

# Stellungnahme im Konsultationsverfahren zum Telemedienkonzept „KiKA Telemedien“

Dr. Volker Grassmuck  
Mediensoziologe  
<http://vgrass.de>  
Berlin, den 04.01.2016

## Den Dreistufentest zum Zweistufentest machen

Im Kern geht es beim Dreistufentest für öffentlich-rechtliche Telemedien nach § 11f Abs. 4 [Rundfunkstaatsvertrag](#) (RStV) darum, die Planung für ein Angebot vorzulegen, das überprüfbar den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht (1. Stufe). Das ist gut und wichtig, versteht sich aber bei einem öffentlich beauftragten und finanzierten Medienangebot eigentlich genauso von selbst, wie eine Überprüfung der geplanten Mittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (3. Stufe).

Mit jedem durchgeführten Dreistufentest weniger plausibel wird jedoch die 2. Stufe, auf der das öffentlich beauftragte, also gerade nicht marktliche Angebot auf seine Marktauswirkungen überprüft werden soll. Dafür schreibt der Rundfunkstaatsvertrag die Beauftragung externer Gutachter vor (§ 11f Abs. 5 [RStV](#)). Die müssen dann Äpfel mit Birnen vergleichen. Wie man erwarten würde, kommt nichts Sinnvolles dabei heraus.

Mehr als zehn Millionen Euro an Rundfunkbeiträgen sind bereits aufgewendet worden, um in jedem Einzelfall zu bekräftigen, was wir ohnehin schon wissen: dass nicht-marktliche Online-Angebote keine schädlichen Auswirkungen auf kommerzielle Angebote haben. Zehn Millionen Euro, die vor allem dazu dienen, den Befürchtungen der Medienindustrie über unfairen Wettbewerb zu begegnen und die für die Programmarbeit fehlen. Kein anderes Land hat so viele „Amsterdam Tests“ durchgeführt und dafür so viel Geld ausgegeben wie Deutschland.

KiKA eröffnet die zweite Staffel von Dreistufentests. Nach und nach müssen alle 38 Angebote, über die 2010 entschieden wurde, ebenfalls generalüberholt werden. Bevor es in derselben Routine weiter geht, ist zu fragen, wo sich der Test bewährt hat und wo er über das Sinnvolle hinaus schießt.

## KiKA

KiKA-Angebote gehören zu den ersten getesteten überhaupt. Die Telemedienkonzepte für die damals neuen Angebote kikaninchen.de und KiKA Plus stammen von Dezember 2008. Sieben Jahre sind eine lange Zeit im Internet. Vieles, was den öffentlich-rechtlichen Internet-Angeboten in den ersten Prüfungen untersagt wurde, hat sich so weit normalisiert, dass Nutzererwartungen nicht länger enttäuscht werden können. Eine

Überarbeitung des KiKA-Telemedienkonzepts ist daher erforderlich, um die ganze Bandbreite der im Internet etablierten Funktionalitäten zu nutzen.

Zu den neuen geplanten Merkmalen im vorliegenden [Telemedienkonzept](#) gehören die Personalisierung, die für das Webradio [YOU-FM.de](#) des HR noch abgelehnt worden war ([Bohdal & Belfin 2014](#): 102), die aber die Voraussetzung dafür ist, dass Communities entstehen, eine Reihe neuer Interaktionsmöglichkeiten, das Einbinden von Drittinhalten und der Wechsel von Flash zu HTML5.

Besonders positiv hervorzuheben ist, dass das Konzept einen Schritt zur Lösung des leidigen Verweildauerdilemmas geht. Überzeugend zeigt es auf, wie wichtig gerade für Kinder, Eltern und Pädagogen ein zuverlässiger Zugriff auf für die Bildungsarbeit wertvolle Inhalte ist. „Dauerhafte Bereitstellung kindgerecht aufbereiteten Wissens ist folglich ein Wert an sich und Grundmaxime des pädagogischen Ansatzes.“ ([KiKA-Konzept](#): 40) Dass die Inhalte dann gerade nicht dauerhaft, sondern „grundsätzlich bis zu zwei Jahre bereitgehalten werden“ (ebd.: 41) sollen,<sup>1</sup> darf als Aufforderung an die Politik verstanden werden, den Weg zu einem unbefristeten Archiv gesellschaftlich wertvoller Medieninhalte zu ebnen.

Für den gesellschaftlichen Mehrwert öffentlich-rechtlicher Angebote ist ferner erfreulich, dass Inhalten unter Creative Commons-Lizenzen angeboten werden sollen. Hier ist zu wünschen, dass eine CC-Lizenz gewählt wird, die eine Weiternutzung in der Wikipedia und im Freien Kinderlexikon [Klexikon](#) erlaubt ([CC By-SA](#)).

Für die rundfunkrechtlich vorgeschriebene Medienkompetenzvermittlung deutet das Konzept eine nachhaltige Zusammenarbeit mit Lehrerinnen und Lehrern an:

„Medienkunde ist bereits Teil der Bildungspläne einiger Länder (bspw. Thüringen). Auch die Kultusministerkonferenz (KMK) hat bereits 2012 die Empfehlung 'Medienbildung in der Schule' verabschiedet. KiKA ist in der Lage, Erzieher und Pädagogen in diesem Bestreben zu unterstützen.“ ([KiKA-Konzept](#): 13)

Auch hier sind ein dauerhaftes Archiv und Freilizenzierung Voraussetzung, dass KiKA die wachsende Bewegung der [Freien Lern- und Lehrmaterialien](#) (OER) stärkt, indem es eigene Inhalte besteuert, bestehende Initiativen ergänzt und Drittinhalte für seine Zielgruppen kuratiert.

Als eines der ersten getesteten Angebote ist der KiKA auch Vorreiter bei der nächsten Runde von Tests. Mit einem integrierten Test für alle bestehenden Online- und Teletext-Angebote sowie erweiterte und neue netzspezifische Angebotsformen des KiKA schränkt der MDR die zeitintensiven und teuren Dreistufentest-Verfahren wenigstens dadurch ein, dass nicht jedes Angebot separat getestet wird.

Fragwürdig bleibt, ob die Fortführung der externen Marktgutachten gerechtfertigt werden kann.

---

<sup>1</sup> Wie es zuvor das ZDF für die meisten Inhalte seines Kinderangebots [tivi.de](#) beschlossen hatte, s. [Konzept der Telemedienangebote des ZDF](#) vom 18.05.2010, S. 48.

## Dreistufentest

„The argument is that the European demand for an ex ante test of new media services was anything but a rational answer to challenging evolutions in the media sector. On the contrary, it was a panic reaction to deal with aggressive private sector lobbying against a new media remit of public broadcasters and member states' reluctance to adequately redefine the public broadcasters' role in the digital age.“ (Donders in Donders/Moe 2011<sup>2</sup>: 30)

Der rundfunkrechtliche Dreistufentest hat seinen Ursprung im europäischen Beihilferecht und in den Klagen der Medienwirtschaft gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Am Anfang steht auch hier der Kinderkanal. Im Mai 1997 reichte der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) bei der EU-Kommission Beschwerde ein: Die kurz zuvor von ARD und ZDF gestarteten Spartenprogramme Kinderkanal und Phoenix seien nicht der Grundversorgung zuzurechnen ([IRIS 1997-9:13/24](#)).

Zu einer Entscheidung kam es nicht, da die Staats- und Regierungschefs im Juni 1997 den [Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union](#) beschlossen. Darin enthalten ist das *Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten*, das wie ein nachträglicher Einfall die Beitragsfinanzierung durch die Mitgliedsländer vom generellen Verbot staatlicher Beihilfe ausnimmt –

„in der Erwägung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren.“ (ebd.: 109)

2001 erläuterte die Europäische Kommission in ihrer ersten [Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk](#), nach welchen Grundsätzen sie als „Hüterin des EG-Vertrags“ bei der Anwendung der Artikel über staatliche Beihilfen verfährt. Demnach setze eine Ausnahme vom Beihilfeverbot voraus: 1.) eine klare Definition einer „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, Eurosprech für Leistung der Daseinsvorsorge, 2.) einen präzisen öffentlichen Auftrag, der hoheitlich übertragen wird, und 3.) müssen die Beihilfe der Erfüllung des Auftrags verhältnismäßig sein.

Es folgten weitere Beschwerden des VPRT und einzelner deutscher Unternehmen bei der EU-Kommission. Sie richteten sich auf eine mutmaßliche Subventionierung der Produktionsgesellschaften der Öffentlich-Rechtlichen, den Wettbewerb bei Sportrechten und auf bestimmte Online-Dienste, die mutmaßlich nicht unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag fielen. In dem Prüfverfahren der Kommission machten schließlich die Ministerpräsidenten Beck und Stoiber als Vertreter des Rundfunkgesetzgebers Zusagen an die damaligen Wettbewerbskommissarin Kroes, die zur Einstellung des Verfahrens führten, über die die Kommission die Bundesregierung im sogenannten Beihilfekompromiss unterrichtete ([EU Kom. 24.06.2007](#)). Deutschland sagte darin zu, Maßnahmen zu den angemahnten Punkten im folgenden Staatsvertrag umzusetzen. Kern der Präzisierung der öffentlichen Beauftragung bildet ein dreistufiges Prüfverfahren für die

<sup>2</sup> Donders, Karen und Hallvard Moe 2011: Exporting the Public Value Test. The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe, Nordicom, University of Gothenburg.

digitalen Angebote der öffentlichen Rundfunkanstalten. Für jedes Angebot ist demnach zu klären, „dass es (1) zum öffentlichen Auftrag gehört und damit die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht [sic], dass es (2) in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und dass (3) der Aufwand für die Erbringung des Angebotes vorgesehen ist.“ ([EU Kom. 2007](#): Rn. 328) Die Wettbewerbsprüfung habe dabei neben der meinungsbildenden Funktion auch die marktrelevanten Auswirkungen des geplanten Angebots einzubeziehen.

Ein extern zu beauftragendes Marktgutachten haben weder die deutschen Behörden zugesagt, noch hat es die Kommission gefordert. Zugesagt war lediglich, dass Dritte Gelegenheit zur Stellungnahme zu den marktlichen Auswirkungen erhalten und die Gremien sich mit diesen Stellungnahmen befassen müssen. ([EU Kom. 2007](#): Rn. 331)

Auch in der [zweiten Rundfunkmitteilung](#) der Kommission von 2009 ist lediglich von einer „offenen öffentlichen Konsultation“ die Rede, die Teil des ex ante Beurteilungsverfahrens sein soll, ob ein neuer audiovisueller Dienst den Bedürfnissen der Gesellschaft dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht übermäßig beeinträchtigt ([EU Kom. 2009](#): Rn. 84, 87). Dazu

„haben die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Ergebnisse der offenen Konsultation die Gesamtauswirkungen neuer Dienste auf den Markt zu untersuchen, indem sie die Situation bei Bestehen des geplanten neuen Dienstes mit der Situation ohne ihn vergleichen. Im Rahmen der Prüfung der Auswirkungen auf den Markt sind beispielsweise folgende Aspekte zu untersuchen: das Vorhandensein ähnlicher bzw. substituierbarer Angebote, der publizistische Wettbewerb, die Marktstruktur, die Marktstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, der Grad des Wettbewerbs und die potenziellen Auswirkungen auf private Initiativen.“ ([EU Kom. 2009](#): Rn. 88)

Selbst wenn die Auswirkungen auf den Markt überwiegend nachteilig sind, ist eine staatliche Finanzierung verhältnismäßig, wenn sie durch den Mehrwert, der sich aus der Erfüllung sozialer, demokratischer und kultureller Bedürfnisse der Gesellschaft ergibt, gerechtfertigt ist ([EU Kom. 2009](#): Rn. 88).

Der am 01.06.2009 in Kraft getretene 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag hat den Dreistufentest aus dem deutschen Beihilfekompromiss fast wörtlich übernommen, ebenso die Konsultation („ist Dritten in geeigneter Weise, insbesondere im Internet, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“ (§ 11f Abs. 5 [RStV](#)). Den Absatz 88 der nicht verbindlichen Rundfunkmitteilung übersetzt er in eine Vorschrift zur Beauftragung von externen Gutachtern: „zu den marktlichen Auswirkungen ist gutachterliche Beratung hinzuzuziehen“ (§ 11f Abs. 5 [RStV](#)). Mit dieser Vorschrift ist die deutsche Politik über das hinaus gegangen, was europarechtlich erforderlich ist.

In den Jahren 2009 und 2010 sind daraufhin zunächst der gesamte Bestand an Online- und Teletext-Diensten sowie die ersten neuen und veränderten Angebote in 38 Dreistufentest-Verfahren überprüft worden. Öffentlich-rechtliche Radio- und Fernsehangebote, in die weiterhin das Gros der Rundfunkbeiträge fließt, werden nicht

getestet, da die Beihilfen bereits bestanden, bevor das EWR-Abkommens am 1. Januar 1994 in kraft trat.<sup>3</sup>

## Marktgutachten

Deutschland ist Weltmeister im Durchführen von Dreistufentests. Seit 2008 hat es mindestens fünfzig davon gegeben. Der aktuelle zu KiKa.de ist der neunundvierzigste. Nummer 50 ist der [Dreistufentest für Bremen NEXT](#).

Der letzte Dreistufentest betraf das Junge Angebot von ARD und ZDF und war offiziell gar keiner. Die Länder hatten im Oktober 2014 beschlossen, keinen Test von den Aufsichtsgremien der Anstalten durchführen zu lassen. Um europarechtlich auf der sicheren Seite zu sein (vgl. Karl-Eberhard Hain in [Medienkorrespondenz 20.03.2015](#)) und wieder einmal die Kritik der Zeitungsverleger und der kommerziellen Rundfunkanbieter abzuwehren, führte die Staatskanzlei Sachsen-Anhalt gleichwohl eine [Konsultation](#) durch und beauftragte der federführende SWR Goldmedia mit einem [Marktgutachten](#). Nur dass am Ende nicht der Beschluss eines Rundfunkrates stand, sondern die direkte Beauftragung im [Rundfunkstaatsvertrag](#).

Marktgutachten werden an deutsche Medienberatungsunternehmen wie [Goldmedia](#), [E&M Consultants](#) und [Aserto](#) vergeben, an weltweit operierende Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen wie [PricewaterhouseCoopers](#) und [Deloitte](#), die zu den Großen Vier der Branche gehören. In vier Fällen beauftragte der NDR Rundfunkrat einen Fachhochschulprofessor, [Prof. Dr. Hardy Gundlach](#), HAW Hamburg. Die Großen können sich vielfach einsetzbare Datenbanken, regelmäßige Umfragen, eine Stammebelegschaft von Spezialisten etc. leisten, bei denen ein Marktauswirkungstest quasi auf Knopfdruck hinten rausfällt. Trotz einer gewissen föderalen Vielfalt, neigt auch die neu geschaffene Branche der Dreistufentest-Gutachter zur Konzentration.

Die Kosten allein für diese externen Wettbewerbsgutachten werden auf 6,3 Millionen Euro geschätzt, die Gesamtkosten für alle Verfahren bis 2011 auf zehn Millionen Euro ([Bohdal & Belfin 2014](#): 159, 161). Damit lag Deutschland auch bei den Kosten ganz vorn, weit vor Großbritannien, das für seine bis dato vier Gutachten 2,32 Millionen Euro ausgab, und Irland das in zwei Tests 100.000 Euro an externe Berater bezahlte (ebd.).

Diese Kosten stoßen inzwischen auch bei der Haushaltsaufsicht und in der Politik auf Kritik. Am 21.01.2015 legten der Thüringer Rechnungshof (federführend prüfend für die Rechnungshöfe, die für die ARD-Anstalten zuständig sind) und der Rechnungshof von Rheinland-Pfalz (zuständig für das ZDF) ihren gemeinsamen Bericht über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ARD/ZDF-Kinderkanals (KiKA) vor. Darin stellten sie fest, dass die Kosten für die drei Dreistufentest-Verfahren beim KiKA in den Jahren 2009 und 2010 (kikaninchen.de, KiKA plus sowie kika.de und der Kika-Videotext) – ohne

---

<sup>3</sup> In den Worten der privaten Fernsehveranstalter dagegen ist das Internet schon an sich privatwirtschaftlich. Beim traditionellen Rundfunk verhalte es sich anders als bei der „digitalen Expansion“ der Anstalten. „Bei diesem Vorgehen betreten die Öffentlich-Rechtlichen privatwirtschaftliches Terrain und stoßen auf potenzielle Wettbewerber, die mit dem Rundfunk nicht im entferntesten etwas zu tun haben.“ Ross Biggam, Association of Commercial Television in Europe (ACT) in: Cappello M. (Hrsg.), [Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Medien: Auftrag und Finanzierung](#), IRIS Spezial 2015-1, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2015: 99.



Gemeinkosten und ohne die nicht direkt zurechenbaren Personalkosten, also allein für die externen Marktgutachten – über 767.000 Euro betragen haben. Wie der Landtag von Baden-Württemberg in seiner [Mitteilung vom 28.01.2015](#) zusammenfasste, bemängelten die Rechnungshöfe

„die sehr hohen Kosten, insbesondere für die Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen, speziell für die Begutachtung von kleineren Telemedienangeboten wie KI.KA-Text oder KI.KA plus. Sie empfehlen daher, dass die Staatsvertragsgeber Überlegungen anstellen sollten, inwieweit die Kosten für die Drei-Stufen-Test-Verfahren reduziert oder begrenzt werden können. So wäre zu prüfen, ob bei kleineren Telemedien-Angeboten mit geringen marktlichen Auswirkungen zwingend entsprechende Gutachten extern vergeben werden müssen und ob eine Relevanzschwelle eingeführt werden kann. Der Rundfunkrat des MDR habe dies zur Verfahrensoptimierung ebenfalls empfohlen.“ ([ebd.](#))

Der baden-württembergische Landtag forderte daraufhin in seiner [Sitzung am 12.03.2015](#) die Landesregierung von Grünen und SPD auf, im Länderkreis darauf hinzuwirken, dass bei solchen Angeboten die Kosten für Drei-Stufen-Tests reduziert oder begrenzt werden. Dies lasse sich zum Beispiel dadurch erreichen, dass „die Unschädlichkeit neuer Angebote auch ohne externe Gutachten“ nachgewiesen werden könne, heißt es in dem Parlamentsbeschluss.<sup>4</sup>

Der Test der zweiten Stufe zu den Marktauswirkungen eines nicht marktlichen Angebots vergleicht Äpfel und Birnen. Die dafür eingesetzten ökonomischen Instrumente stammen aus dem Kartellrecht (Hypothetischer Monopolistentest, Kaufentscheidungen, Zahlungsbereitschaft, Substitutionseffekte) und werden auf Biegen und Brechen passend gemacht. Aufgrund der fehlenden Preissignale wird das Kriterium 'Qualität' herangezogen, das sich jedoch nicht prozentual und stufenlos simulieren lässt. Aufgrund des öffentlich-rechtlichen Werbeverbots wird ein 'Marktäquivalenzwert' konstruiert, um zu einem hypothetischen Tausend-Kontaktpreis (TKP) zu gelangen, der etwas vergleichbar machen soll, das nicht vergleichbar ist.<sup>5</sup>

Von den bis Januar 2014 in Deutschland beendeten 45 Verfahren wurden alle genehmigt.<sup>6</sup> ([Bohdal & Belfin 2014](#): 157). Bei jedem einzelnen geprüften bestehenden oder geplanten Angebot befand somit der zuständige Rundfunkrat, dass es alle drei Teststufen besteht und vom Auftrag umfasst ist.

Die bislang durchgeführten Markttests führten ausnahmslos zum selben Ergebnis: Öffentlich-rechtliche Online-Angebote stellen dank ihrer Breite und Vielfalt, Qualität und

---

4 Vgl. Volker Nünning, [Forderung: Drei-Stufen-Tests sollen kostengünstiger werden](#), Medienkorrespondenz, 28.04.2015.

5 Runar Woldt, [Öffentlich-rechtliche Onlineangebote: Keine Gefahr für den Wettbewerb. Erkenntnisse aus den Marktgutachten im Rahmen der Drei-Stufen-Tests](#), Mediaperspektiven 02/2011, S. 71 f.

6 Eine halbe Ausnahme gab es. Für die beiden ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme ‚FIGARINO‘ und ‚JUMP Interaktiv‘ des MDR wurde ein gemeinsames Telemedienkonzept vorgelegt und begutachtet. Im Laufe des Verfahrens gelangte der Telemedienausschuss des MDR Rundfunkrates jedoch zu der Überzeugung, dass JUMP Interaktiv nur einen geringen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leiste und empfahl dem Intendanten Udo Reiter, das Angebot nicht weiter fortzuführen. Dieser teilte daraufhin mit, dass sich der MDR entschieden habe, JUMP Interaktiv zum 01.07.2010 einzustellen ([Beschluss des MDR-Rundfunkrates über die Genehmigung von FIGARINO](#)).

Tiefe unstrittig einen bedeutsamen Beitrag im 'publizistischen Wettbewerb' dar. Sie haben einen signifikanten, aber zahlenmäßig geringen Anteil in einem expandierenden Markt. Von 'Marktverstopfung' oder 'Wettbewerbsverzerrung' kann also keine Rede sein. Die Nutzerbefragungen ergeben hohe Zufriedenheit und Wertschätzung. Die 'Marktaustrittssimulationen' zeigen, dass Nutzer in der Regel zu anderen öffentlich-rechtlichen Telemedien wechseln würden, „dass das öffentlich-rechtliche Telemedienangebot ein eigenes Profil besitzt, das im kommerziellen Sektor keine Entsprechungen findet“ ([Woldt](#), S. 77), und dass dieses somit als kategorial verschieden wahrgenommen wird.

Man könnte also meinen, dass es sich bei diesen Tests um rein tautologische Prozeduren handelt. Tatsächlich haben die Verfahren zu verschiedenen Anpassungen geführt. So wurden die Verweildauern von Serien bei mehreren Angeboten geändert. Es gab Abgrenzungen bei „presseähnlichen“ Angeboten sowie bei Spiele-Angeboten und Newslettern ohne Sendungsbezug. Dienste wie ein Musterdepot, ein Renditerechner, Klingeltöne, ein Raumplaner und Spiele auf sport.zdf.de wurden untersagt. Auf myYOU-FM.de wurde die Möglichkeit eingestellt, sich anzumelden und ein Profil anzulegen, da befürchtet wurde, diese Funktionen könnten sich zur Partnerschaftsanbahnung nutzen lassen. Schließlich wurden Erläuterungen formuliert zu Musik-Streams, zu Präsenzen auf Drittplattformen wie YouTube, zur journalistisch-redaktionellen Begleitung von Chats und Foren sowie zu Spielen ([Bohdal & Belfin 2014](#): 102 f.).

Doch waren diese Anpassungen zehn Millionen Euro wert? Waren dazu vor allem die 6,3 Millionen Euro teuren Markttests erforderlich? Hätten nicht die Erfahrung und der geballte gesunde Menschenverstand in den Rundfunkräten sowie die Stellungnahmen Dritter ausgereicht, diese Anpassungen und Erläuterungen vorzunehmen, ohne auf kostspielige Berater zurückzugreifen?

Das Absurdeste: Nach all dem Aufwand für Marktgutachten und Konsultation herrscht nicht einmal Rechtssicherheit. So hat der erfolgreiche Test von Tagesschau.de nicht verhindert, dass die Verlage gegen die Tagesschau-App klagen – von 2011 bis heute. In der jüngsten Runde entschied der BGH am 30.04.2015, mit der Freigabe des Telemedienkonzeptes durch die Niedersächsische Staatskanzlei sei allenfalls das Konzept und jedenfalls nicht dessen konkrete Umsetzung im Einzelfall als nicht presseähnlich gebilligt worden. Damit verwies der BGH die Sache zurück an das OLG Köln. Das hat nun zu prüfen, ob das über die Tagesschau-App am 15.06.2011 abrufbare Angebot des Online-Portals tagesschau.de in der Gesamtheit seiner nichtsendungsbezogenen Beiträge als presseähnlich einzustufen ist ([BGH I ZR 13/14 – Tagesschau-App](#)).

## **Öffentlich-rechtliche Medien sind kategorial vom Markt verschieden**

„Dabei eröffnet die Technologie neue Möglichkeiten der aktiven Partizipation, Kommunikation und Mitgestaltung der Programminhalte sowie des anlassbezogenen Austauschs mit dem Sender oder der Nutzer untereinander.“  
([KiKA-Konzept](#): 35)

„KiKA trägt bereits mit seinem TV-Programm einen nennenswerten Anteil zur Akzeptanz des Rundfunkbeitrags in der Gesellschaft bei.“ ([KiKA-Konzept](#): 12) Diese Aussage wird in einer Fußnote mit einer repräsentativen Umfrage untermauert, bei der 1.178 Personen gefragt wurden: „Wie viel wären Sie bereit, pro Monat für den Empfang von KiKA zu bezahlen, damit ihr Kind KiKA auch weiterhin sehen kann?“ „Ergebnis: 1,50 Euro pro Monat (Mittelwert aller Antworten).“<sup>7</sup> Die Frage nach einer hypothetischen Zahlungsbereitschaft suggeriert, man könne etwas kaufen, das man nicht kaufen kann. Sie unterstellt einen homo oeconomicus, der rational sein Medienbudget plant und abwägt, was ihm DVDs, Musik-Downloads, Streaming-Abos, Kinobesuche und eben KiKA wert sind. Sie unterstellt, dass sich diese Angebote auf demselben Spielfeld befänden.

Schon die Forderung, den Ort des geplanten Angebots im publizistischen Wettbewerb zu bestimmen, unterstellt, dass sich öffentlich-rechtliche und private Medienangebote auf derselben Ebene befänden. Ebenso, wenn das Konzept fordert, KiKA müsse „den Mitbewerbern auf Augenhöhe begegnen“ können ([KiKA-Konzept](#): 12).

Die auf den Binnenmarkt fokussierte EU-Kommission und die Medienindustrie haben den Markt zum Maßstab aller Dinge gemacht. Öffentlich beauftragte Medien darf es demnach nur geben, wenn ritualisiert nachgewiesen wird, dass sie kommerziellen Medien nicht schaden.

Dabei ist es historisch und verfassungsrechtlich genau umgekehrt: Privaten Rundfunk darf es nur geben, solange und soweit der öffentlich-rechtliche die Grundversorgung sicherstellt ([BVerfGE 73, 118](#), Rn. 157). Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder betont, dass der Markt die grundgesetzlich geforderte Meinungsvielfalt aufgrund der „spezifischen Eigenrationalität des privatwirtschaftlichen Rundfunks“ nicht bereitstelle. Dass er zudem einem erheblichen Konzentrationsdruck unterstehe, gefährde die Vielfalt weiter (so im [Urteil zum ZDF-Fernsehrat vom 25.03.2014](#)).

Private Medien richten sich an Konsumenten, öffentlich-rechtliche an Bürgerinnen und Bürger, von denen sie beauftragt, bezahlt und kontrolliert werden. Es sind die einzigen, die ausschließlich vom öffentlichen Interesse und von öffentlichen Werten wie Integration, Bildung, Orientierung für alle Alters- und sonstigen Gruppen in der Gesellschaft und Medienkompetenz geleitet werden. Die beiden unterliegen je spezifischen Eigenrationalitäten, sind also kategorial verschieden.

Der Harvard-Verwaltungswissenschaftler [Mark Moore](#) hat 1995 für die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge das Konzept des *Public Value* vorgelegt.<sup>8</sup> *Public Value* grenzt sich einerseits kategorial ab gegen den *Shareholder Value*, der die Tätigkeiten von Unternehmen leitet, und andererseits gegen das neoliberale *New Public Management* der 1990er Jahre. Dieses legte den Fokus auf individualisierte Leistungen in Bibliotheken, Arbeits- und Sozialämtern an Bürger, die nun „Kunden“ genannt wurden. Demgegenüber tritt bei Moore das öffentliche Interesse in den Vordergrund, das etwas anderes ist, als die Summe der individuellen Interessen. *Public Value* sei Gegenstand der öffentlichen

<sup>7</sup> Ursprung ist wahrscheinlich der Public-Value-Test der BBC, der vorsieht, dass in regelmäßigen Umfragen der Wert der BBC für die Beitragszahler ermittelt wird ([BBC 2004](#): 83 ff).

<sup>8</sup> Mark Harrison Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard College, 1995; ders., *Recognizing Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 2013.



Aushandlung der kollektiv artikulierten und politisch vermittelten Präferenzen der Bürger. Aufgabe des Public Managers sei es nicht in erster Linie, Ergebnisse zu liefern, sondern als Diplomat einen konsultativen, kooperativen Prozess zu lenken, der alle 'Stakeholder' einbezieht und auf eine umfassende Vorstellung von Gemeinwohl zielt. Das Maß seiner Leistung sind nicht nur Resultate, sondern Legitimität, Fairness und Vertrauen.

Die BBC griff Moores Konzept 2004 auf ([Building Public Value: Renewing the BBC for the Digital World](#)) und übersetzte es in einen *Public Value Test* (ebd.: 83 ff), der für den deutschen Dreistufentest Pate gestanden hat.<sup>9</sup> Beide enthalten öffentliche Konsultationen, doch hält Moores Werkzeugkasten noch weitere Instrumente bereit, vor allem Public Score-Cards. Diese setzt der Bürgermeister von São Paulo, Fernando Haddad, seit 2014 ein, um 123 konkrete Projekte für seine Amtszeit anzukündigen, von Wohnungsbau über Fahrradwege bis Kanalisation ([Cities Today 24.06.15](#)). Dieser *Target Plan* erlaubt es Bürgern, die Fortschritte der Vorhaben direkt zu überwachen. Dafür hat Ethan Zuckerman, Direktor des MIT Center for Civic Media, eine Smartphone-App entwickelt, mit der sie Fotos von der Infrastruktur in ihrer Nachbarschaft mit ihren GPS-Daten hochladen, Vorschläge machen und miteinander diskutieren können (Zuckerman auf der rp15: [Video](#), [Text](#)).

Durch das Internet verändert sich der Dialog zwischen öffentlichen Auftraggebern und öffentlichen Dienstleistern. Zuckermans *monitorial citizenship* ist eine wichtige Konkretisierung von Moores öffentlich ausgehandeltem *Public Value*, die es gilt, für die Weiterentwicklung öffentlich beauftragter Medien fruchtbar zu machen. Partizipation und Mitgestaltung von Programminhalten ist im KiKA-Konzept mediumsgerecht vorgesehen. Partizipation und Mitgestaltung muss es ebenso in einem Public-Value-Test geben, der seinen Namen verdient.

Im Netz gibt es eine unendliche Stimmenvielfalt, nur eines gibt es ohne die Öffentlich-Rechtlichen nicht: eine Selbstbeobachtung der Gesellschaft im öffentlichen Interesse und Auftrag, unabhängig von politischen und wirtschaftlichen Interessen, qualitätsgesichert nach den höchsten journalistisch-redaktionellen Standards, der Gesellschaft Rechenschaft leistend, mit einer Perspektive auf die Vielfalt des Gesellschaftsganzen. Daher befinden sich öffentlich-rechtliche Medien gerade nicht „auf Augenhöhe mit“ kommerziellen Medien, sondern in einer Kategorie für sich.

Und folglich muss der Dreistufentest vom Kopf auf die Füße gestellt, also von einem *Private-Harm-Test* zu einem *Public-Value-Test* werden. Als absoluter Champion unter den fünf Ländern, die bislang Amsterdam Tests durchgeführt haben, hat Deutschland, haben die deutschen Beitragszahler ihr Soll mehr als erfüllt. Die Fortsetzung dieser Praxis wie im aktuellen Fall von KiKa.de grenzt an Missbrauch von Beitragsgeldern.

Wenn Marktakteure trotz kategorischer Unsinnigkeit und achtundvierzig Mal empirisch erbrachtem Nachweis des Gegenteils immer noch meinen, ihr ausbleibender Erfolg im Internet sei durch öffentliche Medienangebote verursacht, so haben sie den Nachweis zu erbringen, auf eigene Kosten und nicht auf die der Beitragszahler. Die Beweislast muss umgekehrt werden. Und selbst, wenn eine Beeinträchtigung des Marktes festgestellt würde, heißt dies nicht, dass öffentlich-rechtliche Angebote eingestellt werden müssten.

---

<sup>9</sup> Vgl. Volker Grassmuck, [Von Daseinsfürsorge zu Public Value](#), 2014.

Schließlich haben diese nicht dem Markt, sondern der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung zu dienen.

Wenn die Frage nach einer möglichen „Marktverstopfung“ durch nicht-marktliche Angebote endlich ad acta gelegt ist, ist der Weg frei, die kategoriale Eigenrationalität öffentlich beauftragter Medien in der Gesellschaft zu stärken und in der aktuellen Medienlandschaft weiter zu entwickeln – im Dialog mit dem Auftraggeber, der Gesellschaft, und in der täglichen Medienpraxis des Kinderangebots.

## Zweistufentest

„Das System der Public-Value-Tests, die jeweils mindestens sechs Monate dauern, war für eine andere Welt geschaffen – und muss überarbeitet werden.“ (Rona Fairhead, Vorsitzende des BBC Trust, [4. März 2015](#))

Selbstverständlich haben öffentlich-rechtliche Medien eine Dialog- und Rechenschaftspflicht über ihre Leistungen, aber nicht gegenüber der Medienwirtschaft, sondern denen gegenüber, die sie beauftragen, bezahlen und kontrollieren, den Bürgerinnen und Bürgern.

Deshalb möchte ich diese öffentliche Konsultation für den Vorschlag nutzen, den heutigen Dreistufentest weiter zu entwickeln zu einem Zweistufentest, bei dem der öffentliche Wert im Zentrum steht. Der bisherige Test, der nach dem möglichen Schaden für den Markt fragt und nicht wirklich nach dem Nutzen für die Auftraggeber, gehört vom Kopf auf die Füße gestellt.

Für neue und veränderte Angebote haben die Anstalten wie bislang ein aussagekräftiges, detailliertes Konzept mit Kalkulation vorzulegen. Letztere ist wie bisher in der nun zweiten Stufe auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen.

Weiterhin wird es einen Prozess der öffentlichen Konsultation geben. Der richtet sich aber in erster Linie nicht an Verbände und Unternehmen der Medienwirtschaft, sondern an diejenigen, deren demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen das Angebot dient. Im Falle von KiKa.de sind neben Kindern besonders Eltern, Medienpädagoginnen und Lehrer angesprochen. Dazu gehört auch eine zugängliche Darstellung des neuen Angebots, die nicht von Juristen für Juristen verfasst ist. Da sich die Gesellschaft wie auch die Medienangebote ändern, sollten die Angebote regelmäßig überprüft und daneben Kanäle etabliert werden, über die sich Kinder, Eltern und Pädagogen kontinuierlich mit den Redaktionen austauschen können.

Externe Marktgutachten entfallen, wie es die Rechnungshöfe von Thüringen und Rheinland-Pfalz und der Landtag von Baden-Württemberg zumindest für kleinere Telemedien-Angebote bereits vorgeschlagen haben. Das [KiKA-Konzept](#) liefert unter „4. Bestimmung der publizistischen Wettbewerbssituation“ eine eigene Methodik zur Einschätzung möglicher Marktauswirkungen, die den europarechtlichen Anforderungen Genüge tragen dürften. Und natürlich können in der öffentlichen Konsultation, wo es Einwände z.B. von kommerziellen Anbietern von Jugendmedien gibt, auch wettbewerbliche Argumente vorgetragen werden.

Für die Aushandlung des Public Values zwischen Bürgern und Medienmachern im Sinne von Mark Moore braucht es eine neue Dialogkultur. Plakative Selbstgefälligkeit wie beim [ARD Check der Intendanten Tom Buhrow und Lutz Marmor am 19.10.2015](#) stimuliert keinen Dialog, sondern simuliert ihn. Das zeigt sich auch daran, dass Deutschland zwar bei der Zahl der Tests Spitze ist, bei der Zahl der Stellungnahmen aus der Gesellschaft jedoch nur Mittelmaß. Hier führt klar Großbritannien mit 11.500 Stellungnahmen in 4 Verfahren ([Bohdal & Belfin 2014](#): 129). Weit dahinter liegt Deutschland mit 990 Stellungnahmen in 45 Verfahren, in der Regel von immer wieder denselben organisierten Gruppen ([Bohdal & Belfin 2014](#): 112). Das Land des plakativen Public Value, Österreich, liegt mit 24 Stellungnahmen in 4 Verfahren in einer Gruppe mit Irland und Norwegen was die öffentliche Beteiligung betrifft. In England war es vor allem der Test des BBC iPlayer, der mehr als 10.000 Stellungnahmen auslöste, größtenteils von Privatpersonen. In sozialen Netzen wurde intensiv über den BBC-Dienst debattiert, der für die Online-Generation offensichtlich am relevantesten ist (ebd.).

Das ist den deutschen Öffentlich-Rechtlichen zu wünschen: Angebote, die so relevant für Menschen sind, dass sie Leidenschaften wecken und sie dazu bringen, sich aktiv an der Meinungsbildung zu beteiligen, und einen Prozess, der in der Lage ist, dieses Potential zu nähren, in Innovation umzusetzen und so einen öffentlichen Wert für alle zu liefern.

Die Einstellung der unsinnigen Marktauswirkungstests ist ein Schritt dazu, nicht-marktliche Leistungen der medialen Daseinsvorsorge als kategorial von marktlichen verschieden anzuerkennen und sie auf die ihr eigenen Kriterien hin zu testen, auf die „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“.