezüglich der Frage, ob ein neues/verändertes Angebot vom Grundversorgungsauftrag umfasst sein kann, muss dessen gesellschaftspolitisches Bedürfnis (1), dessen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb (2) sowie dessen finanzieller Aufwand (3) überprüft werden. Zu den marktlichen Auswirkungen siehe unter 1.6.

(1) Gesellschaftspolitisches Bedürfnis / „Mehrwert“

Der Mehrwert des geplanten Angebots wird nicht ausreichend dargelegt. So wird das geänderte Nutzungsverhalten lediglich mit einem Verweis auf eine interne Studie begründet (Seite 11 der Angebotsbeschreibung). Konkrete Zahlen werden nicht genannt. Zudem verweist die Beschreibung darauf, dass schon heute die Webseite www.kika.de sowohl einen Live-Stream als auch sendungsbezogen bewegte Bilder (vollständige Sendungen und Ausschnitte) beinhaltet (Seite 3) und damit bereits heute nicht auf lineare Angebote beschränkt ist. Darüber hinaus bestehen hinreichende Programmflächen in linearen Angeboten, um die Zielgruppe zu erreichen. Im Konzept ist jedoch eine Abgrenzung zu bestehenden öffentlich-rechtlichen Angeboten nicht ausreichend

erfolgt. Im Verhältnis zu den am Markt bestehenden Angeboten ist das geplante Angebotskonzept zudem nicht neu.

Unterhaltung wird als „Transportmittel“ beschrieben (Seite 5), um die Zielgruppe mit inhaltlich anspruchsvollen TV-Sendungen erreichen zu können. Hier sei der Hinweis gestattet, dass schon nach dem 12. RÄndStV Unterhaltung ganz generell einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil zu entsprechen hat (§ 11 Abs. 1 Satz 5 RStV, 12. RÄndStV) und somit als rein „zuführendes“ Element von vornherein ausscheidet.

Die Angebotsbeschreibung (Seite 11) hebt besonders auf das Prädikat „pädagogisch wertvoll“ mit Blick auf die Angebote des KI.KA ab. Hierbei handelt es sich allerdings keinesfalls um ein Alleinstellungsmerkmal, da vergleichbare Angebote im privaten Markt ähnlich im pädagogischen Umfeld eingesetzt werden.

(2) Beitrag zum publizistischen Wettbewerb

Die Bestimmung der publizistischen Wettbewerbssituation (Seite 13 ff. der Angebotsbeschreibung) begegnet erheblichen Bedenken. Der Markt, der letztlich für KI.KAplus bestimmt wird, wird erheblich eingeengt – Konsequenzen aus bestehendem Wettbewerb werden nicht gezogen.

Die Einengung der publizistischen Wettbewerber auf „frei zugänglich“ i. S. v. „kostenfrei“ wurde bereits oben als allgemeines Problem identifiziert (siehe dazu I 1.5.1 (2)). Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die in der Angebotsbeschreibung identifizierte Zahl der Wettbewerber von 61 (Seiten 14+15) deutlich zu niedrig gegriffen ist.

Insgesamt zeigt sich, dass die vom VPRT während des Verfahrens zum 12. RÄndStV stets kritisierte Trennung von publizistischen und marktlichen Auswirkungen – letztere sind nicht Bestandteil der Angebotsbeschreibung – nicht sinnvoll ist. Aufgrund der gegenseitigen Wechselwirkungen lassen sich beide Bereiche nicht isoliert voneinander betrachten, da sich letztlich auch die publizistische Relevanz nach der Marktdurchdringung bestimmt. Der 12. RÄndStV ermöglicht dem externen Gutachter (§ 11 f Abs. 5 Satz 4, 2. HS RStV, 12. RÄndStV) auch eine Überprüfung der publizistischen Auswirkungen. Der VPRT hält dies nach wie vor für den sinnvolleren und dringend gebotenen Ansatz.

Die Aufspaltung der publizistischen Wettbewerber (in Teilbereichen/umfassend, Seite 15 der Angebotsbeschreibung) ist in der vorliegenden Form unzureichend und interessengeleitet. Die Wettbewerbsverhältnisse werden in so viele Teilbereiche untergliedert, dass letztlich in den jeweiligen Untermärkten keine oder kaum Wettbewerber für das geplante Angebot verblei-

ben. So geht z. B. mit dem Ausschluss monothematischer, stark produkt- und themenbezogener bzw. auf eine Altersgruppe beschränkter Wettbewerber einher, dass die Angebotsmärkte künstlich verengt werden. So sind die publizistischen – aber auch marktlichen – Auswirkungen eines themenumfassenden KI.KA-Portals für alle (auch monothematischen) Wettbewerber mehr als erheblich. Übertragen auf ein Wettbewerbsumfeld bei Dienstleistungen würde z. B. niemand bestreiten, dass die Neueinrichtung eines subventionierten Bäckereibetriebes im Rahmen eines (neuen) Einkaufszentrums den unmittelbar in der Nachbarschaft befindlichen (Einzel-)Bäcker nicht erheblich beeinträchtigt. Genau diese Argumentation „je breiter das Angebot, desto unschädlicher für Spezialangebote“ wird hier jedoch verfolgt.

Letztlich führt eine solche Marktbetrachtung zu einer Umgehung der Idee des Drei-Stufen-Tests, da dieser dann zwar durchgeführt, in der Bewertung der publizistischen und marktlichen Auswirkungen aber unbrauchbar wird. Der Kernbereich der EU-Kommissionsentscheidung, Transparenz und faire Marktbedingungen für Wettbewerber sicherzustellen, würde gerade nicht erfüllt.

Selbst in den Bereichen, in denen ein umfassendes Wettbewerbsverhältnis nach den Kriterien des MDR angenommen wird (Seite 18), werden im Konzept keine Schlüsse gezogen bzw. Abgrenzungsvorkehrungen vorgesehen, die eine Schädigung der betroffenen Wettbewerber ausschließen könnten. Dies gilt in besonderem Maße für die Abgrenzung zu „ZDF tivi“ als „genrebreites, qualitativvolles Angebot für Kinder ab drei Jahren“. Mit Blick darauf, dass der RStV in § 11 f Abs. 4 Satz 3 (12. RÄndStV) ausdrücklich auch die Berücksichtigung **der bestehenden öffentlich-rechtlichen Angebote** verlangt, hätte sich im Konzept die Erörterung der Frage anschließen müssen, aus welchem Grund in dem untersuchten Markt ein zweites gebührenfinanziertes Angebot den publizistischen Wettbewerb (nicht nur innerhalb der öffentlich-rechtlichen Anstalten!) bereichert. Umso erstaunlicher ist zudem, dass auch eine Abgrenzung der beiden vorliegenden zu prüfenden Angebote – KI.KAplus und kikaninchen.de – nicht erfolgt. Vielmehr stellen beide Konzepte Sendungsabrufe (bei KI.KAplus aufgeteilt nach Altersgruppen) als Bestandteil dar.

Bei der Bestimmung des publizistischen Mehrwerts von KI.KAplus (ab Seite 19) verbleiben letztlich nur allgemeine Argumente, die ein zusätzliches gebührenfinanziertes Angebot nicht tragen. Die „große Genrevielfalt“ – m. a. W.: nur der MDR bietet alles – trägt ebenso wenig wie der Verweis auf die Kosten- oder die Werbefreiheit des Angebots. Die „klar erkennbare“ Zuordnung zu bestimmten Altersstufen ergibt sich bei privatwirtschaftlichen Angeboten – die nach der MDR-Betrachtung lediglich als Wettbewerber in Teilbereichen sind – schon daraus, dass diese von vornherein nur bestimmte Altersstufen ansprechen.

(3) Finanzieller Aufwand

Die vom RStV geforderte Darlegung des finanziellen Aufwandes (§ 11 f Abs. 4 Satz 2 Nr. 3, 12. RÄndStV) erfolgt mehr als rudimentär. Die bloße Nennung von Pauschalsummen, die dem Angebotskonzept zugrunde liegen, beinhaltet keine nachvollziehbare Kostenaufschlüsselung und ist damit für die fachliche Beurteilung ungeeignet. Eine konkrete Zuordnung bestimmter Kostenblöcke erfolgt nicht.

Die Darstellung (Seite 21) ermöglicht schon gar nicht die durch den RStV zwingend vorgesehene Kostenkontrolle durch die KEF, § 11 f Abs. 2 (12. RÄndStV). Auch nach der Begründung des RStV muss die Berechnung der anfallenden Nettokosten ermöglicht werden. Dies ist durch die bloße Nennung der Pauschalsummen nicht möglich. **Der MDR-Rundfunkrat hat die entsprechenden Aufschlüsselungen der Kosten einzufordern und diese gemäß dem Verfahren erneut Dritten zur Stellungnahme vorzulegen.** Auch für die Beurteilung der marktlichen Auswirkungen ist eine solche Kostenaufschlüsselung zwingend erforderlich, sodass auch der Gutachter des MDR diese konkretisierten Zahlen überprüfen kann, um hieraus die marktlichen Auswirkungen abzuleiten.

Die genannten **Kosten i. H. v. 200 T €** sind nicht im Einzelnen aufgeschlüsselt. Es muss bezweifelt werden, dass im genannten Kostenrahmen alle Personal- und Sachkosten beinhaltet sind. Insbesondere Kosten für Lizenzrechte sowie Speicher- und Abrufkosten, die mit zunehmender Nutzung linear ansteigen, können aber nicht enthalten sein. Der VPRT hat diese Kosten bereits für andere Angebote grob umrissen (siehe unter I 1.3 (2)). Letztlich kann auch nicht nachgehalten werden, wie die Kosten zwischen dem (Haupt-)Produkt KI.KA und dem (Neben-)Produkt KI.KAplus aufgeteilt werden, sodass nach wie vor das Risiko der Quersubventionierung besteht bzw. bestimmte Kosten über den KI.KA geltend gemacht werden könnten. Der VPRT bittet den Rundfunkrat daher nachdrücklich, entsprechende Nachbesserungen einzufordern.

1.6 Marktliche Auswirkungen KI.KAplus

Der VPRT lehnt die (künstliche) Trennung der Überprüfung des publizistischen Wettbewerbs und der Marktauswirkungen ab. Da das Verfahren seitens des MDR jedoch separat geführt wird, folgt der Aufbau dieser Stellungnahme der Trennung und untersucht die marktlichen Auswirkungen zusätzlich zu den allgemeinen Anmerkungen nachfolgend separat.

Für eine Beurteilung der marktlichen Auswirkungen, die mit der Markteinführung von KI.KAplus gemäß der vorliegenden Angebotsbeschreibung verbunden

wären, ist die Abgrenzung des relevanten Marktes, die Analyse der Marktsituation sowie die mit einer Markteinführung von KI.KAplus verbundene Folgenabschätzung verbunden. **Letztere muss sich angesichts der im vorliegenden Konzept zum Teil sehr allgemein oder gar nicht enthaltenen Angaben zu Inhalten, Marketing, Finanzen und Technik zum jetzigen Zeitpunkt auf ein realistisch annehmbares Szenario stützen.**

1.6.1 Abgrenzung des relevanten Marktes

Zur Abgrenzung des relevanten Marktes können diverse Abgrenzungskonzepte zur Anwendung gebracht werden. Alle gängigen Marktabgrenzungskonzepte in der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre orientieren sich an Bedürfnisbefriedigung und Substituierbarkeit von Gütern durch den Verbraucher. Im Einklang damit hat auch die Europäische Kommission den sachlich und räumlich relevanten Markt im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechtes definiert¹:

"Der sachlich relevante Produktmarkt umfasst sämtliche Erzeugnisse und/oder Dienstleistungen, die von den Verbrauchern hinsichtlich ihrer Eigenschaften, Preise und ihres vorgesehenen Verwendungszwecks als austauschbar oder substituierbar angesehen werden. (...). Der geographisch relevante Markt umfasst das Gebiet, in dem die beteiligten Unternehmen die relevanten Produkte oder Dienstleistungen anbieten, in dem die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind und das sich von benachbarten Gebieten durch spürbar unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen unterscheidet."

(1) Räumliche Marktabgrenzung

Der geographisch relevante Markt umfasst im Falle von KI.KAplus den deutschsprachigen Raum, also Deutschland, Österreich und Teile der Schweiz, mindestens jedoch das gesamte Bundesgebiet.

Mit der Markteinführung von KI.KAplus wären darüber hinaus auch Auswirkungen auf regionale, nationale, europäische und internationale Beschaffungsmärkte (Film- und TV-Produktionen, kreative Talente, etc.) verbunden.

(2) Sachliche Marktabgrenzung

Der sachlich relevante Markt umfasst alle für Kinder (hier: 3-13 Jahre) geeigneten audiovisuellen Angebote, sofern diese aus Sicht der Verbraucher durch

¹ Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechtes der Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. C 372 vom 09/12/1997 S. 0005 - 0013 ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209\(01\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209(01):DE:HTML)).

KI.KAplus substituierbar sind. Das Kriterium der Eignung für Kinder kann in der subjektiven Wahrnehmung stark variieren, so das behelfsweise auf die Kriterien *an Kinder gerichtet* und *von diesen genutzt* abgestellt werden kann. Das Bedürfnis nach audiovisuellen Kinderprogrammen kann grundsätzlich durch die Nutzung von entsprechenden Free-TV, Pay-TV- oder Video-On-Demand-Angeboten (inkl. aufgezeichneter Sendungen), durch gemietete oder gekaufte DVDs, durch den Besuch von Online-Portalen, die Nutzung von Online-Videotheken oder die Nutzung von für Kinder optimierte (Video-) Suchmaschinen befriedigt werden.

1.6.2 Relevanter Markt

Der relevante Markt umfasst im Falle von KI.KAplus alle im deutschsprachigen Raum angebotenen audiovisuellen Kinderprogramme. Marktauswirkungen sind darüber hinaus auch für regionale, nationale, europäische und internationale Beschaffungsmärkte (Film- und TV-Produktionen, kreative Talente, etc.) zu prüfen.

1.6.3 Wettbewerbssituation

Der Markt für audiovisuelle Kinderprogramme im deutschsprachigen Raum ist durch eine **hohe Angebotsvielfalt und intensiven Wettbewerb** geprägt. Kinderprogramme auf Miet- oder Kauf-DVDs werden in Buchhandlungen, Kaufhäusern, Drogeriemärkten, Videotheken oder im Internet angeboten. Im **Fernsehen** sind allein in Deutschland bundesweit **mehr als 10 Kinderspartenprogramme** auf Sendung – davon 3 Free-TV-Sender (Super RTL, NICK, KI.KA) sowie 8 Pay-TV-Sender (Disney Channel, Jetix, Junior, NICK Premium, Boomerang, Playhouse Disney, Toon + 1, Toon Disney). Darüber hinaus werden Kinder-TV-Programme auch in den Vollprogrammen angeboten. Im Internet sind unzählige Kinderangebote verfügbar, darunter hochwertige und ambitionierte Angebote privater TV-Veranstalter (u.a. Toggo, toggolino.de, nick.de, clubnick.de, jetix.de, Kids-Portal von maxdome, cartoonnetwork.de, My Pokito, Playhouse Disney und Disney Channel). Selbstverständlich bestehen auch bereits zahlreiche öffentlich-rechtliche Angebote (u. a. ZDF tivi und KIKA.de). Das unüberschaubar vielfältige Angebot im Internet wird für die jungen Konsumenten und ihre Eltern mit Hilfe spezieller Videosuchmaschinen (z.B. diverse Kinderkanäle auf Youtube) oder mittels speziell auf Kinder ausgerichteter Suchmaschinen und Verzeichnisse (z. B. FragFinn.de, Blinde Kuh) zugänglich gemacht.

Die bestehenden TV-, Video- und Online-Angebote für Kinder decken ein sehr breites und auch pädagogisch hochwertiges inhaltliches Spektrum ab (Spielfilme, Trickfilme, Dokumentationen, Shows, Wissenssendungen u.v.m.) und um-

fassen werbefinanzierte ebenso wie werbefreie Angebote. Die Refinanzierung der privaten Angebote erfolgt durch Werbung oder (Abo-)Entgelte. Das **Marktvolumen** lässt sich nach aktuellem Kenntnisstand nicht exakt beziffern, es ist jedoch begrenzt durch die Zahl potenzieller Nutzer (in Deutschland: ca. 4 Millionen unter 6 Jahre, ca. 7 Millionen von 6 bis 15 Jahre) sowie das für diese Altersgruppen verfügbare Zeit- und Medienbudget.

Im Vergleich zu TV-Vollprogrammen oder den großen Internet-Portalen verfügen die speziell an Kinder gerichteten Angebote über ein deutlich geringeres Nutzerpotenzial (vgl. *Abbildungen 1 und 2*) sowie daraus folgend ein erheblich geringeres Umsatzpotenzial.

Die bundesweiten Free-TV Kindersender Super RTL, KI.KA und NICK haben in Deutschland im Jahr 2007 lediglich einen gemeinsamen Marktanteil von 4,5 Prozent der gesamten Fernsehnutzung in Deutschland erreicht (s. *Abbildung 1*). Premiere erreichte mit seinen Programmen – darunter weitere Kinderprogramme – zum Jahresende 2006 nach eigenen Angaben einen Marktanteil von 2,1 Prozent.

Zuschauermarktanteile von Kindersendern und TV Vollprogrammen im Vergleich (AGF/gfk, Gesamtjahr 2007, Zuschauer ab 3 Jahren)

<u>Sender</u>	<u>Marktanteil 2007 (in %)</u>
ARD	13,4
ZDF	12,9
RTL	12,4
Sat.1	9,6
Super RTL	2,6
KIKA	1,2
NICK	0,7

Quelle: AGF/gfk

Abbildung 1

Die summierten monatlichen Seitenabrufe von Toggo.de, nick.de, KIKA.de und Cartoon Network erreichten im November 2008 nur ca. 0,05 Prozent der monatlichen Seitenabrufe von Marktführer T-Online.

Nutzung von TV-Kinderportalen im Vergleich zu großen Online-Portalen
(IVW-Ranking 2008, außer KIKA: eigene Angaben für Dezember 2007)

Angebot	Besuche/Monat	Seitenabrufe/Monat
T-Online	347.614.108	3.410.903.254
Yahoo	184.780.800	1.080.662.757
MSN	256.061.576	619.760.179
Toggo (Super RTL):	1.730.961	93.079.322
nick.de	2.536.812	58.292.364
KIKA.de	k.A.	34.000.000
Cartoon Network	179.665	2.354.600

Quelle: IVW, November 2008 (außer KIKA: eigene Angaben für Dezember 2007)

Abbildung 2

Diese gegenüber den großen General-Interest-Angeboten viel niedrigeren Nutzungsdaten von TV- und Online-Angeboten für Kinder verdeutlichen, dass die Refinanzierung privater Kinderangebote, ob per Werbung oder per Entgelt, auf sehr niedriger Basis erfolgen muss.

Der Markt für Kinderprogramme ist dennoch durch eine anhaltend hohe Wettbewerbsdynamik geprägt. Die an Kinder gerichteten TV- und Online-Angebote stehen nicht nur im zunehmenden Wettbewerb zueinander, sondern sie müssen sich zudem für einen härter werdenden Wettbewerb um das Zeitbudget der Kinder auch gegenüber Anbietern beispielsweise von Spielen und Spielekonsolen oder Community-Portalen rüsten.

Aus Sicht der werbefinanzierten Angebote drohen zudem Einschränkungen im Bereich der an Kinder gerichteten Werbung, die ihre Refinanzierungsbasis weiter schmälern.

1.6.4 Folgenabschätzung

Der Markterfolg privater Angebote ist, wie oben dargestellt, abhängig von der Zahl tatsächlich erreichter Nutzer. Die Substitution des eigenen Angebotes durch ein anderes – beispielsweise KI.KAplus – wirkt sich demnach unmittelbar auf den wirtschaftlichen Erfolg privater Anbieter aus.

Auf Basis der laut vorliegendem Konzept geplanten, umfassenden und langfristigen Bestückung von KI.KAplus als zusätzliche öffentlich-rechtliche Mediathek würde ein gebührenfinanziertes – und damit aus Verbrauchersicht nur schein-

bar kostenfreies – Angebot auf den Markt gebracht, das in dieser Form und in diesem Umfang von privaten Anbietern nur gegen Entgelt erbracht werden kann. Zudem würde KI.KAplus mit seinem werbefreien Gesamtangebot in den Wettbewerb zu kleineren oder themenorientierten, frei zugänglichen und werbefinanzierten privaten Angeboten treten.

Aus Verbrauchersicht entstünde mit KI.KAplus die sehr attraktive Möglichkeit, private, entgelt- oder werbefinanzierte Angebote durch ein werbe- und vermeintlich kostenfreies öffentlich-rechtliches Angebot zu substituieren. Die Substitutionsquote wird maßgeblich von den bei KI.KAplus eingestellten Inhalten abhängen. **Je mehr sich diese an den Programminhalten der derzeitigen privaten Wettbewerber orientieren, desto höher wird die Quote liegen. In den jeweiligen Teilbereichen erscheint eine Substitutionsquote von bis zu 90 Prozent realistisch.**

Demnach würde der Markteintritt von KI.KAplus zu massiven Marktanteilsverlusten und Marktaustritten privater werbe- und entgeltfinanzierter Angebote führen. Zudem wäre mit diesem gebührenfinanzierten Angebot eine Markteintrittsbarriere geschaffen, die den Start neuer privatwirtschaftlich finanzierter Angebote verhindern würde. Für den Markt der audiovisuellen Kinderprogramme wäre damit eine hohe Marktkonzentration sowie in einzelnen Marktsegmenten die Gefahr eines öffentlich-rechtlichen Monopols, bzw. eines Duopols aus KI.KAplus und ZDF tivi, verbunden.

Aus dieser Marktposition entstünde den öffentlich-rechtlichen Anstalten auch die Verhandlungsmacht des Nachfragemonopolisten auf den Beschaffungsmärkten. Der Wettbewerb im Markt für Produktion und Vertrieb von audiovisuellen Kinderprogrammen würde damit auf nationaler Ebene gefährdet sowie auf europäischer Ebene zumindest beeinträchtigt.

2. kikaninchen.de

2.1 Zusammenfassung

Aus Sicht des VPRT besteht kein hinreichendes Bedürfnis für ein gebührenfinanziertes Internet-Vorschulportal „kikaninchen.de“. Der Rundfunkrat sollte das Angebot nach dem vorgelegten Konzept daher nicht zustimmen. Insbesondere handelt es sich nicht um ein neues Angebot, das nicht bereits im Markt angeboten würde, sondern sogar um eine inhaltliche und gestalterische Anlehnung an bestehende Konzepte privater Anbieter. Ein Start von „kikaninchen.de“ in der vorgesehenen Form wird erhebliche Auswirkungen auf die bestehenden oder geplanten privaten Angebote haben. Die (vermeintliche) Kostenfreiheit erhöht den Verdrängungswettbewerb zu Lasten der vergleichbaren

privaten Angebote, zu denen auch entgeltliche Portale der VPRT-Mitglieder zählen. Hier erscheint ein möglicher Substitutionseffekt von 90 bis zu 100 % realistisch.

2.2 Angebotsbeschreibung (Kurzbeschreibung)

Kikaninchen.de soll als multimediales, kosten-, werbe- und sponsorfreies Angebot für den Vorschulbereich in TV und Online eingeführt werden und sich an eine sehr junge Zielgruppe (Kinder bis sechs Jahre) richten. Dies wird z. T. über den KI.KA realisiert, Gegenstand des Drei-Stufen-Tests ist jedoch das geplante Online-Vorschulportal, das über den Sendungsbezug hinausgehen soll. Dort sollen alle Telemedienangebote des KI.KA für Vorschüler gebündelt, erweitert und einheitlich mit einer 3D-Figur (KI.KAninchen) gekennzeichnet werden. Das Portal umfasst das Angebot von Online-Filmen, Spielen, Sprachförderung und Spracherwerb sowie Interaktionsmöglichkeiten und folgt einem auditiv-visuellen Konzept. Daneben sollen pädagogische Elemente durch direkte Ansprache von Eltern und Pädagogen umgesetzt werden. Bestimmte Bereiche (insbesondere interaktive Elemente wie z. B. Video- oder Foto-Upload) sollen nur nach vorheriger Registrierung durch Eltern nutzbar sein. Als geplanter Starttermin wird der 1. Oktober 2009 genannt.

2.3 Allgemeine Anmerkungen

Der VPRT betrachtet den Aufbau nicht sendungsbezogener Telemedien grundsätzlich sehr kritisch. Schon das Kriterium der Sendungsbezogenheit ist angesichts des umfangreichen öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Hörfunkangebotes (23 Fernsehprogramme, 65 Hörfunkprogramme) und z. B. 450 Std. TV- sowie 1485 Std. Radio-Programm täglich kein Begrenzungskriterium, sondern wird für jedes Genre und jede Zielgruppe ausreichend Basis für umfangreichste sendungsbezogene Telemedienangebote liefern. Dies gilt auch und gerade im Bereich der Kinderangebote, zumal mit dem KI.KA bereits eine lineare Programmfläche der Zielgruppe, die als Grundlage für sendungsbezogene Angebote genutzt werden könnte, vorliegt. Der Aufbau von themenspezifischen, nicht sendungsbezogenen Portalen im Internet ist zudem höchst kostenintensiv (siehe zu den Kosten oben II 1.3 (2)).

2.4 Spezifische Rechtsfragen

Auch im Konzept von kikaninchen.de sind die Umgehung der staatsvertraglich vorgesehenen Auswertungsfristen (1) sowie mögliche Verstöße gegen die Negativliste des Staatsvertrages (2) zu befürchten.

(1) Umgehung der Auswertungsfristen

Durch das Verweildauerkonzept (S. 10 ff. der Angebotsbeschreibung) werden die staatsvertraglich festgelegten Auswertungsgrenzen des § 11 d Abs. 2 RStV (12. RÄndStV) negiert. Das Konzept ist insofern anzupassen, sodass es dem staatsvertraglichen Regel-Ausnahmeprinzip genügt.

Mit dem Verweis auf „besondere Bedingungen“ bei Kindern im Vorschulalter werden grundsätzlich **Einstellwerte bis zu 24 (!) Monaten** vorgesehen und damit die eigentlich vorgesehenen Fristen im RStV für sendungsbezogene Angebote (Regelfrist: 7 Tage) geradezu pulverisiert. Dies ist mit dem Verweis auf den „eigenen Rhythmus“ bei Kindern sowie auf den Lernwert von Wiederholungen nicht zu rechtfertigen.

In nahezu allen genreabhängigen Kategorien der Angebotsbeschreibung (Seiten 11/12) wird eine Verweildauer bis zu 12, z. T. bis zu 24 Monaten vorgesehen. Da die 24-Monats-Grenze für alle online-spezifischen Darstellungsformen gelten soll, wird man diese für das Online-Portal kikaninchen.de sogar als Regelwert ansetzen müssen. Das schon oben beschriebene Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der zeitlichen Auswertung von Inhalten würde damit aufgehoben. Schon die Systematik der Regelungen im RStV (§ 11 d, 12. RÄndStV) macht deutlich, dass der Auswertung in Telemedien nach wie vor nur eine Zusatzfunktion – in bestimmten definierten Bereichen – zukommt. Würde die staatsvertragliche Voraussetzung, „angebotsabhängig eine Befristung für die Verweildauer vorzunehmen“ (§ 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, 12. RÄndStV), stets wie vorliegend auf mehrere Jahre ausgedehnt, würde sie zu einer bloßen Leerformel verkommen. **Der MDR-Rundfunkrat muss unbedingt auf der Einhaltung des Regel-Ausnahmeverhältnisses des § 11 d RStV bestehen.** Dies erst recht, da noch nicht einmal eine tragfähige Begründung für die Umgehung gefunden wird, sondern dies auch hier lediglich mit „Erfahrungswerten“ und „besonderen Bedingungen“ (Seite 10 der Angebotsbeschreibung) begründet wird (zu weiteren Anmerkungen siehe II 1.4 (1)). Das Medium Internet lebt zudem nicht von Wiederholungen, sondern von seiner Schnelligkeit und dem Wunsch der Anbieter, ihre Seiten jeweils zeitnah zu aktualisieren. Lange Vorhaltefristen sind daher gerade bei Telemedienangeboten, die nicht auf den reinen Abruf von Audio- und Videoinhalten beschränkt sind, nicht üblich. Letztlich würde die vom MDR vorgetragene Argumentation auch alle linearen Angebote des KI.KA, die sich an die Zielgruppe der Vorschulkinder richten, in Frage stellen, da diese keinen Lerneffekt hätten.

(2) Mögliche Verstöße gegen die Negativliste

Ein ausdrücklicher Abgleich zur Negativliste zu § 11 d Abs. 5 Satz 4 RStV (12. RÄndStV) ist in der Angebotsbeschreibung nicht erfolgt. **Der MDR-Rundfunkrat muss darauf drängen, dass das vorgelegte Konzept mit Blick auf die zahlreichen möglichen Verstöße gegen die Wettbewerbsliste sehr grundsätzlich überarbeitet wird.** Nach entsprechender Konkretisierung sind die beteiligten Dritten erneut zu hören.

Je nach Ausgestaltung der Mediathek sind hier z. B. Bewertungsportale (Nr. 4), Spieleangebote (Nr. 14) sowie Foren und Chats (Nr. 17) betroffen. Im Fall von kikaninchen.de werden ausdrücklich Spiele in der Angebotsbeschreibung genannt (Seite 9), die jedoch ohne Sendungsbezug nicht zulässig sind. Ob dieser im Einzelfall gegeben ist, wird durch das Konzept nicht ersichtlich. Fest steht, dass dieser Sendungsbezug nicht lediglich durch den Bezug auf eine 3D-Figur hergeleitet werden kann. Dies zeigt sich auch an der in der letzten Phase des 12. RÄndStV noch einmal veränderten und angepassten Definition des Sendungsbezugs in § 2 Abs. 2 Nr. 18 sowie § 11 d Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RStV.

Weitere Abgrenzungsfragen stellen sich beim Download von Mal- und Bastel-inhalten (Seite 5) zu Nr. 10 (keine Softwareangebote) oder zu Nr. 15 (kein Fotodownload ohne Sendungsbezug). Außerdem legen zahlreiche Punkte des Angebotskonzepts nahe, dass über kikaninchen.de auch sog. Web 2.0/User Generated Content-Angebote ermöglicht werden sollen (Seite 5), die ebenfalls massiv ins Wettbewerbsverhältnis mit vergleichbaren privaten Webseiten (z. B. myvideo / wer-kennt-wen o. ä.) eintreten würden. Die Begründung zum 12. RÄndStV (Seite 19) geht unter Bezugnahme auf die Negativliste davon aus, dass **„das öffentlich-rechtliche Telemedienangebot begrenzt wird durch Angebote, die für Erwerbszwecke kommerzieller Anbieter relevant sind“**. Diese „Schutzklausel“ manifestiert ein Grundverständnis des Staatsvertragsgebers, was auch bei der Prüfung der vorliegenden Angebotsbeschreibung zugrunde gelegt werden muss. So wird über Nr. 17 der Negativliste (keine Foren oder Chats ohne Sendungsbezug) auch im Bereich der interaktiven Angebote ein Trennstrich zu kommerziellen Angeboten gezogen. **Vor diesem Hintergrund sind die zahlreichen Down- und Uploadmöglichkeiten, die im Konzept von kikaninchen.de vorgesehen sind, einer äußerst kritischen Prüfung zu unterziehen. Es muss eine ausdrückliche Abgrenzung zur Negativliste erfolgen.**

2.5 Erfüllung der Anforderungen an den Grundversorgungsauftrag

2.5.1 Grundsätzliche Feststellungen

Hier wird auf die Aussagen zum Konzept von KI.KAplus verwiesen (siehe II 1.5.1), die gleichermaßen gelten. Auch im Konzept von kikaninchen.de werden die Werbe- und (vermeintliche) Kostenfreiheit unzulässig als Alleinstellungsmerkmale herausgestellt (z. B. Seiten 3+14).

Der VPRT fordert den MDR-Rundfunkrat daher auf, diese Abgrenzungskriterien bei der Bestimmung des publizistischen Mehrwerts von kikaninchen.de nicht als zulässige Kriterien in die Entscheidungsfindung einzustellen.

2.5.2 Im Einzelnen

Bezüglich der Frage, ob ein neues/verändertes Angebot vom Grundversorgungsauftrag umfasst sein kann, ist auch hier dessen gesellschaftspolitisches Bedürfnis (1), dessen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb (2) sowie dessen finanzieller Aufwand (3) zu überprüfen. Zu den marktlichen Auswirkungen siehe unter II 2.6.

(1) Gesellschaftspolitisches Bedürfnis / „Mehrwert“

Der Mehrwert des geplanten Angebots wird nicht ausreichend dargelegt. So wird das Bedürfnis – trotz geringerer Nutzung des Internets durch Vorschüler im Vergleich zu Älteren – durch einen pauschalen Verweis auf eine interne Studie begründet (Seite 13 der Angebotsbeschreibung). Es soll insbesondere „dem Bildungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprochen werden“ (Seite 14). Die im Konzept beschriebenen Inhalte sind – ebenso wie die skizzierte Form der Darstellung – jedoch nicht neu, sondern werden von verschiedenen privaten Wettbewerbern bereits angeboten.

(2) Beitrag zum publizistischen Wettbewerb

Die Bestimmung der publizistischen Wettbewerbssituation (Seite 15 ff. der Angebotsbeschreibung) begegnet erheblichen Bedenken. Der Markt, der letztlich für kikaninchen.de bestimmt wird, wird erheblich eingeengt – Konsequenzen aus bestehendem Wettbewerb werden nicht gezogen.

Zur Problematik der Einengung der publizistischen Wettbewerber auf „frei zugängliche“, verstanden als „kostenfreie“ Angebote wurde bereits oben ausführlich Stellung genommen (siehe dazu II 1.5.1 (2)). Seite 16 unterstreicht, dass bei

der Auswahl nur „für die Nutzer kostenfreie Angebote“ berücksichtigt wurden. **Dem kann und darf der MDR-Rundfunkrat bei der Überprüfung der Konzepte nicht folgen, da sonst jede Glaubwürdigkeit im generellen Ansatz des Drei-Stufen-Tests verloren ginge.**

Die Aufspaltung der publizistischen Wettbewerber (in Teilbereichen/umfassend, Seite 17 ff. der Angebotsbeschreibung) ist in der vorliegenden Form unzureichend und interessengeleitet. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die in der Angebotsbeschreibung identifizierte Zahl der Wettbewerber von 33 (Seite 16) deutlich zu niedrig gegriffen ist. Die Wettbewerbsverhältnisse werden in so viele Teilbereiche untergliedert, dass letztlich in den jeweiligen Untermärkten aus Sicht des MDR kaum unmittelbare Wettbewerber für das geplante Angebot verbleiben. So werden auch hier Bezahlangebote ausgeklammert und Angebote mit Produktbezug nur eingeschränkt betrachtet.

Zu den öffentlich-rechtlichen Mitbewerbern wird z. T. „lediglich eine geringe Schnittmenge zur Zielgruppe“ festgestellt oder diese werden wegen ihrer allgemeinen Ausrichtung nicht als unmittelbare Wettbewerber qualifiziert (Seite 18). Dabei fällt auf, dass gerade zum ebenfalls neu geplanten Angebot KI.KAplus keine Abgrenzung i. S. einer Mehrwertprüfung erfolgt, obwohl an anderer Stelle des Konzepts ausdrücklich auf KI.KAplus verwiesen wird (Seite 5). Beide Konzepte stellen Sendungsabrufe als Bestandteil dar. Hier sind massive Überschneidungen zu erwarten, insbesondere wenn alle Audio- und Videoinhalte auch noch einmal über kikaninchen.de zugänglich gemacht werden. Zudem geht das Konzept von KI.KAplus davon aus, auch für Vorschüler altersdifferenzierte, gekennzeichnete Inhalte bereitzustellen.

Mit dem Ausschluss der Wettbewerber durch die Marktbetrachtung werden die Angebotsmärkte künstlich verengt, obwohl die marktlichen Auswirkungen in der Privatwirtschaft, auch für die vom MDR sog. Wettbewerber in Teilbereichen, erheblich sein werden. **Auch an dieser Stelle führt daher eine solche Marktbetrachtung zu einer Umgehung der Idee des Drei-Stufen-Tests, der dann zwar durchgeführt, in der Bewertung der publizistischen und marktlichen Auswirkungen aber unbrauchbar wird. Der Kernbereich der EU-Kommissionsentscheidung, Transparenz und faire Marktbedingungen für Wettbewerber sicherzustellen, würde nicht erfüllt.**

Selbst in den Bereichen, in denen ein umfassendes Wettbewerbsverhältnis nach den Kriterien des MDR angenommen wird (Seite 19 f.), werden im Konzept keine Schlüsse bzw. Abgrenzungsvorkehrungen vorgesehen, die eine Schädigung der betroffenen Wettbewerber ausschließen könnten. Im Verhältnis zum Angebot „nickjr.de“ wird lediglich auf dessen Verknüpfung mit dem

linearen TV-Programm sowie auf die dort enthaltene Werbung und Sponsorhinweise eingegangen. **Diese Form der Abgrenzung wird – wenn der MDR-Rundfunkrat sie akzeptiert – jedem Drei-Stufen-Test zum Erfolg verhelfen, da sie in der Natur der Sache liegt, aber niemals eine Legitimation für gebührenfinanzierte Telemedien sein kann.**

Bei der Bestimmung des publizistischen Mehrwerts von kikaninchen.de (ab Seite 20) findet sich erneut die Werbefreiheit, sogar ergänzt um das Merkmal „Schutz vor Werbung und kommerziellen Interessen“ (Seite 21). An dieser Stelle manifestiert sich in besonderer Weise die im Vorfeld vorgenommene falsche Marktabgrenzung. Im privaten Markt werden vergleichbare Inhalte entweder mit Werbung oder – und dies trifft insbesondere für private Angebote für Vorschulkinder zu – werbefrei, aber gegen Entgelt angeboten. Anderweitig ist die werbefreie Darstellung der entsprechenden Inhalte nicht zu finanzieren. **Dass die Angebotsbeschreibung nun den Schutz vor kommerziellen Interessen als besonderen publizistischen Mehrwert von kikaninchen.de herausstellt, nachdem vorher die Wettbewerber in diesem Bereich als angeblich nicht frei zugänglich ausgeschlossen wurden, führt den Zirkelschluss fort und nimmt dem Test jegliche Glaubwürdigkeit.**

Als weiteren Aspekt des Mehrwerts wird auf den ausführlichen Elternbereich verwiesen (Seite 20). Auch dieser ist allerdings nicht neu, sondern eine Übernahme bestehender Konzepte privater Webseiten.

(3) Finanzieller Aufwand

Die vom RStV geforderte Darlegung des finanziellen Aufwandes (§ 11 f Abs. 4 Satz 2 Nr. 3, 12. RÄndStV) erfolgt mehr als rudimentär. Die bloße Nennung von Pauschalsummen beinhaltet auch hier keine nachvollziehbare Kostenaufschlüsselung und ist damit für die fachliche Beurteilung ungeeignet. Eine konkrete Zuordnung bestimmter Kostenblöcke erfolgt nicht.

Die Darstellung (Seite 21) ermöglicht schon gar nicht die durch den RStV zwingend vorgesehene Kostenkontrolle durch die KEF, § 11 f Abs. 2 (12. RÄndStV). Auch nach der Begründung des RStV muss die Berechnung der anfallenden Nettokosten ermöglicht werden. Dies ist durch die bloße Nennung der Pauschalsummen nicht möglich. **Der MDR-Rundfunkrat hat die entsprechenden Aufschlüsselungen der Kosten einzufordern und diese gemäß dem Verfahren erneut Dritten zur Stellungnahme vorzulegen.** Auch für die Beurteilung der marktlichen Auswirkungen ist eine solche Kostenaufschlüsselung zwingend erforderlich, sodass auch der Gutachter des MDR diese konkretisierten Zahlen überprüfen kann, um hieraus die marktlichen Auswirkungen ableiten zu können.

Die genannten **Kosten i. H. v. 320 T €** sind nicht im Einzelnen aufgeschlüsselt. Es muss bezweifelt werden, dass im genannten Kostenrahmen alle Personal- und Sachkosten beinhaltet sind. Insbesondere Kosten für Lizenzrechte sowie Speicher- und Abrufkosten, die mit zunehmender Nutzung linear ansteigen, können nicht enthalten sein. Der VPRT hat diese Kosten bereits für andere Angebote grob umrissen (siehe unter II 1.3 (2)). Letztlich kann auch nicht nachgehalten werden, wie die Kosten zwischen dem (Haupt-)Produkt KI.KA und dem (Neben-)Produkt kikaninchen.de aufgeteilt werden, sodass nach wie vor das Risiko der Quersubventionierung besteht bzw. bestimmte Kosten über den KI.KA geltend gemacht werden könnten. Der VPRT bittet den Rundfunkrat daher nachdrücklich, entsprechende Nachbesserungen einzufordern.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es sich bei dem „neuen“ Angebot kikaninchen.de um eine weitreichende Kopie bereits am Markt befindlicher Angebote privater Wettbewerber handelt (z. B. TOGGOLINO CLUB, nick.de, nickjr.de). Aufgrund der bereits angesprochenen und kritisierten Marktbetrachtung sieht das vorliegende Angebotskonzept gerade keine Vergleichbarkeit zu den genannten Angeboten vor. Mit dieser Argumentation ließe sich der Aufbau jedweden Portals rechtfertigen.

Gerade im Bereich der Kinderformate (siehe bereits bestehende und in der Diskussion befindliche Werbeeinschränkungen) ist die Refinanzierung erheblich erschwert. Wenn in diesem Markt durch weitere, gebührenfinanzierte und damit vermeintlich kostenlose Angebote eingegriffen wird, werden privatwirtschaftliche Angebote insgesamt nicht mehr betrieben werden können.

2.6 Marktliche Auswirkungen kikaninchen.de

Der VPRT lehnt die (künstliche) Trennung der Überprüfung des publizistischen Wettbewerbs und der Marktauswirkungen ab. Da das Verfahren seitens des MDR jedoch separat geführt wird, folgt der Aufbau dieser Stellungnahme der Trennung und untersucht die marktlichen Auswirkungen zusätzlich zu den allgemeinen Anmerkungen nachfolgend separat.

Für eine Beurteilung der marktlichen Auswirkungen, die mit der Markteinführung von kikaninchen.de gemäß dem vorliegenden Konzept verbunden wären, ist die Abgrenzung des relevanten Marktes, die Analyse der Marktsituation sowie die mit einer Markteinführung von kikaninchen.de verbundene Folgenabschätzung verbunden. Letztere muss sich angesichts der im vorliegenden Konzept zum Teil sehr allgemein oder gar nicht enthaltenen Angaben zu Inhalten, Marketing, Finanzen und Technik zum jetzigen Zeitpunkt auf ein realistisch annehmbares Szenario stützen.

2.6.1 Abgrenzung des relevanten Marktes

Zur Abgrenzung des relevanten Marktes können diverse Abgrenzungskonzepte zur Anwendung gebracht werden. Siehe hierzu unter II 1.6.1.

(1) Räumliche Marktabgrenzung

Der geographisch relevante Markt umfasst im Falle von kikaninchen.de den deutschsprachigen Raum, also Deutschland, Österreich und Teile der Schweiz, mindestens jedoch das gesamte Bundesgebiet.

Mit der Markteinführung von kikaninchen.de wären darüber hinaus auch Auswirkungen auf regionale, nationale, europäische und internationale Beschaffungsmärkte (Inhalte, kreative Talente, etc.) verbunden.

(2) Sachliche Marktabgrenzung

Der sachlich relevante Markt umfasst alle an Kinder (hier: 3-6 Jahre) gerichteten Unterhaltungs-, Spiele-, Kommunikations-, Informations- und Lernangebote, mindestens jedoch die an diese Altersgruppe gerichteten Medien. Ihre Medienbedürfnisse (Entdecken, Lernen, Verstehen, Spielen, Unterhalten und Kommunizieren) können Vorschulkinder und ihre Eltern auf vielfältige Weise befriedigen. Gerade in jungen Jahren spielen dabei kindgerechte (Lern-) Spiele, Bilder- und Hörbücher eine zentrale Rolle in der Bedürfnisbefriedigung. Erst später gewinnt auch die Bedürfnisbefriedigung durch Nutzung kindgerechter DVD-, TV- und Multimedia-Angebote an Bedeutung.

2.6.2 Relevanter Markt

Der relevante Markt umfasst im Falle von kikaninchen.de alle im deutschsprachigen Raum angebotenen Medienangebote für Vorschulkinder. Marktauswirkungen sind darüber hinaus auch für regionale, nationale, europäische und internationale Beschaffungsmärkte (Inhalte, kreative Talente, etc.) zu prüfen.

2.6.3 Wettbewerbssituation

Der Markt für an Vorschulkinder gerichtete Medienangebote im deutschsprachigen Raum ist durch eine **hohe Angebotsvielfalt** und **intensiven Wettbewerb** geprägt. So werben unzählige Anbieter von Kinderbüchern, Hörbüchern, physischen und elektronischen Spielen, Filmen, Fernsehsendungen und multimediale Angeboten – z. B. auf speziellen Kinder-PCs – um das Interesse von Eltern und Kindern.

Im Segment der Kinderbücher sowie der speziell an Vorschulkinder gerichteten Lern-, Mal- und Bilderbücher agieren unzählige Verlage, darunter beispielsweise Carlsen Verlag, Ehapa Verlag, Gerstenberg Verlag, Ravensburger Verlag, Lappan Verlag, Loewe Verlag, Oetinger Verlag, Obelisk Verlag, Peter Hammer Verlag, Picus Verlag, Thienemann Verlag und viele mehr. Die Verlage bieten ihre Produkte in über 4.000 stationären Buchläden sowie im Handel und in Online-Shops an und sind damit im deutschsprachigen Raum wie auch auf internationaler Ebene sehr erfolgreich. Eine Stichproben-Recherche² in einem deutschen Online-Buchladen ergibt 2.306 Treffer für Kinderbücher geeignet ab 0 Jahren, 13.564 Treffer für Kinderbücher geeignet ab 2 Jahren oder 35.281 Treffer für Kinderbücher geeignet ab 4 Jahren. Die Bücher werden zu einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz in Höhe von 7 Prozent (statt 19 Prozent) verkauft. Die Qualität der Bücher wird von zahlreichen Organisationen und Initiativen beurteilt (ebenfalls nur exemplarisch: Arbeitskreis für Jugendliteratur e.V. oder Deutsche Akademie für Kinder- und Jugendliteratur), die besten Bücher werden in vielen Fällen ausgezeichnet (beispielsweise mit dem Deutschen Jugendliteraturpreis). Mit digitalen Kinderbüchern und Multimedia-Angeboten folgen die Verlage schon heute den Anforderungen der Medienkonvergenz.

Darüber hinaus sind Verlage sowie zahlreiche weitere Anbieter mit an Vorschulkinder gerichteten Angeboten in den Segmenten Hörbuch, Hörspiel, Musik und Spiele (physisch und elektronisch) sowie Spielzeug aktiv.

Unter dem Vorbehalt, dass der Konsum von Film, TV- und Online-Angeboten für Kinder frühestens ab dem 3. Lebensjahr und dann jedenfalls nicht ohne elterliche Begleitung empfohlen wird, ist auch in diesen Segmenten eine hohe Angebotsvielfalt und -qualität im Markt festzustellen. Für Vorschulkinder geeignete Miet- oder Kauf-DVDs werden in Kaufhäusern, Buchhandlungen, Kinder- und Spielzeuggläden, Videotheken oder im Internet angeboten. Im **Fernsehen** sind allein in Deutschland bundesweit mehr als 10 Kinderspartenprogramme auf Sendung, die auch Programme speziell für Vorschulkinder ausstrahlen. Im **Internet** sind unzählige Kinderangebote verfügbar, darunter **hochwertige private Angebote, die sich speziell an Vorschulkinder richten**, beispielsweise Toggolino.de, TOGGOLINO CLUB, nick.de, nickjr.de, Diebienemaja.de, Bussi-baer.de, Disney Playhouse, Mobichi und viele mehr. Diese Angebote berücksichtigen spezielle Bedürfnisse von Vorschulkindern und führen die Kinder mit pädagogisch anerkannten Methoden spielerisch an die Nutzung von Computer und Internet heran. Sie decken dabei ein breites inhaltliches Spektrum (Entdecken, Lernen, Verstehen, Spielen, Unterhalten und Kommunizieren) ab. Das zunächst unüberschaubar vielfältige Angebot im Internet wird für Kinder und Eltern mit Hilfe spezieller Suchmaschinen, Verzeichnisse oder mittels speziell

² Stichproben-Recherche unter www.buecher.de am 9. Januar 2009.

auf Kinder ausgerichteter Suchmaschinen und Verzeichnisse (z. B. FragFinn.de, Blinde Kuh) zugänglich gemacht.

Die Refinanzierung der an Vorschulkinder gerichteten privaten Online-Angebote erfolgt entweder über Werbung oder über Entgelte. Dabei bieten die entgeltfinanzierten Portale in der Regel auch einen frei zugänglichen Bereich, in dem ein Teil der Inhalte zugänglich gemacht wird, so dass Kinder und Eltern das Angebot zunächst kostenfrei ausprobieren können. Das **Marktvolumen** lässt sich nach aktuellem Kenntnisstand nicht exakt beziffern, ist jedoch begrenzt durch die Zahl potenzieller Nutzer (in Deutschland: ca. 4 Mio. unter 6 Jahre) sowie das für diese Altersgruppen verfügbare Zeit- und Medienbudget.

Angesichts des oben dargelegten, intensiven Wettbewerbs zwischen Verlagen, Spieleherstellern, öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, Online-Anbietern und vielen mehr um das knappe Zeit- und Medienbudget der Kinder, operieren Anbieter von an Vorschulkinder gerichteten Medien in der Regel auf der Basis niedriger einstelliger Kostendeckungsgrade.

Auf dem relevanten Markt findet dabei aus Sicht privater Fernseh-, Online- oder (Lern-)Spiele-Anbieter eine Diskriminierung beziehungsweise Wettbewerbsverzerrung in zweierlei Hinsicht statt. Zum einen werden einige Wettbewerber wie die Anbieter von Kinderbüchern, Bilderbüchern oder Malbüchern durch einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz privilegiert. Zum anderen bieten öffentlich-rechtliche Anbieter gebührenfinanzierte Angebote.

2.6.4 Folgenabschätzung

Der Markterfolg privater Angebote ist, wie oben dargestellt, abhängig von der Zahl tatsächlich erreichter Nutzer, im Falle der entgeltfinanzierten Angebote von der Zahl der Abonnenten. Die Substitution des eigenen Angebotes durch ein anderes – beispielsweise kikaninchen.de – wirkt sich unmittelbar negativ auf den wirtschaftlichen Erfolg privater Anbieter aus.

Auf Basis des vorliegenden Konzeptes soll das Angebot kikaninchen.de einen umfassenden und auf öffentlich-rechtliche Angebote begrenzten Surfraum für Vorschulkinder schaffen. Vergleichbare Angebote können von privaten Anbietern in diesem Umfang nur gegen Entgelt erbracht werden. Das Angebot kikaninchen.de soll jedoch gebührenfinanziert – und damit aus Verbrauchersicht vermeintlich kostenfrei – auf den Markt gebracht werden. Zudem würde kikaninchen.de mit seinem kosten- und werbefreien Gesamtangebot in den Wettbewerb zu kleineren sowie produkt- oder themenorientierten, ebenfalls frei zugänglichen aber werbefinanzierten privaten Angeboten treten.

Aus Verbrauchersicht erscheint die Möglichkeit, private, entgelt- oder werbefinanzierte Angebote durch kikaninchen.de als werbe- und vermeintlich kostenfreies öffentlich-rechtliches Angebot zu substituieren, sehr attraktiv und somit sehr wahrscheinlich. **Eine Substitutionsquote von 90 - 100 Prozent erscheint angesichts des massiven Preis- beziehungsweise Gebührenfinanzierungsvorteiles von kikaninchen.de realistisch.**

Die Folge wäre eine massive Nutzungsverschiebung von den privaten Angeboten hin zu dem öffentlich-rechtlichen Angebot kikaninchen.de. Demnach würde der Markteintritt von kikaninchen.de zu massiven Marktanteilsverlusten und Marktaustritten privater werbe- und entgeltfinanzierter Angebote führen. Zudem wäre mit diesem gebührenfinanzierten Kinderportal eine Markteintrittsbarriere geschaffen, die den Start neuer privatwirtschaftlich finanzierter Angebote verhindern würde. Für den Markt der an Vorschulkinder gerichteten Medien wäre damit eine zunehmende Marktkonzentration sowie in einzelnen Marktsegmenten die Gefahr eines öffentlich-rechtlichen Monopols verbunden.

Aus dieser Marktposition entstünde den öffentlich-rechtlichen Anstalten in einigen Segmenten die Verhandlungsmacht des Nachfragemonopolisten auf den Beschaffungsmärkten. Der Wettbewerb im Markt für Produktion und Vertrieb von an Kinder gerichteten Medien würde damit auf nationaler Ebene gefährdet sowie auf europäischer Ebene zumindest beeinträchtigt.

Aus den genannten Gründen und aufgrund der besonderen Verantwortung des MDR-Rundfunkrates für die Durchführung des ersten (freiwilligen) Drei-Stufen-Tests, bei dem in ganz erheblichem Maße die Glaubwürdigkeit des Diskussionsprozesses im dualen System der letzten Jahre auf dem Spiel steht, plädiert der VPRT nachdrücklich dafür, dass der Rundfunkrat den vorliegenden Konzepten nicht zustimmt und den MDR zu einer maßgeblichen Überarbeitung der Konzepte verpflichtet.

Für Rückfragen oder weitergehende Erläuterungen unserer Ausführungen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Doetz
Präsident