

Genehmigungsverfahren
gemäß § 32 MStV
(Drei-Stufen-Test-Verfahren)

zum

Telemedienänderungskonzept KiKA Telemedien

Begründung

zur Entscheidung des Rundfunkrates
des Mitteldeutschen Rundfunks

Leipzig, 05. Dezember 2022

Vorbemerkung

Der Rundfunkrat des Mitteldeutschen Rundfunks hat auf seiner Sitzung am 05. Dezember 2022 festgestellt, dass die im Telemedienänderungskonzept KiKA Telemedien geplante wesentliche Änderung den Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV entspricht und damit vom Auftrag des MDR umfasst ist.

Der MDR-Rundfunkrat genehmigt das Telemedienänderungskonzept in der Fassung vom 19.08.2021.

Die Feststellung der Genehmigungsfähigkeit der wesentlichen Änderung beruht auf dieser Entscheidungsbegründung.

Nach Prüfung gemäß § 32 Abs. 7 MStV der für die Rechtsaufsicht über den Mitteldeutschen Rundfunk zuständigen Behörde wird das Telemedienänderungskonzept auf der Webseite des MDR-Rundfunkrats veröffentlicht.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| DREI-STUFEN-TEST-VERFAHREN ZUM KİKA-TMÄK 2021 | 7 |
| A. Sachverhalt..... | 7 |
| I. Gesetzliche Rahmenbedingungen | 7 |
| II. Prüfungsgegenstand | 7 |
| 1. Inhalt des Angebotes | 8 |
| a) Berichte über Stand und Entwicklung des Telemedienangebotes..... | 8 |
| b) Evaluation der Angebotsqualität durch den Rundfunkrat..... | 8 |
| 2. Wesentliche Änderung..... | 8 |
| a) Erweiterte Beauftragung durch den 22. RÄStV | 8 |
| b) Verweildauern (KİKA-TMÄK 2021) | 9 |
| III. Gang des Verfahrens..... | 10 |
| 1. Verfahrenseröffnung und Organisation des Verfahrens..... | 10 |
| a) Zurverfügungstellung der Unterlagen | 10 |
| b) Schriftliche Vertraulichkeitserklärungen | 10 |
| c) Veröffentlichung des Telemedienänderungskonzeptes | 10 |
| d) Aufforderung zur Stellungnahme für Dritte..... | 10 |
| 2. Stellungnahmen Dritter | 11 |
| 3. Gutachten zu den Auswirkungen der wesentlichen Änderung auf alle relevanten Märkte | 11 |
| 4. Kommentierung durch die Intendantin | 12 |
| 5. Weitere Sachverhaltsermittlungen..... | 12 |
| 6. Mitberatung in den Gremien der ARD und des ZDF | 13 |
| a) Verfahrensrelevante Unterlagen | 13 |
| b) Mitberatungsvorlage des Rundfunkrates | 13 |
| c) Beschlussempfehlung der GVK und Mitberatungsvotum ARD-Programmbeirat | 13 |
| 7. Beratungen des Rundfunkrates | 13 |
| IV. Verfahrensfragen | 14 |
| 1. Drei-Stufen-Test-Verfahren aufgrund von Etat-Steigerungen | 14 |
| a) Stellungnahme VAUNET..... | 14 |
| b) Bewertung des Rundfunkrates | 14 |
| 2. Prüffähiges Konzept..... | 14 |
| a) Stellungnahme Dritter VAUNET | 14 |
| b) Ausführungen der Intendantin | 14 |
| c) Bewertung des Rundfunkrates | 15 |
| d) Stellungnahme Dritter BDZV/VDZ | 15 |
| e) Bewertung des Rundfunkrates | 15 |

| | |
|---|-----------|
| 3. Verfahrensrügen | 15 |
| a) Stellungnahme Dritter BDZV/VDZ | 15 |
| b) Bewertung des Rundfunkrates | 15 |
| B. Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV | 17 |
| I. Erste Stufe: Entspricht die wesentliche Änderung den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?..... | 17 |
| 1. Allgemeine Anforderungen (§ 26 MStV) | 17 |
| a) Ausführungen im KiKA-TMÄK..... | 17 |
| b) Stellungnahmen Dritter | 17 |
| aa) <i>DBK und EMV</i> | 17 |
| bb) <i>BDZV/VDZ</i> | 17 |
| cc) <i>VAUNET</i> | 18 |
| c) Ausführungen der Intendantin | 18 |
| aa) <i>zu Stellungnahmen DBK und EMV</i> | 18 |
| bb) <i>zu Stellungnahme BDZV/VDZ</i> | 18 |
| d) Weitere Sachverhaltsermittlung..... | 19 |
| e) Bewertung des Rundfunkrates | 19 |
| 2. Telemedienspezifische Anforderungen (§ 30 Abs. 3, 4 i.V.m. § 32 Abs. 1 MStV) ... | 20 |
| a) Ausführungen im KiKA-TMÄK..... | 20 |
| b) Bewertung des Rundfunkrates | 21 |
| c) Weitere Sachverhaltsermittlungen | 21 |
| aa) <i>Archivhalte, Freie Lizenzen und Vernetzung</i> | 21 |
| bb) <i>Personalisierung</i> | 22 |
| cc) <i>Barrierefreiheit und Teilhabe</i> | 23 |
| dd) <i>Rolle und Bedeutung von Online- und Drittplattformen</i> | 23 |
| (1) <i>Erreichung der Zielgruppe</i> | 24 |
| (2) <i>Journalistisch-redaktionelle Gründe</i> | 25 |
| 3. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote (§ 30 Abs. 1, 2, 5 und 7) | 26 |
| a) Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung | 26 |
| b) Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen an die Verweildauerregelungen..... | 26 |
| aa) <i>Stellungnahme Dritter BDZV/VDZ</i> | 26 |
| bb) <i>Ausführungen der Intendantin</i> | 27 |
| cc) <i>Stellungnahme Dritter VAUNET</i> | 27 |
| dd) <i>Ausführungen der Intendantin</i> | 27 |
| ee) <i>Bewertung des Rundfunkrates</i> | 27 |
| c) Kein presseähnliches Angebot (§ 30 Abs. 7 MStV) | 28 |
| aa) <i>Ausführungen im KiKA-TMÄK</i> | 28 |
| bb) <i>Stellungnahme Dritter BDZV/VDZ</i> | 28 |
| cc) <i>Ausführungen der Intendantin</i> | 29 |
| dd) <i>Bewertung des Rundfunkrates</i> | 29 |
| d) Kein Verstoß gegen das Gebot der Werbefreiheit (§ 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV)..... | 29 |
| aa) <i>Stellungnahmen Dritter BDZV/VDZ und VAUNET</i> | 30 |

| | |
|---|-----------|
| <i>bb) Ausführungen der Intendantin</i> | 30 |
| <i>cc) Bewertung des Rundfunkrates</i> | 30 |
| e) Kein Verstoß gegen die Negativliste (§ 30 Abs. 5 Nr. 4 i.V.m. Anlage zum MStV)... | 31 |
| <i>aa) Ausführungen im KiKA-TMÄK</i> | 31 |
| <i>bb) Stellungnahmen Dritter VAUNET und BDZVVDZ</i> | 31 |
| <i>cc) Ausführungen der Intendantin</i> | 32 |
| <i>dd) Weitere Sachverhaltsermittlung</i> | 32 |
| <i>ee) Bewertung des Rundfunkrates</i> | 32 |
| f) Keine flächendeckende lokale Berichterstattung (§ 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 MStV) ... | 33 |
| 4. Beschlussempfehlung der GVK und Mitberatungsvotum des ARD- Programmbeirates..... | 33 |
| 5. Ergebnis der Prüfung: Erste Stufe | 33 |
| II. Zweite Stufe: In welchem Umfang trägt die wesentliche Änderung in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?..... | 34 |
| 1. Berücksichtigung der Auswirkungen auf alle relevanten Märkte (§ 32 Abs. 4 Satz 3 MStV)..... | 34 |
| a) Stellungnahmen Dritter | 34 |
| <i>aa) Stellungnahme BDZVVDZ</i> | 34 |
| <i>bb) Ausführungen der Intendantin</i> | 34 |
| <i>cc) Stellungnahme VAUNET</i> | 35 |
| <i>dd) Bewertung des Rundfunkrates</i> | 35 |
| b) Vorgehensweise und Methodik des Gutachtens | 35 |
| <i>aa) Markt- und Wettbewerbsanalyse</i> | 35 |
| <i>bb) Dynamische Markt- und Wettbewerbsanalyse</i> | 35 |
| c) Ergebnisse..... | 36 |
| <i>aa) Markt- und Wettbewerbsanalyse</i> | 36 |
| <i>bb) Dynamische Markt- und Wettbewerbsanalyse</i> | 36 |
| d) Zusammenfassung | 36 |
| e) Ausführungen der Intendantin | 37 |
| f) Empfehlung der Gutachterin | 37 |
| g) Bewertung des Rundfunkrates | 37 |
| 2. Qualitativer Beitrag zum publizistischen Wettbewerb und Abwägung | 38 |
| a) Stellungnahmen Dritter | 38 |
| <i>aa) Stellungnahme DBK</i> | 38 |
| <i>bb) Stellungnahme EMV</i> | 39 |
| <i>cc) Stellungnahme BDZVVDZ</i> | 39 |
| <i>dd) Ausführungen der Intendantin</i> | 39 |
| <i>ee) Stellungnahme VAUNET</i> | 39 |
| <i>ff) Ausführungen der Intendantin</i> | 40 |
| b) Identifikation der publizistischen Wettbewerber (Quantität) | 40 |
| <i>aa) Methodisches Vorgehen</i> | 40 |
| <i>bb) Ergebnisse</i> | 40 |
| c) Qualitativer Beitrag des Angebotes..... | 41 |

| | |
|---|-----------|
| aa) Qualitativer Beitrag des bestehenden Angebotes | 41 |
| bb) Qualitativer Beitrag der wesentlichen Änderung | 41 |
| d) Bewertung des Rundfunkrates | 42 |
| 3. Ergebnis der Prüfung: Zweite Stufe | 42 |
| III. Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für die wesentliche Änderung erforderlich?..... | 43 |
| 1. Ausführungen im KiKA-TMÄK | 43 |
| a) Stellungnahme Dritter VAUNET | 43 |
| b) Ausführungen der Intendantin | 43 |
| c) Bewertung des Rundfunkrates | 43 |
| 2. Plausibilität und Nachvollziehbarkeit des finanziellen Aufwands..... | 44 |
| 3. Beschlussempfehlung der GVK..... | 44 |
| 4. Ergebnis der Prüfung: Dritte Stufe..... | 44 |
| REFERENZEN | 45 |

DREI-STUFEN-TEST-VERFAHREN ZUM KİKA-TMÄK 2021

A. Sachverhalt

I. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR) ist die federführende Anstalt für die Gemeinschaftseinrichtung *Der Kinderkanal von ARD und ZDF* (im Folgenden: KiKA).

KiKA bietet gemäß § 30 Abs. 1 nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 Nr. 29 Medienstaatsvertrag (MStV) ein Telemedienangebot an.

Der Rundfunkrat des Mitteldeutschen Rundfunks ist demnach gemäß § 32 Abs. 4 bis 6 MStV für die Entscheidung zuständig, ob die Aufnahme eines neuen Telemedienangebots oder die wesentliche Änderung eines bestehenden Telemedienangebotes vom Auftrag des MDR umfasst ist.

Die Durchführung des Genehmigungsverfahrens ist im »ARD-Genehmigungsverfahren für neue oder wesentlich veränderte Gemeinschaftsangebote von Telemedien« in der Fassung vom 09.12.2019 (im Folgenden: ARD-Genehmigungsverfahren) weiterführend geregelt.

Für das Genehmigungsverfahren hat sich der Begriff »Drei-Stufen-Test« bzw. »Drei-Stufen-Test-Verfahren« (im Folgenden: DST-Verfahren) etabliert, da gemäß § 32 Abs. 4 Satz 2 MStV hinreichend konkrete Aussagen darüber zu treffen sind:

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

II. Prüfungsgegenstand

Mit Beschluss des Rundfunkrates vom 13. September 2021 ist das DST-Verfahren eröffnet worden.

Gegenstand des Drei-Stufen-Test-Verfahrens ist das von der Intendantin des Mitteldeutschen Rundfunks in der Fassung vom 19.08.2021 dem Rundfunkrat zur Genehmigung vorgelegte **Telemedienänderungskonzept 2021** zum Telemedienkonzept *KiKA Telemedien 2016* (im Folgenden KiKA-TMÄK).

Gemäß § 32 Abs. 3 Satz 3 MStV bezieht sich das DST-Verfahren bei wesentlichen Änderungen allein auf die Abweichungen vom bisher veröffentlichten Telemedienkonzept. Damit soll ausweislich der Begründung zum 22. RÄStV der Aufwand des DST-

Verfahrens auf die wesentliche Änderung beschränkt werden und die Prüfung zielgerichtet auf einen bestimmten Bearbeitungsgegenstand konzentriert werden. Dies soll der Verfahrensökonomie dienen und die Transparenz erhöhen [1, S. 13 f.].

Das Telemedienkonzept *KiKA Telemedien* (im Folgenden: KiKA-TMK) wird durch das KiKA-TMÄK in einem Punkt wesentlich geändert (vgl. KiKA-TMÄK, Kapitel 4.2). Die wesentliche Änderung betrifft das Verweildauerkonzept. Hierzu wird nachfolgend unter A.II.2.b) ausgeführt.

1. Inhalt des Angebotes

Der MDR-Rundfunkrat hat mit Beschluss vom 05. Dezember 2016 [2] das KiKA-TMK in der Fassung vom 28.10.2016 genehmigt [3]. Dieses Konzept bleibt weiterhin gültig.

Im Zuge der nachlaufenden Telemedienkontrolle überprüft der MDR-Rundfunkrat die Umsetzung des Telemedienkonzeptes sowie die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Vorgaben des realisierten Angebotes und befasst sich mit Eingaben und Beschwerden zum Angebot [2, S. 8].

a) Berichte über Stand und Entwicklung des Telemedienangebotes

Zu Stand und Entwicklung des Angebotes wird der zuständige Telemedienausschuss des Rundfunkrates (im Folgenden: TMA) halbjährlich unterrichtet. Zuletzt in seiner Sitzung am 24. November 2022. Über die Beratungsergebnisse informiert die Vorsitzende bzw. der Vorsitzende des TMA in den Sitzungen des Rundfunkrates. Der Rundfunkrat wurde in seiner Sitzung am 16. Mai 2022 durch die Programmgeschäftsführerin unter TOP 7 »25 Jahre KiKA – Ausblick und digitale Entwicklung« auch zum Telemedienangebot informiert [4].

b) Evaluation der Angebotsqualität durch den Rundfunkrat

Neben der Befassung mit den regelmäßig vorgelegten Weiterentwicklungsberichten wurde der TMA mit der Aufgabe betraut, die Angebotsqualität von MDR- und KiKA-Telemedien – ausgehend von den im Telemedienkonzept formulierten publizistischen und qualitativen Zielsetzungen – nach wissenschaftlichen Standards kriteriengeleitet zu evaluieren. Die Ergebnisse der einzelnen Evaluationen, die im Zeitraum von Januar 2017 bis Januar 2020 durchgeführt worden sind, wurden im TMA ausführlich behandelt, mit den jeweiligen Redaktionen ausgewertet und dem Rundfunkrat berichtet [5].

2. Wesentliche Änderung

a) Erweiterte Beauftragung durch den 22. RÄStV

Einhergehend mit der Modernisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienauftrags durch den 22. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV), der am 01. Mai 2019 in Kraft trat, sollen die nunmehr angebotsabhängig zu differenzierenden Befristungen für die Verweildauern nicht mehr entlang einer linearen Sendungslogik, sondern an den nutzungs- und auftragsgemäßen Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer an Themen und Inhalten ausgerichtet werden (vgl. KiKA-TMÄK, S. 9, 36). Die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages sind mit dessen Inkrafttreten im MStV niedergelegt.

b) Verweildauern (KiKA-TMÄK 2021)

Die im vorgelegten KiKA-TMÄK beschriebene wesentliche Änderung, die im Verfahren zu prüfen ist, ist die generelle Ausweitung der Verweildauern der Inhalte von bis zu zwei Jahren auf bis zu fünf Jahre (vgl. KiKA-TMÄK, S. 35).

Dies geschehe u.a. vor dem Hintergrund

- veränderter Nutzungsgewohnheiten und -bedürfnisse (insbesondere bei Kindern und Jugendlichen),
- einer als sach- und auftragsgerecht erachteten Gleichstellung von Kinderinhalten mit Bildungsinhalten und
- der Angleichung mit der bereits 2020 genehmigten Verweildauer für Kinderangebote beim ZDF (vgl. KiKA-TMÄK, S. 35 ff.).

Die Tabelle stellt die Verweildauern zusammenfassend dar:

| Inhalte | Verweildauer |
|---|--|
| Kinderspielfilme | 5 Jahre |
| Kinder-Dokumentationen | |
| Kinderhörspiele | |
| Märchen | |
| Kinderserien | |
| Erklärstücke | |
| Lehr- und Lerninhalte | |
| Kindernachrichten | |
| Kinderunterhaltung | |
| Interaktive Audiovisuelle Inhalte | |
| Zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien | unbefristet (§ 32 Abs. 1 Satz 2 MStV) |

Tabelle 1: Verweildauern für Kinderinhalte (vgl. KiKA-TMÄK, S. 38)

Im Übrigen gelten jeweils die staatsvertraglichen Bestimmungen zu den Verweildauern (§ 30 Abs. 2 MStV).

Die Verweildauerkonzepte der übrigen Big Five und der Landesrundfunkanstalten, die im September 2021 den Gremien zur Genehmigung vorgelegt werden, sehen ebenfalls eine generelle Verweildauer der für Kinder bestimmten Inhalte von fünf Jahren vor. Mit der für das Telemedienangebot des KiKA vorgesehenen Ausweitung der Verweildauern wird gewährleistet, dass für alle öffentlich-rechtlichen Kinderangebote einheitliche und damit nutzerfreundliche Verweildauern gelten (vgl. Vorlage zur Prüfung des KiKA-TMÄK vom 13.09.2021, S. 2).

III. Gang des Verfahrens

1. Verfahrenseröffnung und Organisation des Verfahrens

Auf seiner 200. Sitzung am 13. September 2021 hat die Intendantin dem Rundfunkrat das TMÄK zu *KiKA Telemedien* vorgelegt und die Eröffnung des Genehmigungsverfahrens beantragt. In weiteren Beschlussfassungen hat der Rundfunkrat die Aufgabenteilung zwischen Rundfunkrat, dem TMA und der/dem Vorsitzenden des Rundfunkrates bei der Durchführung von DST-Verfahren sowie das weitere Vorgehen, insbesondere die Durchführung eines Interessenbekundungsverfahrens zur Auswahl einer Gutachterin bzw. eines Gutachters (A.III.3), festgelegt.

Der TMA ist als der federführend zuständige Ausschuss des Rundfunkrates mit der organisatorischen und inhaltlichen Vorbereitung und Vorberatung von Vorlagen im Rahmen des DST-Verfahrens betraut.

a) Zurverfügungstellung der Unterlagen

Gemäß Ziffer II. Abs. 6 ARD-Genehmigungsverfahren sind alle für die Befassung erforderlichen Unterlagen den Mitgliedern des Rundfunkrates zur Verfügung zu stellen.

Dies erfolgt elektronisch über den sogenannten Gremiensharepoint des Rundfunkrates, auf den nur Gremienmitglieder zugriffsberechtigt sind.

Die Beschlussvorlagen an den Rundfunkrat wurden zudem den Mitgliedern des Verwaltungsrates, die an den Sitzungen des Rundfunkrates teilnahmeberechtigt sind, zur Verfügung gestellt.

b) Schriftliche Vertraulichkeitserklärungen

Alle Rundfunk- und Verwaltungsratsmitglieder haben die nach Ziffer II. Abs. 3 Satz 4 ARD-Genehmigungsverfahren erforderliche Vertraulichkeitserklärung unterzeichnet, in denen sie sich zur unbedingten Vertraulichkeit und Verschwiegenheit bezüglich der Geschäftsgeheimnisse Dritter verpflichten. Im Verfahren sind keine als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse Dritter gekennzeichneten Informationen übermittelt worden.

c) Veröffentlichung des Telemedizinänderungskonzeptes

Gemäß Ziffer II. Abs. 2 ARD-Genehmigungsverfahren wurde am 14. September 2021 das KiKA-TMÄK i.d.F. vom 19.08.2021 auf der Webseite des Rundfunkrates veröffentlicht [6].

d) Aufforderung zur Stellungnahme für Dritte

Mit der Veröffentlichung des KiKA-TMÄK wurden Dritte zur Stellungnahme aufgefordert und in einer Pressemitteilung vom gleichen Tage die Verfahrenseröffnung bekannt gegeben und Dritte auf die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme hingewiesen [7]. Die Stellungnahmefrist umfasste gemäß § 32 Abs. 5 Satz 2 MStV sechs Wochen und endete am 26. Oktober 2021.

2. Stellungnahmen Dritter

Es gingen vier Stellungnahmen fristgemäß bis zum 26. Oktober 2021 bei der Vorsitzenden des Rundfunkrates ein. Gemäß Ziffer II. Abs. 6 ARD-Genehmigungsverfahren wurden die Stellungnahmen Dritter den Rundfunkratsmitgliedern zugänglich gemacht. Am 28. Oktober 2021 wurden die Stellungnahmen der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz (im Folgenden: GVK) übermittelt, die diese den zuständigen Gremien der ARD und des ZDF zugänglich machte, sowie am 01. November 2021 an die Intendantin übermittelt. Der marktlichen Gutachterin wurden die Stellungnahmen nach der Beauftragung am 03. Dezember 2021 ebenfalls gemäß Ziffer II. Abs. 5 ARD-Genehmigungsverfahren zur Verfügung gestellt (A.III.3).

Folgende Institutionen und Verbände haben Stellungnahmen übersandt:

- Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger e.V. / Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. [8 Seiten] (im Folgenden: *BDZV/VDZ*);
- Deutsche Bischofskonferenz [3 Seiten] (im Folgenden: *DBK*);
- Evangelischer Medienverband in Sachsen e.V. [1 Seite plus Anlage] (im Folgenden: *EMV*);
- VAUNET – Verband privater Medien e.V. [13 Seiten] (im Folgenden: *VAUNET*).

Die Stellungnahme des BDZV/VDZ nimmt ausdrücklich Bezug auf die Stellungnahme des BDZV/VDZ, die im DST-Verfahren 2015/16 eingebracht wurde und in diesem Verfahren auch berücksichtigt worden ist [2]. Nimmt aber dann zu den besonders relevanten Aspekten, die das KiKA-TMÄK betreffen, Stellung (vgl. BDZV/VDZ, S. 1).

Die Stellungnahme des EMV bezieht sich sowohl auf das KiKA-TMÄK als auch auf das MDR-TMÄK, welches in einem eigenständigen DST-Verfahren geprüft wird. Der Stellungnahme ist die Stellungnahme des EMV von 2015 zum TMK *MDR Telemedien* beigefügt. Diese Stellungnahme ist im DST-Verfahren zum TMK *MDR Telemedien* berücksichtigt worden [8].

Die Stellungnahme des VAUNET setzt Bezüge zu bzw. verweist auf die Stellungnahme des damaligen VPRT von 2016 zum TMK *KiKA Telemedien* (vgl. VAUNET, S. 1, 4).

Bei den Stellungnahmen ist zu berücksichtigen, dass diese sich in Teilen nicht allein auf die zu prüfende wesentliche Änderung beziehen, sondern Anmerkungen zu weiteren Beschreibungen im KiKA-TMÄK machen. Hierauf wird ergänzend Bezug genommen.

3. Gutachten zu den Auswirkungen der wesentlichen Änderung auf alle relevanten Märkte

Nach § 32 Abs. 5 Satz 4 und 5 MStV ist zur Beurteilung der Auswirkungen der geplanten wesentlichen Änderung auf alle relevanten Märkte unabhängige gutachterliche Beratung durch den Rundfunkrat hinzuzuziehen. Der Name der Gutachterin bzw. des Gutachters ist bekannt zu geben. Die Auswirkungen der geplanten wesentlichen Änderung sind gemäß § 32 Abs. 4 Satz 3 auf Prüfstufe 2 (*B.II.1, S. 34 ff.*) zu berücksichtigen.

Der TMA wurde mit der Verfahrenseröffnung am 13. September 2021 mit der Vorbereitung der Auswahl einer Gutachterin bzw. eines Gutachters im Wege eines nicht-förmlichen Interessenbekundungsverfahrens (IBK) beauftragt.

Mit der Veröffentlichung einer Pressemitteilung am 14. September 2021 wurden Unternehmen, Institute oder Freischaffende, die Interesse an der Erstellung eines entsprechenden Gutachtens haben könnten, darauf aufmerksam gemacht [9]. Der Beauftragungsumfang und der Ablauf des IBK wurden auf der Webseite des Rundfunkrates veröffentlicht. Die Frist zur Abgabe einer schriftlichen Interessenbekundung endete am 12. Oktober 2021.

Die drei geeignetsten Bewerber präsentierten ihre Angebote am 21. Oktober 2021 vor dem TMA und standen den Mitgliedern für Fragen zum Angebot zur Verfügung. Im Anschluss erhielten alle drei Bewerber Gelegenheit, bis zum 02. November 2021 ein verbindliches Angebot abzugeben. Von der Gelegenheit machten sie Gebrauch. Im Ergebnis, auf Basis der verbindlichen Angebote, empfahl der TMA dem Rundfunkrat, *European Economic & Marketing Consultants – EE&MC GmbH* (im Folgenden: EE&MC) zu beauftragen.

Mit Beschluss vom 29. November 2021 hat der Rundfunkrat EE&MC mit der Erstellung eines Gutachtens zu den Auswirkungen der wesentlichen Änderung auf alle relevanten Märkte beauftragt. Der Name der Gutachterin wurde am 02. Dezember 2021 auf der Webseite des Rundfunkrates bekanntgegeben.

Das Gutachten wurde am 09. Mai 2022 dem TMA präsentiert und beraten, um die Ergebnisse in der Abwägungsentscheidung berücksichtigen zu können. Dabei wurden insbesondere die Auswirkungen der geplanten wesentlichen Änderung auf alle relevanten Märkte durch die Gutachterin erläutert. Die finale Fassung des Gutachtens wurde dem Rundfunkrat am 07. Juni 2022 übermittelt und am 08. Juni 2022 der Intendantin zur Kommentierung weitergeleitet. Das Gutachten wurde am 24. Juni 2022 an die GVK übermittelt, die dieses den zuständigen Gremien der ARD und des ZDF zugänglich machte bzw. übermittelte.

4. Kommentierung durch die Intendantin

Gemäß Ziffer II. Abs. 6 ARD-Genehmigungsverfahren sind die Stellungnahmen Dritter und Gutachten an die Intendantin zur Kommentierung weiterzuleiten.

Am 15. Juni 2022 übermittelte die Intendantin die Kommentierung der Stellungnahmen Dritter und des marktlichen Gutachtens an den Vorsitzenden des Rundfunkrates.

Die Kommentierung wurde am 24. Juni 2022 an die GVK übermittelt, die diese den zuständigen Gremien der ARD und des ZDF zugänglich machte bzw. übermittelte.

5. Weitere Sachverhaltsermittlungen

Der TMA übermittelte am 24. Mai sowie am 17. Juni 2022 Nachfragen zum KiKA-TMÄK an die Intendantin. Die Antworten der Intendantin gingen am 15. Juni sowie am 23. Juni 2022 ein. Hierauf wird im Weiteren Bezug genommen.

6. Mitberatung in den Gremien der ARD und des ZDF

Gemäß Ziffer III. Abs. 1 in Verbindung mit Ziffer II. Abs. 7 bis 9 ARD-Genehmigungsverfahren koordiniert die ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz, GVK, die Beratung in den Gremien der ARD-Landesrundfunkanstalten, des Programmbeirates *Erstes Deutsches Fernsehen* (im Folgenden: ARD-Programmbeirat) und des ZDF-Fernsehrats. Auf der Grundlage der Beratungsergebnisse aus den Gremien der Landesrundfunkanstalten und des ZDF-Fernsehrates gibt die GVK eine Beschlussempfehlung an den Vorsitzenden des federführend zuständigen Rundfunkrats ab. Die Beschlussempfehlung der GVK kann ihrerseits Fragen und Anregungen enthalten. Der ARD-Programmbeirat leitet seine Stellungnahme der GVK zu, die diese an den Vorsitzenden des federführend zuständigen Rundfunkrats weiterleitet. Der Verlauf des Mitberatungsverfahrens ist in der Beschlussempfehlung der GVK dokumentiert.

a) Verfahrensrelevante Unterlagen

Folgende verfahrensrelevanten Unterlagen sind den mitberatenden Gremien zur Verfügung gestellt worden:

- die Stellungnahmen Dritter;
- das Gutachten zu den Auswirkungen der wesentlichen Änderung auf alle relevanten Märkte (marktliches Gutachten);
- die Kommentierungen der Intendantin zu den Stellungnahmen Dritter und des marktlichen Gutachtens;
- eine vom Rundfunkrat erstellte Mitberatungsvorlage.

b) Mitberatungsvorlage des Rundfunkrates

Der TMA hatte in seiner Sitzung am 23. Juni 2022 alle eingeholten Abwägungsgrundlagen und Informationen zusammengeführt und in eine Mitberatungsvorlage einfließen lassen. Darüber hinaus hat sich der TMA mit weiteren Inhalten des TMÄK befasst und die Erkenntnisse hierzu in der Mitberatungsvorlage dokumentiert.

Der Rundfunkrat hat auf seiner Sitzung am 05. Juli 2022 die Vorlage beraten und auf Empfehlung des TMA beschlossen. Daraufhin wurde das Mitberatungsverfahren, koordiniert durch die GVK, gemäß Ziffer III. Abs. 1 i.V.m. Ziffer II. Abs. 7 bis 9 der ARD-Genehmigungsverfahren durchgeführt.

c) Beschlussempfehlung der GVK und Mitberatungsvotum ARD-Programmbeirat

Die GVK übermittelte am 14. November 2022 die Beschlussempfehlung der GVK sowie das Mitberatungsvotum des ARD-Programmbeirates an den Vorsitzenden des Rundfunkrates. Hierauf wird im Weiteren Bezug genommen.

7. Beratungen des Rundfunkrates

Der TMA befasste sich am 05.07.21, 02.09.21, 04.10.21, 21.10.21, 15.11.21, 28.04.22, 05.05.22, 09.05.22, 23.06.22 sowie am 24.11.22 mit dem Verfahrensgegenstand.

Der Vorsitzende des TMA informierte den Rundfunkrat in den Sitzungen anlassbezogen über den Verfahrensstand, insbesondere über die Zurverfügungstellung der Informationsgrundlagen, für die zu treffende Abwägungsentscheidung. Die Beschlussfassungen des Rundfunkrates sind dem Verfahrensablauf zu entnehmen.

Die abschließende Beratung und die Entscheidung erfolgte auf der Sitzung des Rundfunkrates am 05. Dezember 2022. Die Entscheidung wurde mit der gemäß § 32 Abs. 6 Satz 1 MStV erforderlichen Mehrheit getroffen.

IV. Verfahrensfragen

1. Drei-Stufen-Test-Verfahren aufgrund von Etat-Steigerungen

a) Stellungnahme VAUNET

VAUNET kritisiert, dass ausweislich des „enormen Anstieg[s] des KiKA-Telemedienetats von 2020 auf 2021“ (vgl. KiKA-TMÄK, S. 14) eine „Etaterhöhung von deutlich mehr als 10 Prozent“ vorliege, welche ohne sachlich hinreichende Gründe genehmigt worden sei, ohne ein DST-Verfahren einzuleiten.

Es sei nicht erkennbar, ob eine Prüfung des Rundfunkrates gemäß dem Genehmigungsbeschluss des Rundfunkrates zum KiKA-TMK i.d.F. vom 28.10.2016 aufgrund der Etaterhöhung erfolgt sei (vgl. VAUNET, S. 13).

b) Bewertung des Rundfunkrates

Eine solche Prüfung ist erfolgt. Der federführend zuständige TMA befasst sich regelmäßig mit Stand und Weiterentwicklung des Telemedienangebotes von KiKA. Bestandteil dieser Befassungen sind auch die Aufwände für dessen Erstellung. Er prüft dahingehend auch, ob Steigerungen in der Gesamtschau und Abwägung der positiven bzw. negativen Aufgreifkriterien gemäß Ziffer I. ARD-Genehmigungsverfahren die Durchführung eines Drei-Stufen-Test-Verfahrens erforderlich machen. Hierüber wird der Rundfunkrat informiert.

2. Prüffähiges Konzept

a) Stellungnahme Dritter VAUNET

VAUNET vermisst im Telemedienänderungskonzept die erforderliche Detailtiefe in der Angebotsbeschreibung und Kostenaufschlüsselung. Folglich könnten die Auswirkungen der geplanten Änderungen auf den publizistischen und ökonomischen Markt nicht umfassend und so detailliert wie nötig bewertet werden (vgl. VAUNET, S. 2).

b) Ausführungen der Intendantin

Bereits mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag haben die Länder den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Auftrag erteilt, Telemedienangebote anzubieten. Mit der in § 32 MStV vorgesehenen Möglichkeit, die inhaltliche Ausrichtung der Telemedienangebote in Telemedienkonzepten zu konkretisieren, wurde ein Rahmen er-

öffnet, in dem es den Rundfunkanstalten erlaubt sei, ihre Telemedienangebote zeitgemäß weiterzuentwickeln, ohne jeweils neue DST-Verfahren durchführen zu müssen. Zwar sei es richtig, dass § 32 Abs. 1 S. 1 MStV ein Gebot der Konkretisierung und näheren Beschreibung enthalte, dieses müsse jedoch in einem mittleren Abstraktionsniveau verstanden werden, um den Rundfunkanstalten – als Ausfluss der Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Entwicklungen zu ermöglichen und zu garantieren (vgl. Kommentierung, S. 9).

c) Bewertung des Rundfunkrates

Der Rundfunkrat nimmt die Stellungnahme und die Ausführungen der Intendantin zur Kenntnis. Er ist der Auffassung, dass das Gebot der Konkretisierung im KiKA-TMÄK erfüllt ist und mithin ein prüffähiges Konzept vorliegt. Dem in einzelnen Punkten identifizierten Konkretisierungsbedarf, auch hinsichtlich der Kosten, hat der Rundfunkrat durch weitere Sachverhaltsermittlungen Rechnung getragen. Zur Beurteilung auf den publizistischen und ökonomischen Markt ist das marktökonomische Gutachten heranzuziehen (*B.II.1, S. 34 ff.*).

d) Stellungnahme Dritter BDZV/VDZ

Dass die Inhaltevermittlung im Telemedienangebot des KiKA schwerpunktmäßig mittels Bewegtbild und Ton erfolge, entbinde nicht von der konkreten Verpflichtung, auch im Einzelfall und für zukünftige Tätigkeit des KiKA Vorkehrungen zur Einhaltung des Verbotes aus § 30 Abs. 7 MStV zu treffen. Das TMÄK enthalte jedoch abseits der aus der ARD-Vorlage entnommenen abstrakten Ausführungen keinerlei konkrete Vorgaben dafür, wie das Verbot der nicht-sendungsbezogenen Presseberichterstattung in den Telemedien des KiKA, auch auf Drittplattformen, eingehalten werden solle (vgl. BDZV/VDZ, S. 2).

e) Bewertung des Rundfunkrates

Das Telemedienänderungskonzept enthält die staatsvertraglich geforderte Beschreibung der Maßnahmen zur Einhaltung des Verbotes der Presseähnlichkeit. Zur inhaltlichen Bewertung siehe Abschnitt B.I.3.c) auf Seite 28.

3. Verfahrensrügen

a) Stellungnahme Dritter BDZV/VDZ

BDZV/VDZ bemängeln, dass nur die staatsvertraglich vorgegebene Mindestfrist zur Stellungnahme gewährt wurde und keine vorherige Information, dass ein DST-Verfahren durchgeführt werde, bekannt gegeben wurde (BDZV/VDZ, S. 1).

b) Bewertung des Rundfunkrates

Die gesetzlich vorgeschriebene Frist von sechs Woche wurde eingehalten (siehe *A.III.1.d), S. 10*). Den Rundfunkrat erreichte dahingehend auch keine Bitte vonseiten Dritter, eine Fristverlängerung zu gewähren. Eine Vorinformation ist nicht geboten, da DST-Verfahren mit Beschluss hierzu durch den Rundfunkrat eingeleitet werden. Auf

die Möglichkeit für Dritte, Stellung zum veröffentlichten KiKA-TMÄK zu nehmen, wurde auf der Webseite des Rundfunkrates hingewiesen, darüber hinaus ist eine Pressemitteilung veröffentlicht worden. Gleichwohl wird der Rundfunkrat die Stellungnahme dahingehend berücksichtigen, dass für zukünftige DST-Verfahren die Mindestfrist ggfs. angemessen verlängert werden kann.

B. Materielle Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 MStV

I. Erste Stufe: Entspricht die wesentliche Änderung den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?

Nach § 32 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 MStV hat der Rundfunkrat auf der ersten Stufe zu prüfen, ob die im TMÄK beschriebene wesentliche Änderung den demokratischen, sozialen und kulturellen – mithin den kommunikativen – Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht. Dabei sind der in § 26 MStV formulierte allgemeine Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die telemedienspezifischen Vorgaben des § 30 MStV zu berücksichtigen.

1. Allgemeine Anforderungen (§ 26 MStV)

a) Ausführungen im KiKA-TMÄK

Das Bedürfnis der verlängerten Verweildauern von Kinderinhalten ergebe sich aus dem gewandelten Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer. Es sei eine (anhaltende) Nutzungsverschiebung zugunsten des (zeitsouveränen) Abrufes von Inhalten zu konstatieren. Damit einher gehe die Erwartung der Kinder und Jugendlichen, „auf Einzelbedürfnisse speziell zugeschnittene Inhalte, individuell für bestimmte Ziel- und Interessengruppen kuratierte Angebote, eigenständige audiovisuelle Angebote sowie die Möglichkeit zur Offline-Nutzung von Inhalten“.

Durch eine Verlängerung der Verweildauer auf bis zu fünf Jahre könne sichergestellt werden, dass die Inhalte von KiKA aus den Bereichen Bildung, Information, Fiktion und Unterhaltung den Kindern und Jugendlichen über einen längeren Zeitraum zur Verfügung gestellt werden können.

Zudem müssten Verweildauerfristen insgesamt länger werden, um gemäß dem öffentlich-rechtlichen Auftrag möglichst viele Menschen mit beitragsfinanzierten Inhalten erreichen zu können und die Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer, auch im Sinne der Beitragsakzeptanz, zu erhalten (vgl. KiKA-TMÄK, S. 35 ff.).

b) Stellungnahmen Dritter

aa) DBK und EMV

In ihren Stellungnahmen befürworten und begrüßen sowohl die DBK als auch der Evangelische Medienverband in Sachsen eine Verlängerung der Verweildauern. Sie entsprächen einem sozialen, kulturellen und demokratischen Bedürfnis (vgl. EMV, S. 1). Man stelle fest, dass es inzwischen zum Alltag der Mediennutzung auch von Kindern und Jugendlichen gehöre, Bewegtbildangebote zeitunabhängig online abrufen zu können (vgl. DBK, S. 3).

bb) BDZV/VDZ

BDZV/VDZ merken an, dass die Begründung zur Verlängerung der Verweildauer im TMÄK sich darauf beschränke, diese als „sach- und auftragsgerecht“ und als durch

„Nutzungsgewohnheiten und -bedürfnisse“ gerechtfertigt zu bezeichnen. Ausführungen dazu, weshalb der bisher mögliche Zeitraum von bis zu zwei Jahren hierfür nicht ausreicht und ein Zeitraum von (bis zu) fünf Jahren wiederum in der Sache erforderlich und angemessen sind, seien nicht erfolgt (vgl. BDZV/VDZ, S. 4 f.).

cc) VAUNET

VAUNET lehnt eine Ausweitung der Verweildauerfristen ab und begründet dies mit der nicht hinreichend substantiierten Beschreibung im TMÄK. Es erfolge ein pauschaler Verweis auf das ZDF-TMÄK von 2019/2020. Für VAUNET sei nicht erkennbar, dass die Ausweitung der Verweildauer im Zusammenhang mit einer größeren Bandbreite an zielgruppengerechten Inhalten einhergehe, da ARD und ZDF bereits über einen Inhalte-Katalog von mehr als 250.000 Filmen, Dokumentationen, Satire- und Serienstoffen verfügen würden. Eine mangelnde Akzeptanz sei bei einem Nutzungszuwachs von 70 Prozent bei KiKA-Telemedien im Jahr 2020 nicht erkennbar (VAUNET, S. 7 f.).

c) Ausführungen der Intendantin

aa) zu Stellungnahmen DBK und EMV

Beide Institutionen erkennen an, dass die Verantwortung des Angebots für Kinder bis 13 Jahre im Kern eine besondere Aufgabe mit einem Höchstmaß an Verantwortung für die KiKA Zielgruppe gerade in Zeit und Raum der Digitalisierung darstelle.

Dazu ergänzend bestehe aus Sicht des KiKA diese Verantwortung darin, Kindern den breitest möglichen Zugang zu altersentsprechenden, d.h. ihrer Entwicklung qualitätsgeführten Inhalten, so leicht wie möglich unter einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Adresse, dem Kinderkanal von ARD und ZDF, barrierefrei, zu ermöglichen. Das kooperierte Angebot von ARD und ZDF verfolge dieses Ziel bereits seit seiner Gründung. Festzuhalten und wesentlich sei, dass es sich nicht um ein neues Angebot handle, lediglich um eine anpassende Veränderung des genehmigten Telemedienkonzepts von 2016 (vgl. Kommentierung, S. 3).

bb) zu Stellungnahme BDZV/VDZ

Die Verweildauer von bis zu 5 Jahren greife die Lebenswirklichkeit, die Interessen und die Erwartungshaltung der jungen Zielgruppe an non lineare Angebote auf. Das gelte im Besonderen dann, wenn die Angebote als klassisches Repertoire inhaltlich qualitativ einen über zwei Jahre hinausgehenden Relevanz-Zyklus erlauben, was bei Bildungsangeboten, wie der bildenden Wissensvermittlung für Kinder, in der Regel sach- und themenbedingt naturgegeben sei. Das KiKA-TMÄK überführe und harmonisiere das Thema Verweildauer in einen öffentlich-rechtlichen Gesamtkontext bei den gemeinsamen Angeboten für Kinder. Eine längere Verweildauer sei auch unter einem wirtschaftlichen Blickwinkel im Sinne eines nachhaltigeren, schonenderen Umgangs mit Beitragsgeldern zu werten (vgl. Kommentierung, S. 5 f.).

d) Weitere Sachverhaltsermittlung

Zu den Aussagen des KiKA-TMÄK hinsichtlich des veränderten Nutzungsverhaltens in den Teilzielgruppen des KiKA (Vorschule, Grundschule, Preteens und Erwachsene/Eltern) hat sich der Rundfunkrat weitere Informationen eingeholt; auch zum sogenannten *long tail*-Effekt (vgl. KiKA-TMÄK, S. 18), das heißt ein Abruf von Inhalten über einen längeren Zeitraum hinweg, und den erhöhten Abrufzahlen während der Corona-Pandemie 2020/21, die eine bedürfnisgerechte Auftragserfüllung zeigen, hat der Rundfunkrat Nachfragen an die Intendantin gestellt.

In ihren Antworten hat die Intendantin anhand von Mediennutzungsstudien dargestellt, dass sich etwa die (lineare) Sehdauer von Kindern (3 bis 13 Jahre) ggü. 2011 von 93 min. auf 46 min. 2021 etwa halbiert hat. Durch weitere empirische Studien wird belegt, dass eine verstärkte Online-Bewegtbildnutzung in allen Teilzielgruppen zu beobachten ist; dies trifft auch auf die Nutzung bzw. die Nutzungszeit auf Drittplattformen zu (vgl. Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 7 f., 17 ff.).

Der *long tail*-Effekt wird anhand ausgewählter vergleichbarer Beispiele dokumentiert. Die hier gezeigten Abrufzahlen lassen erkennen, dass auch nach langer Onlinestellung ein Interesse der Zielgruppe besteht (vgl. Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 7, 16). Bezüglich der Abrufzahlen während der Corona-Pandemie ist zu konstatieren, dass diese nicht nur für Informations- und Wissensangebote, sondern auch für fiktionale/unterhaltsame Angebote hohe Steigerungen (62 Prozent) im Vergleich der Jahre 2020 und 2021 aufweisen (vgl. Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 8, 23).

Auch wenn diese Zahlen auf einem hohen Aggregationsniveau vorliegen oder beispielhafte Darstellungen sind, liefern sie nach Auffassung des Rundfunkrates hinreichende Informationen bezüglich der Aussagen des KiKA-TMÄK. Detaillierte Betrachtungen sind Gegenstand der nachlaufenden Telemedienkontrolle des Rundfunkrates.

e) Bewertung des Rundfunkrates

Die Verlängerung der Verweildauern erfüllt die Anforderungen des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Das sich wandelnde Mediennutzungsverhalten in der Bevölkerung allgemein und spezifisch bei Kindern und deren Eltern bzw. Personensorgeberechtigten führt zu veränderten kommunikativen Bedürfnissen, denen KiKA Rechnung zu tragen hat, um seinen Auftrag erfüllen zu können.

Die Verlängerung hat auch eine längere Auffindbarkeit und potentiell höhere Reichweite der Inhalte zur Folge, damit stärkt sie den Kernauftrag öffentlich-rechtlicher Angebote, als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken (§ 26 Abs. 1 MStV).

Dem Einwand, dass es keiner Verweildauerverlängerung bedarf, da eine Erfüllung der kommunikativen Bedürfnisse auch durch die genehmigten Verweildauern gegeben ist, steht nach Auffassung des Rundfunkrates die verfassungsrechtlich garantierte Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entgegen. KiKA steht hier ein in die Zukunft gerichteter Beurteilungsspielraum, insbesondere hinsichtlich Geeignetheit und Erforderlichkeit für eine Verlängerung der Verweildauern zur Auftragserfüllung (s. S. 27) zu.

Der Rundfunkrat begrüßt die intendierte Harmonisierung der Verweildauern für die Telemedienangebote der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und des ZDF bei den Inhalten für Kinder (vgl. KiKA-TMÄK, S. 35 ff.).

Diese steigert nach Auffassung des Rundfunkrates die publizistische Wirksamkeit der Angebote, insbesondere bei Gemeinschaftsangeboten – wie KiKA – und verbessert durch eine Vereinheitlichung der Verweildauerregelungen die positive Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Angebote durch die Nutzerinnen und Nutzer.

Eine längere Verweildauer der Inhalte ist nicht nur unter dem Blickwinkel eines nachhaltigeren, schonenderen Umgangs mit Beitragsgeldern zu betrachten, sondern – wie die mitberatenden Gremien hervorheben – auch vor dem Hintergrund der Erwartungen der Allgemeinheit zu bewerten, dass die von ihr finanzierten Inhalte möglichst lange Zeit abrufbar sein müssen (vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 5 f.).

2. Telemedienspezifische Anforderungen (§ 30 Abs. 3, 4 i.V.m. § 32 Abs. 1 MStV)

Die telemedienspezifischen Anforderungen konkretisieren die Maßstäbe, die an öffentlich-rechtliche Telemedienangebote anzulegen sind, um vom Auftrag umfasst zu sein. Zu prüfen sind an dieser Stelle die Beschreibungen im KiKA-TMÄK, insbesondere hinsichtlich der normierten Ge- und Verbote für Telemedienangebote gemäß § 32 Abs. 1 MStV.

a) Ausführungen im KiKA-TMÄK

Die Beschreibungen zu den telemedienspezifischen Anforderungen zur Gestaltung und den Inhalten entsprechen weitestgehend den Kapiteln, die die Intendantinnen und Intendanten der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten in den jeweiligen TMÄK vorgelegt haben. Damit werde das Ziel verfolgt, die Telemedienangebote in der ARD zeitgemäß weiterentwickeln zu können und dem geltenden Rechtsrahmen anzupassen. Dies gelte insbesondere für die Verweildauerkonzepte. Das geschehe vor dem Hintergrund einer besseren Vernetzung der Angebote miteinander, auch im Hinblick auf die gemeinschaftlich betriebenen Angebote wie die ARD Media- bzw. -audiothek. Ein sich daraus ergebender einheitlicher Beurteilungsmaßstab soll sowohl den einzelnen Gremien als auch der Gremiovorsitzendenkonferenz der ARD (GVK) die Kontrolltätigkeit erleichtern (vgl. KiKA-TMÄK, S. 5 f.).

Die Beschreibungen im TMÄK enthalten Aussagen zu:

- Public Value (Archivhalte, Freie Lizenzen, Vernetzung) (Kap. 3.1),
- Personalisierung (3.2),
- Maßnahmen für Daten- und Jugendmedienschutz und Barrierefreiheit (3.3),
- Maßnahmen zur Einhaltung des Verbotes der Presseähnlichkeit (3.4),
- *Eigenständige Audio- und Videohalte (online only)* (4.1.1),
- Rolle und Bedeutung von Online- und Drittplattformen (4.1.2).

b) Bewertung des Rundfunkrates

Die Beschreibungen im KiKA-TMÄK stehen im Einklang mit den gemäß § 32 Abs. 1 MStV geforderten Inhalten, wobei zu berücksichtigen ist, dass diese Beschreibungen im Zusammenhang mit der zu prüfenden wesentlichen Änderung zu betrachten sind.

Verlängerte Verweildauern stehen hinsichtlich der Erfüllung der kommunikativen Bedürfnisse mit diesen Aspekten in positivem Sachzusammenhang, beispielsweise, wenn ein barrierefreier bzw. -armer gestalteter Inhalt länger verfügbar ist oder aus journalistisch-redaktionellen Gründen Inhalte länger auf Drittplattformen eingestellt werden kann.

Im Übrigen wird auf die umfängliche Prüfung und Bewertung im DST-Verfahren zum genehmigten Telemedienkonzept verwiesen [2]. Die konkrete Ausgestaltung des Telemedienangebotes – auch bezogen auf die genannten Aspekte – ist Gegenstand der nachlaufenden Telemedienkontrolle des Rundfunkrates.

Der Rundfunkrat begrüßt es und nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass die mitberatenden Gremien eine Verständigung für eine harmonisierte Vorgehensweise hinsichtlich der nachlaufenden Telemedienkontrolle, insbesondere für die Gemeinschaftsangebote, koordiniert durch die GVK, befürworten (vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 3, 5).

c) Weitere Sachverhaltsermittlungen

Für eine entsprechende Bewertung hielt es der Rundfunkrat für erforderlich, zu verschiedenen Aspekten der Beschreibungen im KiKA-TMÄK konkretisierende Informationen einzuholen. Einzubeziehen sind auch die Hinweise und Anregungen, die im Rahmen des Mitberatungsverfahrens zu diesen Aspekten abgegeben worden sind (siehe A.III.6, S. 13).

aa) Archivinhalte, Freie Lizenzen und Vernetzung

Gemäß den gesetzlichen Vorgaben können zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien unbefristet angeboten werden. Ziel sei es, einen einfachen, dauerhaften und möglichst freien Zugang zu den Inhalten zu ermöglichen. Zeitgeschichtlich relevante Multimedia-Inhalte und ausgewählte Texte werden in als Archiv gekennzeichneten Bereichen der Webseiten vorgehalten (vgl. KiKA-TMÄK, S. 18). Auf Nachfrage antwortete die Intendantin, dass dies für KiKA kein zutreffendes Anwendungsszenario sei und hierfür auch keine Planungen existierten (vgl. Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 7).

Vor dem Hintergrund, dass – hinsichtlich der Ausweitung der Verweildauern – Kinder- und Bildungsinhalte gleichgestellt werden sollen (vgl. KiKA-TMÄK, S. 35), **empfiehlt der Rundfunkrat auch zu prüfen, inwiefern Inhalte des KiKA-Telemedienangebotes in ein Archiv überführt oder als Archivinhalte bereitgestellt werden können.**

Damit verbunden ist die Thematik der nach Creative-Commons-Regelungen lizenzierten Inhalte, die ebenso vor allem für bildende und informierende Inhalte Relevanz besitzen. Ziel sei es auch hier, insbesondere Kultur- und Bildungseinrichtungen aber auch privaten Nutzerinnen und Nutzern zu ermöglichen, kostenfrei, ohne rechtlichen

Verwaltungsaufwand oder zeitliche Beschränkungen ausgewählte Inhalte in deren Angebote einzubinden (vgl. KiKA-TMÄK, S. 18).

Im Einklang mit der Zielstellung, „Inhalte, die bilden und Wissen vermitteln in verstärktem Umfang der Allgemeinheit zu Gute kommen“ zu lassen (vgl. KiKA-TMÄK, S. 17), **erwartet der Rundfunkrat, dass die Bemühungen des KiKA dahingehend intensiviert werden, nach Creative-Commons-Regelungen lizenzierte Inhalte bereitzustellen und den Rundfunkrat entsprechend regelmäßig darüber zu unterrichten.**

Nach § 30 Abs. 4 Satz 3 und 4 MStV sollen die Anstalten ihre Telemedienangebote, die aus journalistisch-redaktionellen Gründen dafür geeignet sind, nicht nur vernetzen, sondern auch auf Inhalte verlinken, die Einrichtungen der Wissenschaft und Kultur anbieten, soweit diese aus journalistisch-redaktionellen Gründen für die Telemedienangebote geeignet sind (vgl. KiKA-TMÄK, S. 19 f.).

Den Aspekt der Vernetzung der am Gemeinwohl orientierten Institutionen („Gemeinwohlnetzwerke“) zeigt auch der *Leipziger Impuls III* als Handlungsfeld auf, zu deren Initiatoren der MDR gehört [10].

Auch die mitberatenden Gremien empfehlen, das Potential der Kooperationen mit Bildungsträgern und -einrichtungen als Beitrag für das Gemeinwesen zu nutzen und die Weiterverwertbarkeit öffentlich-rechtlicher Bildungsangebote im Zuge von CC-Lizenzen sowie des Embeddings von Wissens- und Bildungsinhalten in Online-Angeboten Dritter zu stärken (vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 8).

Der Rundfunkrat erwartet daher, dass KiKA in der konkreten Ausgestaltung seines Telemedienangebots diesem Gebot nach § 30 Abs. 4 Satz 3 und 4 MStV noch stärker Rechnung trägt und hierfür erforderliche Maßnahmen zur Umsetzung (weiter-)entwickelt.

bb) Personalisierung

Unter Personalisierung ist, kurzgefasst, die Möglichkeit zu verstehen, mit Hilfe von Algorithmen die Inhalte des Angebotes nach Kriterien zu präsentieren, die den (angenommenen) Bedürfnissen der Nutzerin oder des Nutzers eher entsprechen und sie damit besser erfüllt werden können. Eine Voraussetzung für ein personalisiertes Angebot ist das Sammeln und (automatisierte) Auswerten von nutzerspezifischen Daten. Personalisierte Angebote berühren damit unmittelbar Fragen des Datenschutzes.

Dem Vorteil einer besseren Erfüllung der Bedürfnisse steht das inzwischen gut erforschte Phänomen der kommunikativen Echokammern bzw. Filterblasen entgegen. Dies kann letztlich dazu führen, dass Nutzerinnen und Nutzer vorrangig Inhalte angeboten bzw. angezeigt bekommen, die ihren bestehenden Einstellungen bzw. Erwartungen entsprechen [11].

Personalisierung steht damit in einem Spannungsverhältnis zum Integrationsauftrag, den öffentlich-rechtliche Angebote zu erfüllen haben und kann nutzerseitig vielfaltseinschränkend wirken. Mit diesem Sachverhalt hat sich der Rundfunkrat bereits im Zuge des Genehmigungsverfahrens zum KiKA-TMK 2015/2016 eingehend befasst [2].

Der Rundfunkrat nimmt zur Kenntnis, dass das Element der Personalisierung im Telemedienangebot des KiKA, aber auch der ARD, für die Nutzerinnen und Nutzer freiwillig ist und ein hohes Datenschutzniveau gewährleistet bleibt und dass KiKA selbstverpflichtend darauf achtet, in allen Aspekten der Personalisierung auf einen altersgerechten und pädagogisch fundierten Schutz zu achten (vgl. KiKA-TMÄK, S. 21 f.). Dies ist nach Auffassung des Rundfunkrates Voraussetzung dafür, die Bedürfnisse gegenüber der Zielgruppe des KiKA (Kinder bis 13 Jahre) auftragsgerecht erfüllen zu können.

Der Rundfunkrat erwartet, dass er regelmäßig über den Einsatz und die Entwicklung algorithmenbasierter Personalisierung bei den Angeboten des KiKA sowie – insofern der KiKA seine Inhalte bei Gemeinschaftsangeboten einbringt auch über den Einsatz dort – die Wirksamkeit der journalistisch-redaktionellen Kuratierung unterrichtet wird.

Er regt an, dass bei der weiteren Entwicklung auch wissenschaftliche Erkenntnisse Berücksichtigung finden [12; 13].

cc) Barrierefreiheit und Teilhabe

Bezugnehmend auf die Beschreibungen im TMÄK (vgl. KiKA-TMÄK, S. 24 f.) hat sich der Rundfunkrat ergänzende Informationen zu den barrierefreien Angeboten eingeholt. Im Schwerpunkt setzt KiKA im linear angebotenen Programm Maßnahmen in den Bereichen: Untertitelung, Audiodeskription und Gebärdensprache ein. Insofern diese Inhalte im Telemedienangebot bereitgestellt werden, ist auch eine nonlineare Nutzung barrierefrei möglich. Darüber hinaus werden im Rahmen des geplanten Relaunches von *kika.de* auch die im KiKA-TMÄK beschriebenen Kriterien für eine barrierearme Bedienung/Bedienbarkeit berücksichtigt (vgl. Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 10 f.).

Längere Verweildauern müssten nach Auffassung der mitberatenden Gremien mit Barrierefreiheit und Nutzfreundlichkeit einhergehen, um die Vorgaben aus § 30 Abs. 3 MStV erfüllen zu können. Hierzu zählt auch, Angebote in „Einfacher“ oder „Leichter“ Sprache zu stärken. Die Gestaltungsgebote gelten jedoch auch hinsichtlich der Förderung der technischen und inhaltlichen Medienkompetenz von Minderheiten. Daher sollte auch die Ansprache von fremdsprachigen Minderjährigen konsequent in den Blick genommen werden. Betont wird die Wichtigkeit eines konsequenten Ausbaus barrierefreier Angebote für Kinder entsprechend den technischen Entwicklungen (vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 6).

Der Rundfunkrat nimmt die Anregungen der mitberatenden Gremien zustimmend zur Kenntnis. Er wird die genannten Aspekte zu Barrierefreiheit und Teilhabe im Zuge der nachlaufenden Telemedienkontrolle zum Gegenstand seiner Befassungen machen.

dd) Rolle und Bedeutung von Online- und Drittplattformen

§ 30 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 MStV bezieht sich auf die Verlinkung bzw. Vernetzung öffentlich-rechtlicher Angebote untereinander (*eigene Plattformen*) sowie eine Beauftragung, aus journalistisch-redaktionellen Gründen Telemedien auch auf *Drittplattformen* anbieten zu können, soweit dies zur Erreichung der Zielgruppe geboten ist.

Bei den Drittplattformen handelt es sich in der Regel um kommerzielle Plattformanbieter. Dies hat zur Folge, dass bei der Nutzung rechtliche, technologische und inhaltliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, die maßgeblich vom Plattformanbieter bestimmt werden [1, S. 9 f.]. Charakteristisch für diese kommerziellen Drittplattformen ist eine ausgeprägte algorithmenbasierte Personalisierung, die auf einer umfassenden Sammlung (und Auswertung) von nutzerbezogenen Daten basiert. Dies erfolgt insbesondere durch die Aufzeichnung von „Reaktionen“ wie beispielsweise dem *liken*, *sharen* und kommentieren. Die oben beschriebene Gefahr der kommunikativen Echokammern ist hier evident (s. S. 22).

Der Rundfunkrat hat sich bereits im DST-Verfahren 2015/2016 mit der Rolle und Bedeutung der Drittplattformen befasst und hierzu Erwartungen in seinem Genehmigungsbeschluss formuliert [2]. Er wird regelmäßig über den Einsatz von Drittplattformen durch den MDR informiert.

Grundsätzlich kritisch äußern sich VAUNET und BDZV/VDZ hinsichtlich der Nutzung von Drittplattformen. Die Beschreibungen der Kriterien zur Auswahl und die Bestimmung der Relevanz seien sehr allgemein und unspezifisch. VAUNET kritisiert, dass die Nutzung von Drittplattformen zur Erreichung jüngerer Zielgruppen im Widerspruch zum formulierten Anspruch stünde, ein eigenes Community-Angebot aufzubauen. Zudem vermisse man Ausführungen dazu, wie die Einhaltung ö.-r. Qualitätsmaßstäbe sichergestellt werden könne. Darüber hinaus sehe man eine Ausweitung auf sog. neue Plattformen, namentlich im Bereich des Videogaming als nicht vom Auftrag umfasst, da hier die dialogische Kommunikation in den Hintergrund trete (vgl. VAUNET, S. 4 ff.).

Die Stellungnahme des BDZV/VDZ thematisiert vor allem die (wettbewerbliche) Stärkung der Drittplattformen durch kostenfreie, jedoch beitragsfinanzierte (Text-)Beiträge. Dies schmälere die Vermarktungschancen privater Anbieter (vgl. BDZV/VDZ, S. 3 f.). Dieser Einwand ist im Rahmen der Betrachtung der marktlichen Auswirkungen und des publizistischen Beitrags auf der 2. Prüfstufe einzubeziehen.

(1) Erreichung der Zielgruppe

Zur Aussage, dass sich bestimmte Nutzergruppen bezogen auf die Zielgruppen des KiKA fast ausschließlich auf Drittplattformen bewegen und nur dort erreichbar sind, (vgl. KiKA-TMÄK, S. 30) hat die Intendantin in ihrer Antwort dargelegt, dass in den Altersgruppen 6 bis 9 Jahre (91 %) und 10 bis 12 Jahre (99 %) sehr hohe Nutzungsanteile gerade auf Drittplattformen entfallen. Dies gelte vor allem für *YouTube*, auch in der jüngsten Altersgruppe (3 bis 6 Jahre), in der vornehmlich Erwachsene die Mediennutzung steuern, sei *YouTube* ebenfalls die meistgenannte Drittplattform (vgl. Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 2, 15, 19).

In ihrer Kommentierung und der Antwort auf Nachfragen verweist die Intendantin darauf, dass die Nutzung von Drittplattformen vom Gesetzgeber ausdrücklich erlaubt worden sei. Für KiKA nutze man beispielsweise *YouTube Kids*, der als digitaler Schutzraum konzipiert wurde und publiziere dort ausgewählte KiKA-Inhalte (vgl. Kommentierung, S. 13 und Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 4). Insbesondere bei *YouTube Kids* versuche man gezielt die „Vorschuleltern“ anzusprechen und eine Rückführung auf KiKA-eigene Ausspielwege und Apps zu erreichen (vgl. Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 1 f.).

Die Entwicklung der Nutzendenzahlen im Bereich der Drittplattformen, insbesondere bei den sozialen Netzwerken, ist dynamisch [14]. Es kommt sowohl zu Marktein- als auch -austritten. Neue Drittplattformen können somit Relevanz für die Erreichbarkeit gewinnen.

In ihrer Kommentierung führt die Intendantin diesbezüglich aus, dass sich die Distribution auch an der technischen Umsetzbarkeit orientiere. Auf eine umfassende Darstellung der Drittplattformen, die für eine Nutzung geeignet seien, werde wegen des dynamischen Marktes bewusst verzichtet (vgl. Kommentierung, S. 14).

Nach Auffassung des Rundfunkrates ist es daher geboten, den Markt für Drittplattformen dahingehend kontinuierlich zu beobachten, inwiefern Drittplattformen geeignet sind, den kommunikativen Bedürfnissen durch die Bereitstellung von Angeboten Rechnung zu tragen. Eine Beschränkung auf bestimmte Plattformen oder Plattformen mit bestimmten Charakteristika lässt sich den Beauftragungsnormen nicht entnehmen.

(2) Journalistisch-redaktionelle Gründe

Die auf Drittplattformen bereitgestellten Inhalte sind an den gleichen (qualitativen) Maßstäben zu messen, die für die Inhalte des Telemedienangebotes per se gelten (siehe *B.I.3.a*), S. 26). Zu berücksichtigen ist, dass – wie eingangs beschrieben – die technologischen und inhaltlichen Rahmenbedingungen durch den Plattformbetreiber vorgegeben werden. Daraus folgt, dass die auf Drittplattformen präsentierten Inhalte und die Möglichkeiten, internetzspezifische Gestaltungsmittel einzusetzen, für die jeweilige Plattform zu adaptieren sind, um die intendierte Zielgruppe wirksam erreichen zu können.

In ihrer Kommentierung betont die Intendantin, dass es Ziel des KiKA sei, die Zielgruppe bei gleichbleibender inhaltlicher Qualität, unabhängig von Auspielweg oder Plattform, verantwortungsbewusst zu versorgen. Die bedürfnisadäquate Ausrichtung an den Teilzielgruppen des KiKA, auch bei der Verbreitung über Drittplattformen, gehe mit der Verpflichtung auf den KiKA-Qualitäts-Anspruch einher (vgl. Kommentierung, S. 14).

Hinsichtlich der Aussage, dass perspektivisch gesellschaftliche Kommunikationsräume zu schaffen seien, die unabhängig von den kommerziellen Social-Media-Konzernen angeboten werden sollen (vgl. KiKA-TMÄK, S. 42), verweist die Intendantin in ihrer Antwort darauf, dass für das Angebot des KiKA hier beispielsweise redaktionell geführte Chats zu aktualitäts-, themen- und formatbezogenen Inhalten auf KiKA.de angeboten werden. Um dies bedürfnisgerecht „state-of-the-art“ zu tun, fänden kontinuierliche technische und inhaltliche Optimierungen statt. Dies gelte auch für die Inhalte, die über Apps (bspw. die KiKA-Quizz-App) angeboten würden (vgl. Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 5).

Weitergehend legt die Intendantin dar, dass KiKA nach Teilzielgruppe und Drittplattformen differenzierte Maßnahmen umsetzt, um der Intention Rechnung zu tragen, Nutzerinnen und Nutzer auf die eigene Plattform zurückzuführen sog. Konversion (vgl. KiKA-TMÄK, S. 30). Im Vorschul- bzw. Grundschulbereich konzentrierte man sich beispielsweise auf „Marketingchannels“. Bei den 10 bis 13-Jährigen werde sog. Contentchanneling verwendet. Zielführend erscheine auch eine übergeordnete, digitale

Strategie für öffentlich-rechtliche Kinderinhalte (vgl. Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 1 f.).

Der Rundfunkrat erwartet, dass beim Einsatz von Drittplattformen stets Chancen und Risiken abgewogen werden, insbesondere beim Einsatz neuer Plattformen, denn Risiken ergeben sich dort vor allem aus den Rahmenbedingungen der Plattformbetreiber. Eine Erreichbarkeit der identifizierten Zielgruppen sollte nach Auffassung des Rundfunkrates mit den journalistisch-redaktionellen Zielen korrespondieren und diese kontinuierlich qualitativ und quantitativ evaluiert werden.

Der Rundfunkrat erwartet, dass die Bemühungen des KiKA dahingehend intensiviert werden, eine drittplattformdifferenzierende Konversions-Strategie umzusetzen. Der Rundfunkrat ist hierüber regelmäßig anhand von geeigneten Kennzahlen zu unterrichten.

Eine ausreichende Ressourcenausstattung, auch im Hinblick auf das Community-Management, ist notwendig, um die kommunikativen Bedürfnisse auftragsgerecht erfüllen zu können.

3. Kein Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote (§ 30 Abs. 1, 2, 5 und 7)

a) Journalistisch-redaktionelle Veranlassung und Gestaltung

Geboten ist gemäß § 30 Abs. 1 MStV i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 29 MStV, dass Telemedienangebote journalistisch-redaktionell veranlasst und gestaltet sind. Dieses Gebot bezieht sich auf die Herstellung und Verbreitung der Angebote. Ein Verstoß gegen dieses Gebot ist aus den Beschreibungen des TMÄK nicht erkennbar und wäre darüber hinaus Gegenstand der Telemedienkontrolle des genehmigten TMK.

b) Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen an die Verweildauerregelungen

Gemäß § 32 Abs. 1 S. 1 MStV sind angebotsabhängige Befristungen für die Verweildauern vorzunehmen. Zeit- und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 MStV sind unbefristet zulässig.

aa) Stellungnahme Dritter BDZV/VDZ

In Verbindung mit der Regelung nach dem Staatsvertrag, nach der Inhalte für Zeit und kulturgeschichtliche Archive mit informierenden, bildenden und kulturellen Telemedien unbegrenzt vorgehalten werden können, entstehe laut BDZV/VDZ ein Zeitfenster, in dem Inhalte des KiKA mit Zeitungs- und Zeitschrifteninhalten konkurrieren können. Hierdurch dürfe auch im Bereich Bildung und Information keine Verdrängung der von vielen Presseverlagen bereitgestellten Pressearchiven entstehen. Diese sind geschäftlich fest verankert und für die Refinanzierung von Verlagsangeboten entscheidend. Eine zu großzügige und staatsvertragswidrige Handhabung älterer Inhalte dieser Art darf also wiederum nicht zu presseartigen Archiven führen, die in dieser Form nicht vom Rundfunkauftrag gedeckt seien (vgl. BDZV/VDZ, S. 5).

bb) Ausführungen der Intendantin

Zu keiner Zeit verfolge das KiKA Angebot eine Intention, der hier vorzubeugen wäre. Das Bundesverfassungsgericht hat überdies in seinem Baden-Württemberg-Beschluss ausdrücklich die Bedeutung des freien publizistischen Wettbewerbs und der geistigen Auseinandersetzung für die Meinungsbildung betont. Verlängerte Verweildauern ermöglichen den Nutzerinnen und Nutzern eine längere Nutzungsdauer öffentlich-rechtlicher Telemedien und dienen dem durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten freien publizistischen Wettbewerb (vgl. Kommentierung, S. 6).

cc) Stellungnahme Dritter VAUNET

VAUNET mahnt an, dass der Regelungszweck des § 32 Abs. 1 S. 2 MStV unterlaufen werden würde, wenn, wie im Telemedienkonzept beschrieben, die Regelungen zu Online Only/Online First Inhalten und Verweildauerzeiträumen derart ineinandergriffen, dass eine Depublizierung de facto nicht mehr erfolgen müsse. VAUNET vermisste außerdem, einen Fixpunkt, ab dem die Verweildauerfrist starte. Dies bedeute, dass die Online Only Inhalte faktisch rund um die Uhr dauerhaft online verbleiben können. Es bedürfe einer klaren Abstandsregelung nach Fristende (vgl. VAUNET, S. 8 f.).

dd) Ausführungen der Intendantin

Hier erfasse VAUNET die Kategorien Online Only und Online First nicht korrekt. Zunächst sei sachbedingt zwischen Online Only und Online First zu unterscheiden, denn es handele sich um zwei verschiedene Kategorien von solitären Onlinenutzungen. Publizierungen wie auch Depublizierungen erfolgen auf Basis planerisch kuratierender bzw. journalistisch redaktioneller Entscheidungen bzw. jeweils selbsttätig am Ende der durch das Telemedienkonzept festgelegten Verweildauern. Dies dürfe jedoch erneute Veröffentlichungen, wie beispielsweise aus kuratierenden journalistisch redaktionellen Erwägungen, nicht ausschließen.

Bezüglich des geforderten Fixpunktes sei auch diese Sichtweise nicht anschlussfähig. Die Verweildauerfrist starte konkret mit der ersten Veröffentlichung der Inhalte. Das Telemedienänderungskonzept beinhaltet ein Verweildauerkonzept, das vorgibt, dass die Befristungen ab dem Tag der ersten Publikation, unabhängig vom Inhalt und seiner Angebotsform, gelten. Diese Vorgaben gelten auch für die Online Only Inhalte. Eine allgemeine Abstandsregel sei aus oben genannten Gründen nicht sachgerecht.

ee) Bewertung des Rundfunkrates

Ausweislich der Begründung zum 22. RÄStV ist es Gegenstand der Programmautonomie der Rundfunkanstalten, die für die Befristungen maßgeblichen Kriterien abzuwägen, wobei u. a. das Nutzerinteresse, der Kostenaufwand sowie technologische Bedingungen in Betracht zu ziehen und das Vorhandensein oder die Beschaffungsmöglichkeiten notwendiger Nutzungsrechte zu beachten sind [1, S. 12 f.].

Das zur Genehmigung vorgelegte Verweildauerkonzept entspricht nach Auffassung des Rundfunkrates den staatsvertraglichen Vorgaben. Es ergeben sich insbesondere vor dem Hintergrund der Ausführungen der Intendantin und der GVK-Beschlussemp-

fehlung keine Anhaltspunkte, dass die Anforderungen an die Verweildauerregelungen verletzt sein könnten oder die Verlängerung der Verweildauern nicht sachgerecht ist. Der MDR-Rundfunkrat hält das Verweildauerkonzept für publizistisch begründet und nachvollziehbar.

Im Übrigen ist es Gegenstand der ständigen Telemedienkontrolle des Rundfunkrates, die Einhaltung des genehmigten Verweildauerkonzeptes zu überwachen. Dies schließt auch ein, Hinweise Dritter auf eine mögliche Verletzung hin zu prüfen.

Bezüglich der Archive hat der Rundfunkrat die Intendantin um eine Konkretisierung gebeten. Diese seien für KiKA nicht geplant, insofern kann die geäußerte Befürchtung des BDZV/VDZ an dieser Stelle entkräftet werden. Nach Auffassung des Rundfunkrates können jedoch Archiv-Inhalte, vor allem mit bildenden Inhalten für Kinder, einen Beitrag zur Erfüllung des Auftrages leisten (s. S. 21). Der Beitrag zum Gemeinwohl (Public Value) ist in der Abwägung mit den kommerziellen Interessen privater Anbieter hier höher zu gewichten. Zumal auch der BDZV/VDZ in seiner Stellungnahme seine Befürchtung nicht weitergehend belegt (vgl. BDZV/VDZ, S. 5) und darüber hinaus unterstellt wird, dass ö.-r. Archive bzw. die dort eingestellten Inhalte tendenziell geeignet seien das Verbot der Presseähnlichkeit zu verletzen.

Im Interesse der (beitragszahlenden) Nutzerinnen und Nutzer und im Sinne der allgemeinen Beitragsakzeptanz erwartet der Rundfunkrat eine transparente, nachvollziehbare Kommunikation, aus welchen Gründen Inhalte innerhalb bzw. nach Ablauf der Verweildauerfrist zu depublizieren sind.

c) Kein presseähnliches Angebot (§ 30 Abs. 7 MStV)

§ 30 Abs. 7 Satz 1 MStV verbietet die Presseähnlichkeit von öffentlich-rechtlichen Telemedien und umschreibt entsprechende Anforderungen an die Ausgestaltung. Gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 MStV sind in den Telemedien(änderungs)konzepten Maßnahmen zur Einhaltung des Verbotes zu beschreiben. Das Verbot bezieht sich auf die Herstellung und Verbreitung der Angebote. Maßgeblich ist vorliegend, ob die im TMÄK beschriebene wesentliche Änderung das Verbot der Presseähnlichkeit beeinträchtigen kann.

aa) Ausführungen im KiKA-TMÄK

Das Telemedienangebot von KiKA wird durch Bewegtbild geführt. Demgegenüber sind Texte für die Kinderzielgruppen (Vorschule, Grundschule, Preteens) weniger bedeutsam. Damit liege der Schwerpunkt und die Anmutung des KiKA-Telemedienangebots naturgemäß auf Bewegtbildern (vgl. KiKA-TMÄK, S. 25 f.).

bb) Stellungnahme Dritter BDZV/VDZ

BDZV/VDZ merken an, dass die Angabe, dass die Inhaltevermittlung im Telemedienangebot des KiKA nach eigenen Aussagen schwerpunktmäßig mittels Bewegtbild und Ton erfolge, nicht von der konkreten Verpflichtung entbinde, auch im Einzelfall und für die zukünftige Tätigkeit des KiKA Vorkehrungen zur Einhaltung des Verbotes aus § 30 Abs. 7 MStV zu treffen. Das TMÄK enthalte abseits der aus der ARD Vorlage ent-

nommenen abstrakten Ausführungen keinerlei konkrete Vorgaben dafür, wie das Verbot der nicht sendungsbezogenen Presseberichterstattung in den Telemedien des KiKA eingehalten werden solle. Aktuell und in Zukunft sei darauf zu achten, dass keine nicht sendungsbezogenen Angebote vorgehalten werden, die im Ergebnis presseähnlich gestaltet seien. Dies müsse auch für die Angebote gelten, die die Telemedien des KiKA für Heranwachsende und Erwachsene verbreiten (vgl. BDZV/VDZ, S. 2).

cc) Ausführungen der Intendantin

Richtig sei, dass der Kinderkanal sein Telemedienangebot im Telemedienkonzept 2016 beschrieben habe und deshalb gemäß § 30 Abs. 7 MStV dafür Sorge zu tragen hat, dass der Schwerpunkt dieses Angebotes in seiner Gesamtheit mittels Ton und Bewegtbild gestaltet werde und Text nicht im Vordergrund stehe. Ein vordergründig aus Text bestehendes Angebot, das außerhalb ihres entwicklungsbedingten Kompetenzen-Status liege, würde einen großen Teil der Zielgruppe von Kindern ab 3 Jahren von vornherein ausschließen, also wenig sinnvoll sein. Die Lesekompetenz der Kinder im älteren Teil, Zielgruppe von 6 bis 13 Jahren, sei je nach familiärer Lese- und Medienkultur und eigenen erlangten Fähigkeiten individuell sehr verschieden und auf einem unterschiedlichen Niveau anzunehmen. Ein vordergründig aus Text bestehendes Angebot, das presseähnlich anmuten könnte, würde also gänzlich außerhalb der Förderung kognitiver Fähigkeiten liegen, wie sie in den KiKA-Telemedien stringent angelegt seien (vgl. Kommentierung, S. 9 f.).

dd) Bewertung des Rundfunkrates

Aus den Beschreibungen im KiKA-TMÄK und den Ausführungen der Intendantin ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass das Verbot der Presseähnlichkeit durch eine verlängerte Verweildauer der Kinderinhalte tangiert sein könnte.

Darüber hinaus ist auf den Umstand zu verweisen, dass zur Klärung von behaupteten Verletzungen eine Schlichtungsstelle eingerichtet worden ist, die mit Vertreterinnen und Vertretern der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Spitzenverbänden der Presse besetzt und einer gerichtlichen Auseinandersetzung vorgeschaltet ist.

d) Kein Verstoß gegen das Gebot der Werbefreiheit (§ 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV)

Mit Ausnahme von Produktplatzierungen verbietet § 30 Abs. 5 S. 1 MStV die Werbung in öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten. Vor dem Hintergrund, dass dies bei der (zulässigen) Verbreitung von Inhalten über Drittplattformen nicht durch die Anstalten sichergestellt werden kann, wird das Verbot dahingehend als Bemühensvorschrift ausgestaltet, dass für die Einhaltung des § 30 Abs. 5 S. 1 MStV Sorge getragen werden soll. Daneben stellt § 30 Abs. 6 S. 2 MStV klar, dass die Rundfunkanstalten bei der Nutzung von Drittplattformen keine Einnahmen durch Werbung und Sponsoring erzielen dürfen.

aa) Stellungnahmen Dritter BDZV/VDZ und VAUNET

BDZV/VDZ geben zu bedenken, dass die starke Tätigkeit auf privaten Plattformen mit Werbeangeboten der im Beihilfekompromiss der EU-Kommission ausdrücklich zugesicherten Maßnahme, dass Werbung und Sponsoring im Umfeld von öffentlich-rechtlichen Telemedienangeboten verboten wird, widerspräche. Sie unterstellen, dass für zukünftige Unternehmungen auf Drittplattformen zugunsten einer möglichen Nutzung billigend in Kauf genommen würde, dass Inhalte mit dem üblichen Werbeumfeld versehen oder auch eine werbliche (Dritt-)Wirkung haben (vgl. BDZV/VDZ, S. 4).

Ebenso wird durch VAUNET angemerkt, dass das Konzept keine Aussage darüber treffe, wie KiKA darauf hinwirke, dass Werbeeinblendungen ausgeschlossen werden. Nach § 30 Abs. 5 Nr. 1 MStV solle dem Grundsatz nach weder ARD-fremde Werbung noch ARD-eigene Werbung auf Drittplattformen geschaltet werden (vgl. VAUNET, S. 7).

bb) Ausführungen der Intendantin

Die Nutzung von Drittplattformen sei vom Gesetzgeber ausdrücklich erlaubt worden, gleichwohl er sich darüber bewusst sei, dass diese Plattformen in der Regel werbefinanziert seien. Das vorgeschriebene Werbeverbot werde eingehalten. Zu unterscheiden sei zwischen werbefreien Inhalten und einem werbefreien Umfeld, in denen die Inhalte angeboten werden. Das Angebot des KiKA ist vollständig werbefrei auf allen originären Verbreitungswegen und so auch in seinem Telemedienangebot. So erzielt KiKA auch keine Einnahmen durch Werbung, die die Betreiber der Drittplattformen an anderer Stelle verbreiten. Soweit möglich, werde die Werbefreiheit auf den Drittplattformen immer durch die Rundfunkanstalten eingefordert. Ein dementsprechender digitaler Schutzraum wurde u.a. vom Video-Portal YouTube mit dem Angebot von You Tube Kids eingeführt, auf dem KiKA ausgewählte Inhalte publiziere.

Im Übrigen sei das Werbeverbot bei der Nutzung von Drittplattformen kein absolutes, sondern gem. § 30 Abs. 6 MStV als Bemühensvorschrift ausgestaltet. Es sei ausreichend, dass die Landesrundfunkanstalten ihre Angebote bei der konkreten Drittplattformennutzung so platzieren, dass etwaige Werbung im Umfeld der Nutzer und Nutzerinnen als Werbung der Drittplattform erreiche und auch so anmute und damit gerade nicht dem öffentlich-rechtlichen Angebot zugerechnet werde (vgl. Kommentierung, S. 13).

cc) Bewertung des Rundfunkrates

Vor dem Hintergrund der Schutzwürdigkeit von Kindern hinsichtlich der Konfrontation mit Werbeinhalten ist die Einhaltung der Bestimmungen bei der Nutzung von Drittplattformen von hoher Bedeutung. Gleichwohl erkennt der Rundfunkrat, dass – wie oben bereits ausgeführt (s. S. 23) – die Plattformen Rahmenbedingungen setzen können, die zu Veränderungen der publizistischen und ökonomischen Wettbewerbsbeziehungen führen. Diese Entwicklungen ließen sich nach Auffassung des Rundfunkrates im Beihilfekompromiss aus dem Jahr 2007 nicht antizipieren.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen der Intendantin ergeben sich für den Rundfunkrat keine Anhaltspunkte einer Verletzung der Regelungen. Um eine Konfronta-

tion mit Werbeinhalten zu minimieren, wird auf die obigen Ausführungen zur Notwendigkeit einer „Konversions-Strategie“ verwiesen (s. S. 25 f.). Die dynamische Entwicklung im Bereich der Drittplattformen gebietet es, dass sich der Rundfunkrat zu dieser Thematik im Rahmen der permanenten Telemedienkontrolle regelmäßig informieren lässt.

e) Kein Verstoß gegen die Negativliste (§ 30 Abs. 5 Nr. 4 i.V.m. Anlage zum MStV)

§ 30 Abs. 5 Nr. 4 MStV verweist auf die Auflistung unzulässiger Angebotsformen in der Anlage zum MStV. Hier finden sich insbesondere Angebotstypen, die für Erwerbszwecke kommerzieller Anbieter relevant sind und daher nicht in öffentlich-rechtliche Telemedien beinhaltet sein dürfen (beispielsweise Branchenregister und -verzeichnisse oder Partner-, Kontakt-, Stellen- und Tauschbörsen). Die Negativliste im Anhang zum MStV enthält auch Spieleangebote, sofern sie keinen Bezug zu öffentlich-rechtlichen Sendungen aufweisen.

aa) Ausführungen im KiKA-TMÄK

Ein Beispiel für die dynamische Veränderung der Plattformen und ihrer plattformspezifischen Regeln ist die Entwicklung von Videospiele zu multioptionalen Plattformen. Die Videospieleplattformen verzeichneten in den vergangenen Jahren große Nutzungszuwächse. Es deutet sich bei der Nutzung von Plattformen im Internet eine Trendveränderung an. Aus diesem Grund wird KiKA in Zukunft auch internettypische Gestaltungsmittel einsetzen, um an geeigneten Stellen in Spielen und in deren Umfeld Hinweise auf bzw. eigene Inhalte zu platzieren. So sollen im gesetzlichen Rahmen und unter Beachtung der Beschränkungen aus Nr. 14 der sogenannten Negativliste öffentlich-rechtliche Qualitäts-Inhalte in Form von eigenen Spielen oder innerhalb von Drittanbieter-Spielen angeboten werden (vgl. KiKA-TMÄK, S. 32 f.).

bb) Stellungnahmen Dritter VAUNET und BDZV/VDZ

VAUNET behauptet, dass eine Präsenz auf Videospieleplattformen ein Präzedenzfall für das gesetzgeberische Verbot von Spieleangeboten ohne Sendungsbezug in Telemedien der Rundfunkanstalten darstelle, da bei Videospieleplattformen klar der spielerische Zeitvertreib und Unterhaltung im Vordergrund stünde (vgl. VAUNET, S. 6).

BDZV/VDZ sehen Online-Spiele als in der Regel nicht sendungsbezogene Telemedien, da sie kaum oder kein Material aus entsprechenden Sendungen aufgreifen. Zudem müssten diese grundsätzlich einen spezifischen öffentlich-rechtlichen qualitativen Mehrwert bieten. Man sehe auf kika.de insbesondere bei Geschicklichkeitsspielen keinen Mehrwert gegenüber kommerziellen Angeboten. Auch bei der Ausweitung auf kommerzielle Videogaming-Plattformen (z.B. Twitch) erscheine es zweifelhaft, dass diese Aktivitäten mit dem Rundfunkauftrag in Einklang zu bringen seien (vgl. BDZV/VDZ, S. 2 f.).

cc) Ausführungen der Intendantin

Videogameplattformen sind zunächst Drittplattformen, deren Nutzung KiKA grundsätzlich erlaubt sei. VAUNET verstehe zudem das TMÄK und den Charakter der Gamingplattformen falsch. Es gehe bei einer eventuellen Präsenz auf diesen Plattformen nicht unbedingt darum, eigene Spiele anzubieten, sondern vielmehr darum, die Plattformen als weitere Kommunikationskanäle zur Zielgruppe zu verstehen (zu nutzen), dort die Möglichkeiten zu nutzen und z.B. Bildungs- und Lerninhalte zur Verfügung zu stellen oder zu bewerben und die Nutzer und Nutzerinnen wieder zu den Angeboten des KiKA zurückzuführen. Außerdem verbiete die Negativliste in Nr. 14 der Anlage zu § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 MStV nicht generell, Spiele anzubieten, sondern ausschließlich Spiele ohne Sendebezug. Erlaubt wäre es gleichwohl, Spiele mit einem Sendungsbezug auf Drittplattformen anzubieten (vgl. Kommentierung, S. 15).

dd) Weitere Sachverhaltsermittlung

Der Rundfunkrat hat sich bereits im Genehmigungsverfahren zum TMK 2016 intensiv mit Bedeutung und Einsatz von Spielen bzw. spielerischen Gestaltungselementen im Telemedienangebot befasst [2; 15].

Bezüglich der Beschreibungen im KiKA-TMÄK hat sich der Rundfunkrat weitere Informationen bei der Intendantin eingeholt. Diese bekräftigt in ihrer Antwort, dass der Einsatz von Spielen evidenzbasiert auf Basis der Ergebnisse aus der *Game Literacy*-Forschung erfolge. Spiele können u.a. dazu dienen, abstraktes Denken, räumliches Vorstellungsvermögen zu fördern, aber auch die Hand-Augenkombination zu schulen. Darüber hinaus motivieren Spiele Kinder selbst aktiv zu werden. Man sehe eine Verschmelzung von Bewegtbild und Gaming im Bereich der Kinder- und Jugendangebote und beobachte diese Entwicklung auch dahingehend, dass darauf aufbauend eigene Angebote entwickelt werden können. Alle angebotenen Spiele haben einen direkten (vertiefenden) Bezug zu KiKA-Inhalten bzw. TV-Marken (vgl. Antwort der Intendantin auf Nachfragen, S. 3).

ee) Bewertung des Rundfunkrates

Auch bezüglich dieser Thematik ist die hohe Schutzwürdigkeit von Kindern und Jugendlichen zu betonen. Für das Telemedienangebot des KiKA haben Spiele bzw. spielerische Inhalte eine herausgehobene Bedeutung, die medienpädagogisch fundiert ist.

Es gibt keine Anhaltspunkte, einen Verstoß gegen die Vorgaben der Negativliste anzunehmen. Gleichwohl wird der Rundfunkrat im Zuge der permanenten Telemedienkontrolle weiterhin gezielt darauf achten, dass die gesetzlichen Vorgaben und der Rahmen des genehmigten TMK eingehalten werden.

Eine zeitgemäße Weiterentwicklung hinsichtlich des Einsatzes beispielsweise auf den genannten Drittplattformen ist folgerichtig, unterliegt jedoch nach Auffassung des Rundfunkrates dem Gebot, Chancen und Risiken sehr sorgfältig abzuwägen [16].

Der Rundfunkrat fordert hierbei eine kontinuierliche Evaluation, insbesondere hinsichtlich des Jugendmedienschutzes.

Der Rundfunkrat erwartet, im Rahmen der nachlaufenden Telemedienkontrolle – insofern eine Nutzung bzw. Einsatz der beschriebenen Elemente auf Drittplattenformen stattfindet – darüber umgehend unterrichtet zu werden.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen in Abschnitt *Rolle und Bedeutung von Online- und Drittplattformen* (S. 23 ff.) verwiesen.

f) Keine flächendeckende lokale Berichterstattung (§ 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 MStV)

Lokale Berichterstattung durch öffentlich-rechtliche Telemedienangebote darf gem. § 30 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 MStV nicht „flächendeckend“ sein, muss sich inhaltlich also auf einzelne (herausragende) Ereignisse beziehen und sich räumlich auf einzelne Gebiete als Gegenstand der Berichterstattung beschränken. Maßgeblich ist vorliegend, ob die im TMÄK beschriebene wesentliche Änderung das Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung tangieren kann.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus der nachlaufenden Telemedienkontrolle ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass der KiKA mit seinem Telemedienangebot gegen das Verbot einer flächendeckenden lokalen Berichterstattung verstößt.

4. Beschlussempfehlung der GVK und Mitberatungsvotum des ARD-Programmbeirates

Die wesentliche Änderung des Telemedienangebotes *kika.de* entspricht nach Ansicht der GVK und des ARD-Programmbeirates den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft und trägt darüber hinaus den kommunikativen gesellschaftlichen Bedürfnissen Rechnung, die sich gemeinsam mit dem Mediennutzungsverhalten verändert haben. Die GVK sowie der ARD-Programmbeirat betrachten die Anpassung des Verweildauerkonzeptes grundsätzlich für zulässig und zur Erreichung der jungen Zielgruppe mittels zeitgemäß gestalteten Telemedienangeboten sowie zum Erhalt der Zukunftsfähigkeit des Angebots für erforderlich bzw. geboten. Alle mitberatenden Gremien sind der Auffassung, dass das vorgelegte KiKA-TMÄK den Anforderungen des MStV entspricht (vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 4 f. und Mitberatungsvotum des ARD-Programmbeirates).

5. Ergebnis der Prüfung: Erste Stufe

Ergebnis der Prüfung

Im Übrigen und im Ergebnis der o.g. Prüfung kommt der Rundfunkrat zu der Bewertung, dass die mit dem KiKA-TMÄK zur Genehmigung vorgelegte wesentliche Änderung für das KiKA-Telemedienangebot den allgemeinen und telemedienspezifischen Anforderungen des MStV und den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht. Die wesentliche Änderung entspricht nach Einschätzung des Rundfunkrats außerdem den o.g. gesetzlichen Geboten und widerspricht gesetzlichen Verboten nicht.

II. Zweite Stufe: In welchem Umfang trägt die wesentliche Änderung in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?

Gemäß § 32 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 MStV ist auf der zweiten Stufe des DST zu prüfen, in welchem Umfang durch die wesentliche Änderung in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird. Wie sich aus § 32 Abs. 4 Satz 3 MStV ergibt, sind dabei vorliegend die Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Telemedienangebote, die Auswirkungen auf alle relevanten Märkte der geplanten wesentlichen Änderung sowie jeweils deren meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer frei zugänglicher Angebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu berücksichtigen.

1. Berücksichtigung der Auswirkungen auf alle relevanten Märkte (§ 32 Abs. 4 Satz 3 MStV)

Gemäß § 32 Abs. 5 MStV hat der Rundfunkrat zu den Auswirkungen auf alle relevanten Märkte unabhängige gutachterliche Beratung hinzuzuziehen und die Ergebnisse in die Abwägungsentscheidung einfließen zu lassen. Im Folgenden wird zum erstellten Gutachten ausgeführt (siehe auch Abschnitt A.III.3, S. 11). Die Stellungnahmen Dritter, soweit diese die marktlichen Auswirkungen betreffen, waren zudem auch von der Gutachterin zu berücksichtigen (vgl. Gutachten, S. 12 ff.). Die Beauftragung umfasste auch die Darstellung des publizistischen Wettbewerbs (B.II.2.b), S. 40).

a) Stellungnahmen Dritter

aa) Stellungnahme BDZV/VDZ

Aus Sicht des BDZV/VDZ sei es unzutreffend, dass gesteigerte Umsätze sowie – vergleichbar – etwa höhere Klickzahlen eine umfangreiche wirtschaftliche Überlegenheit der digitalen Angebote von Zeitschriften und Zeitungen sowie eine unwesentliche Auswirkung der öffentlich-rechtlichen Angebote belegen würden. Die Telemedien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konkurrieren im weitesten Sinne mit den Angeboten der Presseverlage und bremsen bzw. behindern deren Entwicklung nachhaltig. Verfehlt sei auch der Verweis auf die bereits jetzt unfairen Bedingungen, denen sich die Presseverlage gegenüber großen digitalen Plattformen und Gatekeepern ausgesetzt sehen. Gerade weil der digitale Werbemarkt, aber auch der digitale Nachrichtenmarkt stark umkämpft sind, verschlechterten die Angebote der ARD-Anstalten die Lage zusätzlich. Die Konkurrenz im Vertrieb und im Werbemarkt durch diese Gatekeeper Plattformen relativierend neben die Konkurrenz durch ähnliche, aber kostenlose Inhalte zu stellen, sei sachwidrig (vgl. BDZV/VDZ, S. 7 f.).

bb) Ausführungen der Intendantin

Nach den KiKA bekannten Zahlen sei keine Auswirkung der Angebote des Kinderkanals auf die Konkurrenzsituation im Markt erkennbar. Der Gesamtmarktanteil des Kinderkanals liege bei 1,0 (in der Zielgruppe Gesamt (3+) – AGF Videoforschung in Zusammenarbeit mit GfK, VideoScope, TV, 2021) (vgl. Kommentierung, S. 18).

cc) Stellungnahme VAUNET

Laut VAUNET läge dem KiKA-TMÄK eine unzureichende Bewertung des publizistischen Wettbewerbes und der marktlichen Auswirkungen auf die privaten Mitbewerber zugrunde. Das KiKA-TMÄK unterließe es, zu möglichen marktlichen Auswirkungen durch die Anhebung der Verweildauer für Kinderinhalte Stellung zu nehmen (vgl. VAUNET, S. 9). VAUNET moniert, dass bereits der im KiKA-TMÄK vorgenommene allgemeine Blick auf die aktuelle Nutzungshäufigkeit von Streamingdiensten und Mediatheken zeige, dass die Angebote der Rundfunkanstalten bereits auf Basis der bisherigen Telemedienkonzepte eine bessere Marktposition als die Onlineangebote der großen privaten Sendergruppen einnehmen. Das KiKA-TMÄK zeige auf Seite 47 auf, dass die 2020 am häufigsten genutzten VoD-Angebote in Deutschland die Mediatheken von ARD und ZDF sowie die Streamingdienste von Netflix und Amazon waren. Daher sei es nicht nachvollziehbar, wie KiKA zu dem Schluss gelange, dass im deutschen Bewegtbildmarkt ARD und ZDF als Mitbewerber für deutsche Anbieter keine Rolle spielten (vgl. VAUNET, S. 10).

dd) Bewertung des Rundfunkrates

Die Beschreibungen im KiKA-TMÄK entsprechen an dieser Stelle dem Musterkonzept der ARD. Es erfolgt eine übergeordnete Analyse und Darstellung des Marktes bezogen auf kommerzielle (publizistische) Wettbewerber mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen. Als Abwägungsgrundlage zur Berücksichtigung und Bewertung des publizistischen Wettbewerbes und der marktlichen Auswirkungen hat der Rundfunkrat gem. § 32 Abs. 5 Satz 4 MStV unabhängige gutachterliche Beratung hinzugezogen.

b) Vorgehensweise und Methodik des Gutachtens

aa) Markt- und Wettbewerbsanalyse

Voraussetzung, um aus wettbewerbsökonomischer Perspektive marktrelevante Effekte untersuchen zu können, sei, so die Gutachterin, die Bestimmung des sachlich relevanten Marktes. Ausgehend von der kartellrechtlichen Spruchpraxis in Bezug zu Marktabgrenzungen kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass KiKA.de dem sachlich relevanten Markt für kostenfreie und werbefreie digitale Kinderangebote angehöre. Die davon abzugrenzenden Märkte seien einerseits werbefinanzierte und andererseits kostenpflichtige digitale Angebote. Bei unentgeltlich angebotenen digitalen Leistungen fehle es überdies an wettbewerblischer Relevanz (vgl. Gutachten, S. 1).

bb) Dynamische Markt- und Wettbewerbsanalyse

Zur Prognose, welche Auswirkungen eine Veränderung der Verweildauern haben könnte, wird eine *Conjoint-Analyse* durchgeführt. Hierfür wurden in drei Altersgruppen (3 bis 5-Jährige, 6 bis 9-Jährige und 10 bis 13-Jährige) rund 2.600 Kinder und Jugendliche bzw. die Eltern der Kinder befragt. Die so repräsentativ erhobenen Präferenzangaben sind die Grundlage für eine Simulation, um in einem hypothetischen Szenario zu untersuchen, welche Wanderbewegungen zwischen den drei genannten voneinander abgegrenzten sachlich relevanten Märkten zu erwarten wären, wenn eine

Verlängerung der Verweildauer von zwei auf fünf Jahre bei KiKA erfolgt (vgl. Gutachten, S. 2).

c) Ergebnisse

aa) Markt- und Wettbewerbsanalyse

Aus der Markt- und Wettbewerbsanalyse wird gefolgert, dass KiKA.de keine wettbewerbliche Relevanz aufweise. Dies träfe auch auf Veränderungen des digitalen Angebots zu, d.h. diese können keine marktrelevanten Effekte auslösen (vgl. Gutachten, S. 1).

Eine erweiterte Betrachtung ordnet KiKA.de in einen Verbund mit anderen öffentlich-rechtlichen kosten- und werbefreien digitalen Angeboten ein. Dies treffe insbesondere für Mediatheken zu. Über gemeinsame Mediatheken verbundene Unternehmen könnten wie ökonomische Einheiten agieren. Getragen wird diese Betrachtung auch von der Tatsache, dass die Veränderungen der Verweildauern für alle öffentlich-rechtlichen digitalen Angebote gleich ausgestaltet werden. Würde dadurch eine marktstarke Einheit entstehen, bestünde die Gefahr, dass die Marktmacht in benachbarte sachlich relevante Märkte „kippen“ könne. Ausweislich der empirisch ermittelten Präferenzanteile (*Shares of Preferences*) sei dies jedoch nicht gegeben (vgl. Gutachten, S. 104).

Für **vor-, nachgelagerte sowie benachbarte/verbundene Märkte** konstatiert das Gutachten folgende Befunde: Positiver Effekt bei vorgelagerten Märkten aufgrund von Nachfragesteigerungen. Nachgelagerter Markt sei der Markt für Gatekeeper-Plattformen bzw. Bündelprodukte, beispielsweise *MagentaTV* oder *GigaTV*. In diese kostenpflichtigen Bündel werde das werbe- und kostenfreie Angebot von KiKA.de integriert. Die Auswirkungen einer Veränderung der Verweildauern sei in diesen Märkten positiv, da die Veränderung nutzenstiftend für das Bündel wäre. Die Veränderung der Verweildauer von zwei auf fünf Jahre sei als sehr geringfügig zu bewerten (vgl. Gutachten, S. 104).

bb) Dynamische Markt- und Wettbewerbsanalyse

Die durchgeführte Simulation ergibt, dass die Veränderung der Verweildauern von zwei auf fünf Jahre bei KiKA.de zu einer Zunahme der KiKA.de-Nutzungen, gemessen als Verschiebung der Präferenzanteile (*Shares of Preferences*), zulasten der beiden anderen Märkte für werbefinanzierte bzw. kostenpflichtige Angebote führen könnte. Über die drei Altersgruppen hinweg beträgt der Zuwachs an Nutzerinnen und Nutzern durchschnittlich 1,1 %-Punkte (AG 3 – 5 J.: 0,7 %P; AG 6 – 9 J.: 1,7 %P und AG 10 – 13 J.: 1%P). Dies seien jedoch keine Markteffekte entsprechend einer wettbewerbsökonomischen Betrachtung (vgl. Gutachten, S. 105 ff.).

d) Zusammenfassung

Zusammenfassend stellt das Gutachten fest: Es gebe keine marktlichen Auswirkungen der Veränderung der Verweildauer bei dem digitalen Angebot KiKA.de. Die Veränderung sei uneingeschränkt genehmigungsfähig (vgl. Gutachten, S. 104).

e) Ausführungen der Intendantin

Das Gutachten kommt zu folgendem zusammengefassten Ergebnis:

„Insgesamt gelangt EE&MC zu dem Schluss, dass auf der Basis der ökonomischen Markt- und Wettbewerbsanalysen, der empirischen Nutzerforschung mit rd. 2.600 Befragten und der umfangreichen Betrachtung der Auswirkung der Verlängerung der Verweildauer auf den sachlich relevanten, den vor- und nachgelagerten sowie den benachbarten Märkten keine signifikanten Auswirkungen auf direkte und angrenzende Wettbewerbsmärkte zu erwarten sind.“ KiKA schließe sich der Einschätzung des Gutachtens an. Die Ergebnisse des Gutachtens sind methodisch schlüssig hergeleitet und bedürfen aus Sicht des KiKA keiner weiteren kommentierenden Einordnung (vgl. Kommentierung, S. 21).

f) Empfehlung der Gutachterin

Die Gutachterin kommt unter Einbeziehung der weiterentwickelten Spruchpraxis der Gerichtshöfe zu den Marktabgrenzungen und den veränderten Rahmenbedingungen für staatliche Beihilfen zur Schlussfolgerung, dass zum einen kosten- und werbefreie digitale Kinderangebote einen eigenständigen sachlich relevanten Markt darstellen, dem es an wettbewerblicher Relevanz fehle (vgl. Gutachten, S. 1). Zum anderen könnte darüber hinaus die vor ca. zehn Jahre begonnene Modernisierung der staatlichen Beihilferegulungen auf europäischer Ebene bedeuten, dass zukünftige Änderungen des Telemedienangebotes von einem DST-Verfahren freigestellt seien (vgl. Gutachten, S. 18 f.).

g) Bewertung des Rundfunkrates

Der Rundfunkrat nimmt das Ergebnis des marktlichen Gutachtens und die Ausführungen der Intendantin hierzu zur Kenntnis. Ergänzend nimmt der Rundfunkrat zur Kenntnis, dass die im Gutachten ausgewiesenen Effekte keine wettbewerblichen Effekte, sondern publizistischer Natur sind (vgl. Gutachten, S. 2). Die Ergebnisse beruhen nach Auffassung des Rundfunkrates auf einer nachvollziehbaren Vorgehensweise.

Die mitberatenden Gremien sind der Auffassung, dass die von der Gutachterin gewählte Methodik die europarechtlichen Vorgaben erfüllt und im Einklang mit der Europäischen Kommission ist, die eine statische und dynamische Marktanalyse verlangt (vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 7).

Das Gutachten erfüllt damit die staatsvertragliche Vorgabe der gutachterlichen Beratung durch eine unabhängige Sachverständige und erlaubt es dem Rundfunkrat, die Auswirkungen auf alle relevanten Märkte in seiner Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen.

Die wesentliche Änderung für das KiKA-Telemedienangebot lässt keine signifikanten Auswirkungen auf direkte und angrenzende Wettbewerbsmärkte erwarten. Das Gutachten konstatiert eine uneingeschränkte Genehmigungsfähigkeit. Diese Feststellung wird in die Abwägungsentscheidung einbezogen.

Ebenso nimmt der Rundfunkrat die Empfehlung der Gutachterin zur Kenntnis. Er stellt hierzu fest, dass die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen Eingang in eine Optimierung der DST-Verfahren finden könnten. Die Vorgaben für die und die Ausgestaltung der Genehmigungsverfahren fallen in die Zuständigkeit des Gesetzgebers, d.h. der Länder.

Der Rundfunkrat schließt sich der Empfehlung der mitberatenden Gremien an, dass es zielführend ist, sich auf Ebene der GVK im Rahmen einer evaluativen Betrachtung auch mit der Frage zu befassen, inwiefern Aufwand und Erkenntnisgewinn(e) durch die parallel durchgeführten marktlichen Gutachten zu den TMÄKs noch dem damit intendierten Zweck dienen können (vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 8). Er verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Empfehlung des Gutachters im Verfahren zum MDR-TMÄK [17].

2. Qualitativer Beitrag zum publizistischen Wettbewerb und Abwägung

Publizistischer Wettbewerb wird, in Abgrenzung zu wirtschaftlichem Wettbewerb, „als die geistig-publizistische Konkurrenz von Meinungen“ definiert. Anstelle von Marktzielen treten hier publizistische Ziele, insbesondere Vielfalts- und Qualitätsziele. In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass die Sicherung der Meinungsvielfalt die Grundlagen und Funktionsfähigkeit einer pluralistisch verfassten Demokratie schützt. Ein rein an marktwirtschaftlichen Zielen ausgerichtetes Angebot bietet hierfür keine ausreichende Gewährleistung [18, S. 186 f.]. Daher haben die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Rahmen der dualen Rundfunkordnung den Auftrag, ein Gegengewicht zum Angebot privater Anbieter hervorzu- bringen (1 BvR 2756/20, Rn. 78). Dies gelte gerade „in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits“ (Rn. 81), ergo für das journalistisch-redaktionell veranlasste und gestaltete (öffentlich-rechtliche) Telemedienangebot.

§ 32 Abs. 4 Satz 3 MStV nennt Kriterien, anhand derer der qualitative Beitrag der wesentlichen Änderung zu bewerten ist. Neben den marktlichen Auswirkungen sind dies Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Telemedienangebote sowie jeweils deren meinungsbildende Funktion angesichts bereits vorhandener vergleichbarer frei zugänglicher Telemedienangebote, auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

a) Stellungnahmen Dritter

aa) Stellungnahme DBK

Die DBK betont die besondere Verantwortung und Chance von KiKA wertsetzend für junge Menschen zu sein. Die Orientierungsfunktion ergebe sich aus einem breiten thematischen Spektrum, möglichst barrierefreier, Angebote. Damit könne KiKA einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung von Teilhabe in und zum Wohl der Gesellschaft leisten. Eine den rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend differenzierte Erweiterung der Verweildauern sei richtig. Inhalte, beispielsweise kuratierte Dossiers zu Schwerpunktthemen, können so eine noch größere mediale Relevanz und Nachhaltigkeit erlangen (vgl. DBK, S. 3).

bb) Stellungnahme EMV

Auch der EMV sieht in den Angeboten des KiKA, gerade auch durch verlängerte Verweildauern, einen unerlässlichen Beitrag zur publizistischen Vielfalt. Bezogen auf das Wechselverhältnis zwischen ökonomischem und publizistischem Wettbewerb sei man der Auffassung, dass marktliche Auswirkungen – sofern sie registriert werden – ein Beleg dafür seien, dass die Angebote Wirkung im gesellschaftlichen Sinne erzielen. Selbst bei schwachen Marktwirkungen sei davon auszugehen, dass für Inhalte mit verlängerten Verweildauern „Platz im Netz und im marktlichen Umfeld“ herrsche (vgl. EMV, S. 1).

cc) Stellungnahme BDZV/VDZ

Nach Ansicht von BDZV/VDZ leisteten Angebote nicht schon deshalb einen (besonderen) qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb, weil sie keine Werbung enthalten. Das KiKA-TMÄK begnüge sich jedoch mit der pauschalen Behauptung, die Telemedienangebote der ARD würden „im publizistischen Wettbewerb eine wichtige Rolle“ spielen und den „Menschen eine werbefreie Alternative“ bieten. Auch sei dieser nicht daraus abzuleiten, dass dessen Inhalte mit keiner kommerziellen Datennutzung verknüpft seien. Indem der KiKA Angebotsformen wie „online only“, „online first“ oder die Verbreitung auf fremden Plattformen weiter forcieren möchte, würde der Weg weitergegangen, den Rundfunkbezug immer mehr zu vernachlässigen, um die öffentlich-rechtlichen Anstalten zu Onlineanbietern werden zu lassen, die sich nicht mehr von privaten Anbietern unterscheiden (vgl. BDZV/VDZ, S. 6 f.).

dd) Ausführungen der Intendantin

Hier subjektiviere der BDZV/VDZ die Intentionen und die Auswirkungen der Angebote des KiKA. Die Angebote, die KiKA auf den eigenverantworteten und soweit möglich gestaltbaren Kanälen auf Drittplattformen anbietet, sind nach Kriterien redaktionell journalistisch ausgewählt, plattform-adäquat aufbereitet oder hergestellt. Sie dienen der Distribution der Angebote und dem Erreichen der Zielgruppe, da wo sie sich aufhält, also dem Auftrag der Rundfunkanstalten und nicht der Attraktivität der Plattformbetreiber. Unabhängig davon sei die rechtliche Regulierung von kommerziellen Plattformen und ihrer Erlösmodelle (durch Daten) als Thema getrennt von der aktuellen Distributionsmöglichkeit zu betrachten. Diese unterliege als öffentlich-rechtliches Angebot eigenständigen Kriterien von Vielfalt und Qualitätssicherung. Bildungsrelevante Inhalte könnten u.a. verstärkt unter offenen Lizenzen veröffentlicht werden, um ihren Rundfunkbezug als Public Value zu unterstreichen (vgl. Kommentierung, S. 17 f.).

ee) Stellungnahme VAUNET

VAUNET kritisiert, dass der Verweis auf die Werbefreiheit der öffentlich-rechtlichen Telemedien als auch das Fehlen einer weiteren Bezahlschranke keine veritablen Kriterien bei der Bewertung des publizistischen Wettbewerbes seien. Beide Kriterien seien gesetzlich vorgeschriebene Rahmenbedingungen und können nicht als Ausdruck eigenständiger redaktioneller Überlegungen dargestellt werden, womit sich die KiKA Telemedien inhaltlich von privaten Angeboten abheben würden (vgl. VAUNET, S. 11).

ff) Ausführungen der Intendantin

Nicht ersichtlich ist, warum die Werbefreiheit und fehlende Bezahlschranke keine Kriterien für die Bewertung im publizistischen Wettbewerb sein sollten, nur, weil diese eine gesetzliche Grundlage haben. Sie stellen jedenfalls ein Alleinstellungsmerkmal der öffentlich-rechtlichen Angebote dar, gleichwohl sie monetarisierende Aktivitäten privater Anbieter nicht einschränken (vgl. Kommentierung, S. 19 f.).

b) Identifikation der publizistischen Wettbewerber (Quantität)

aa) Methodisches Vorgehen

Die Bestimmung des publizistischen Wettbewerbs war Gegenstand der Beauftragung im Rahmen des marktlichen Gutachtens. Ausgangspunkt hierfür waren die Kriterien, welche der Bestimmung der publizistischen Wettbewerbssituation des 2015/16 durchgeführten DST-Verfahren zugrunde lagen. Neben einer Aktualisierung und Ergänzung um neu in den Markt eingetretene Angebote (vgl. Gutachten, S. 49 ff.) erfolgt eine umfassende Analyse und Betrachtung der aktuellen Mediennutzung in den Zielgruppen des KiKA (vgl. Gutachten, S. 61 ff.). Die Analyse liefert somit eine umfassende Darstellung der publizistischen Wettbewerber.

bb) Ergebnisse

Das Gutachten kommt zum Ergebnis, dass neben den bereits 2015/16 identifizierten publizistisch relevanten sieben Wettbewerbsangeboten (ohne ö.-r. Angebote) weitere sieben kommerzielle Angebote hinzugekommen sind. Die betrachteten Geschäftsmodelle umfassen dabei sowohl rein werbebasierte als auch reine Bezahlangebote oder beide Arten von Geschäftsmodellen (vgl. Gutachten, S. 52). Nach Mediennutzungszeit und Beliebtheit in den Zielgruppen sind ergänzend – wie bereits ausgeführt (s. S. 24) – noch Drittplattformen und hier allen voran YouTube im Kontext des publizistischen Wettbewerbs zu betrachten.

Nach Auffassung des Rundfunkrates ist die Vorgehensweise des marktlichen Gutachtens bei der Identifikation der publizistischen Wettbewerber methodisch nachvollziehbar und beruht auf einer sachgerechten Vorgehensweise.

Der publizistische Wettbewerbsmarkt ist breit abgegrenzt und berücksichtigt auch Bezahlangebote, die nach gängiger Auslegung der staatsvertraglichen Vorgabe als nicht „frei zugängliche“ Angebote gelten. Berücksichtigung haben auch Wettbewerber gefunden, die sowohl frei zugängliche als auch Bezahlangebote anbieten.

Auf Grundlage der Ergebnisse lässt sich feststellen, dass das (bestehende) Telemedienangebot des KiKA Teil eines – auch in zeitlicher Perspektive betrachtet – größer gewordenen publizistischen Wettbewerbsmarktes ist, bei denen es sowohl mit privatkommerziellen als auch nicht kommerziellen Angeboten, denen eine meinungsbildende Funktion attestiert werden kann, um die Aufmerksamkeit der Nutzerinnen und Nutzer konkurriert. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse zu den marktlichen Auswirkungen lässt sich begründeter Maßen annehmen, dass eine Verlängerung der Verweildauern jedenfalls nicht ursächlich zu einer Einschränkung des publizistischen Wettbewerbs führen würde.

Grundsätzlich stehen auch andere öffentlich-rechtliche Telemedienangebote für Kinder im publizistischen Wettbewerb mit dem Angebot des KiKA. Unter Berücksichtigung der staatsvertraglichen Regelungen, die Struktur und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgestalten, ist jedoch festzustellen, dass das Telemedienangebot des Spartenprogramms „KI.KA – Der Kinderkanal“ (§ 28 Abs. 4 Nr. 4 MStV) den originären Auftrag hat, als öffentlich-rechtliches Gemeinschaftsangebot informierende, bildende, beratende und unterhaltende Inhalte zu bieten und den spezifischen Bedürfnissen von Kindern Rechnung tragen soll. Ein mit dem Telemedienangebot des KiKA vergleichbares öffentlich-rechtliches Angebot gibt es daher nicht.

c) Qualitativer Beitrag des Angebotes

aa) Qualitativer Beitrag des bestehenden Angebotes

Der qualitative Beitrag zum publizistischen Wettbewerb für KiKA Telemedien war Gegenstand des Drei-Stufen-Test-Verfahrens 2015/16. Er wurde zudem durch ein eigenständiges medienpädagogisches Gutachten umfassend analysiert und dargestellt [15].

Auch wenn sich seitdem strukturelle Veränderungen in den publizistischen Wettbewerbsbeziehungen ergeben haben, beispielsweise durch den Eintritt neuer Anbieter oder durch Marktanteilsgewinne von (Dritt-)Plattformen wie *YouTube*, ist zu konstatieren, dass das Telemedienangebot von KiKA (weiterhin) einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb zu leisten vermag (vgl. Gutachten, Abschnitt 3.3).

Im Rahmen der ständigen Telemedienkontrolle des Rundfunkrates werden Stand und Entwicklung der konkreten Umsetzung des TMK regelmäßig evaluiert. Darüber hinaus wurde eine eigenständige Qualitätsevaluierung auf Basis des TMK durchgeführt (s. S. 8).

Die Befragung der Nutzerinnen und Nutzer im Rahmen des marktlichen Gutachtens hat das hohe Gewicht der „Geschäftsmodelle“ bei der Auswahlentscheidung gezeigt. Bevorzugt wird das Geschäftsmodell der kostenfreien Angebote ohne Werbung, mithin also öffentlich-rechtliche digitale Angebote für Kinder (vgl. Gutachten, S. 98 f.).

Hinsichtlich der Vorbringung von BDZV/VDZ und VAUNET, dass die gesetzlich normierte Werbefreiheit keinen (eigenständigen) Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten könne, schließt sich der Rundfunkrat der Argumentation aus den Ausführungen der Intendantin an. Wie beschrieben, kann angenommen werden, dass aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer eine Werbefreiheit bei digitalen Angeboten sehr wohl als Qualitätsmerkmal wahrgenommen und als positiv empfunden wird.

bb) Qualitativer Beitrag der wesentlichen Änderung

Wie dem Gutachten zu entnehmen ist, wird die Verlängerung der Verweildauern als positiv nutzenstiftend durch die Nutzerinnen und Nutzer bewertet (vgl. Gutachten, S. 100).

Auf der Angebotsseite lässt sich hinsichtlich der Verteilung der Abrufzahlen im Zeitverlauf, im Sinne einer Verweildauer, typischerweise eine sog. Long-Tail-Verteilung beobachten. Es wird deutlich, dass längere Verweildauern auch nach langer Onlinestellung ein gleichbleibendes Interesse in der Zielgruppe hervorrufen kann (s. S. 19).

Verlängerte Verweildauern für Kinderinhalte können deren Auffindbarkeit und Reichweite auch in zeitlicher Perspektive erhöhen und somit mittelbar einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb leisten. Dies gilt insbesondere für das Vielfaltsziel. Ein maßgeblicher Faktor ist hier, inwiefern die verlängerten Verweildauern durch KiKA nach einer Genehmigung ausgeschöpft werden (können).

Der Rundfunkrat wird dies im Rahmen der nachlaufenden Telemedienkontrolle zum Gegenstand seiner Betrachtungen machen.

Zu berücksichtigen ist an dieser Stelle auch, dass eine Angebotsvielfalt nicht zwangsläufig mit einer genutzten Vielfalt einhergehen muss. Diese Tatsache ist auch vor dem Hintergrund der Funktionslogiken von Plattformen und Empfehlungssystemen, die mit Hilfe von technischen Algorithmen arbeiten, die auch vielfaltsverengend wirken können, zu sehen. Hier gilt es, die weiteren Entwicklungen im Zuge der nachlaufenden Telemedienkontrolle zu beobachten.

d) Bewertung des Rundfunkrates

Der Rundfunkrat nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass auch die mitberatenden Gremien zur Einschätzung kommen, dass als Alleinstellungsmerkmale Breite und Tiefe des KiKA-Angebotes in den Bereichen Information, Bildung sowie Unterhaltung zu sehen sind und dass diesen ein medienpädagogischer Ansatz zugrunde liegt (vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 8).

Es ist somit unter Berücksichtigung der Quantität und Qualität der vorhandenen frei zugänglichen Telemedienangebote sowie den Auswirkungen auf alle relevanten Märkte festzustellen, dass die wesentliche Änderung des Telemedienangebotes zum publizistischen Wettbewerb beiträgt.

3. Ergebnis der Prüfung: Zweite Stufe

Ergebnis der Prüfung

Der Rundfunkrat kommt zur Bewertung, dass der publizistische Nutzen der wesentlichen Änderung gegeben ist und die publizistische Qualität des Angebots mit der wesentlichen Änderung in einem veränderten Medienumfeld erhöht wird. Die wesentliche Änderung leistet einen positiven qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb.

III. Dritte Stufe: Welcher finanzielle Aufwand ist für die wesentliche Änderung erforderlich?

Auf der dritten Stufe ist gem. § 32 Abs. 4 Nr. 3 MStV der finanzielle Aufwand der wesentlichen Änderung des KiKA-TMÄK zu erörtern. Dabei muss die Beschreibung der wesentlichen Änderung eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF ermöglichen (§ 32 Abs. 2 MStV). Eine Abwägung zwischen Kosten und publizistischem Beitrag ist dabei nicht vorzunehmen.

1. Ausführungen im KiKA-TMÄK

Die Kosten, die durch die wesentlichen Änderungen des Verweildauerkonzepts entstehen, liegen begründet in der Möglichkeit einer wachsenden Nutzung des KiKA-Telemidienangebots. Durch die mögliche längere Verweildauer wird geschätzt, dass dafür zusätzliche Kosten für die Bereitstellung, steigende Nutzung und ggf. erforderlicher zusätzlicher Rechtenacherwerb in Höhe von 100 T€ (2021) anfallen werden. Für die Jahre 2022 und folgende wird eine jährliche Steigerung von 15 % p.a. angegeben (vgl. KiKA-TMÄK, S. 54).

a) Stellungnahme Dritter VAUNET

VAUNET kritisiert, dass das Konzept keine Aussage darüber treffe, wie sich die Kosten für die Bereitstellung, die steigende Nutzung und Lizenzen auf die erwähnten 100 T€ verteilen und welche Kriterien für die Ermittlung dieser Summe zu Grunde gelegt wurden. Er behauptet weiterhin, dass die Aussage, dass ein Rechteerwerb ggf. vorgenommen werden müsse, zeige, wie unkonkret die Kostenaussage sei (vgl. VAUNET, S. 12).

b) Ausführungen der Intendantin

Die Zusammensetzung der angegebenen Kosten hänge von vielen divergierenden Faktoren und der Marktsituation ab. Deshalb habe KiKA auf eine kleinteilige, auf Schätzungen und rechtlichen Annahmen gründende Darstellung verzichtet (vgl. Kommentierung, S. 20).

c) Bewertung des Rundfunkrates

Der Rundfunkrat trägt wesentlich die Verantwortung für einen effektiven, auftragskonformen Mitteleinsatz. Das DST-Verfahren soll sicherstellen, dass die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Telemidienangebote mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar ist. Hierzu ist neben einer genauen Auftragsdefinition auch die Verhinderung einer Überkompensation erforderlich, also einer Finanzierung über das zur Erfüllung des festgelegten öffentlichen Zwecks hinaus. Der Rundfunkrat hat den im Telemidienkonzept genannten finanziellen Aufwand daher hinsichtlich Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen. In Bezug auf die Angabe des finanziellen Aufwandes ergibt sich weder aus dem MStV noch aus der Beihilfeentscheidung der Kommission die Pflicht einer Kostenaufschlüsselung über die Angabe einer Gesamtsumme hinaus. Im KiKA-TMÄK war daher der finanzielle Aufwand für die wesentliche Änderung zu beziffern.

2. Plausibilität und Nachvollziehbarkeit des finanziellen Aufwands

Um den finanziellen Aufwand für die wesentliche Änderung auf Plausibilität und Nachvollziehbarkeit hin bewerten zu können, wurde dem Rundfunkrat eine differenzierte Kostenaufschlüsselung gemäß KEF-Leitfaden zur Prüfung des erforderlichen finanziellen Aufwands übermittelt und ergänzende Erläuterungen eingeholt.

Eine Verlängerung der Verweildauern geht maßgeblich mit einer Steigerung der Rechtenkosten einher, da Aufwände für Lizenzverlängerungen und Rechtenacherwerb zu erwarten sind.

Die angegebene jährliche Steigerung von bis zu 15 Prozent auf Basis einer sachgerechten Schätzung (Kostenindex) ist plausibel und nachvollziehbar. Der Prognosen innewohnende Einschätzungskorridor ergibt sich aus der Tatsache, dass (zukünftige) Marktveränderungen bei Online-Rechten zu berücksichtigen sind.

Der Rundfunkrat wird sich die Gesamtkosten für das Telemedienangebot KiKA Telemedien im Rahmen der ständigen Telemedienkontrolle inkl. der im KiKA-TMÄK dargestellten Änderung regelmäßig vorlegen lassen.

3. Beschlussempfehlung der GVK

Auch die mitberatenden Gremien schließen sich der Bewertung des MDR-Rundfunkrates an. Der finanzielle Aufwand erscheint nicht unverhältnismäßig und es liegen auch keine Hinweise auf eine Überkompensation vor. Die GVK empfiehlt im Vollzug des KiKA-TMÄK eine strikte nachlaufende Kostenkontrolle verbunden mit dem Hinweis, dass die digitale Fortentwicklung entsprechende finanzielle Mittel erfordert, wenn sie zum Erfolg führen soll (vgl. GVK-Beschlussempfehlung, S. 4, 8).

4. Ergebnis der Prüfung: Dritte Stufe

Ergebnis der Prüfung

Im Ergebnis der o.g. Prüfung kommt der Rundfunkrat zur Bewertung, dass die im TMÄK ausgewiesenen Kosten, die für die Umsetzung der wesentlichen Änderung kalkuliert werden, ausreichend transparent, plausibel und nachvollziehbar sowie erforderlich sind.

REFERENZEN

- [1] 22. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Begründung zum 22. RÄStV). Abrufbar unter: https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/22_RAEStV_Begruendung.pdf [letzter Abruf: 2022-09-26].
- [2] **MDR-Rundfunkrat** (2016): Beschluss über die Genehmigung des Telemedienkonzepts *KiKA Telemedien* vom 05.12.2016. Leipzig. Abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/drei-stufen-test/entscheidungsbegrueundung-kika-telemedien-100.html> [letzter Abruf: 2022-11-21].
- [3] **MDR** (2016): Telemedienkonzept *KiKA Telemedien* i.d.F. vom 28.10.2016. Abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/drei-stufen-test/beendete-verfahren/genuehmigtes-telemedienkonzept-kika-telemedien-100.html>.
- [4] **MDR-Rundfunkrat**: 206. Sitzung am 16. Mai 2022. Wesentliche Ergebnisse aus der Sitzung des Rundfunkrates des Mitteldeutschen Rundfunks. 25 Jahre KiKA – Ausblick und digitale Entwicklung. Abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/aufgaben/ergebnisse-sitzung-mai-zweitausendzweiundzwanzig-100.html> [letzter Abruf: 2022-11-21].
- [5] **Aust, Antje/Schade, Gabriele** (2020): Qualitätsevaluierung von Telemedien als Instrument der Gremienkontrolle. Ergebnisse eines mehrjährigen Projektes des MDR-Rundfunkrats. In: *Media Perspektiven (MP)*, o. Jg., H. 3, S. 126–138. Abrufbar unter: <https://www.ard-media.de/media-perspektiven/fachzeitschrift/2020/detailseite-2020/qualitaetsevaluierung-von-telemedien-als-instrument-der-gremienkontrolle> [letzter Abruf: 2022-09-26].
- [6] **MDR-Rundfunkrat**: Drei-Stufen-Test »KiKA-Telemedien«. Abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/drei-stufen-test/laufende-verfahren/drei-stufen-test-pruefung-kika-telemedienangebot-100.html> [letzter Abruf: 2022-11-21].
- [7] **MDR-Rundfunkrat** (2021): Pressemitteilung über die Verfahrenseröffnung zum KiKA-TMÄK vom 14.09.2021. Abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/presseinformationen/drei-stufen-test-verfahren-kika-100.html> [letzter Abruf: 2022-11-21].
- [8] **MDR-Rundfunkrat** (2016): Beschluss über die Genehmigung des Telemedienkonzepts *MDR Telemedien* vom 20.06.2016. Radebeul. Abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/drei-stufen-test/beendete-verfahren/download-286.html> [letzter Abruf: 2022-09-26].
- [9] **MDR-Rundfunkrat** (2021): MDR-Rundfunkrat sucht gutachterliche Beratung für Drei-Stufen-Tests vom 14.09.2021. Abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/drei-stufen-test/drei-stufen-test-gutachten-beratung-100.html> [letzter Abruf: 2022-09-26].
- [10] **ARD/ZDF/Deutschlandradio/SRG/ORF/ARTE/HHL/Weizenbaum-Institut** (2022): Leipziger Impuls III: Öffentlich-rechtliche Medien sichern Gemeinwohl durch Vielfalt. Abrufbar unter: <https://www.mdr.de/presse/unternehmen/presseinformation-leipziger-impuls-drei-100.html> [letzter Abruf: 2022-09-26].
- [11] **Zillich, Arne F.** (2019): Konsistenztheorien & Selective Exposure (= Konzepte. Ansätze der Medien- und Kommunikationswissenschaft, 17. Band). Baden-Baden: Nomos.

- [12] **Leibniz-Institut für Medienforschung Hans-Bredow-Institut:** Coding Public Value. Gemeinwohlorientierte Software für öffentlich-rechtliche Medienplattformen. Abrufbar unter: <https://leibniz-hbi.de/de/projekte/coding-public-value> [letzter Abruf: 2022-09-26].
- [13] **Schmidt, Jan-Hinrik/Sørensen, Jannick/Dreyer, Stephan/Hasebrink, Uwe** (2018): Algorithmische Empfehlungen. Funktionsweise, Bedeutung und Besonderheiten für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (= Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Nr. 45). Hamburg. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.21241/ssoar.71755> [letzter Abruf: 2022-09-26].
- [14] **Beisch, Natalie/Schäfer, Carmen** (2020): Internetnutzung mit großer Dynamik. Medien, Kommunikation, Social Media. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2020. In: *Media Perspektiven (MP)*, o. Jg., H. 9, S. 462–481. Abrufbar unter: <https://www.ard-media.de/media-perspektiven/fachzeitschrift/2020/detailseite-2020/internetnutzung-mit-grosser-dynamik-medien-kommunikation-social-media> [letzter Abruf: 2022-09-26].
- [15] **Vollberg, Susanne** (2016): Gutachten im Rahmen des Drei-Stufen-Tests zum qualitativen Beitrag von ‚KiKA Telemedien‘ zum publizistischen Wettbewerb. Im Auftrag des Rundfunkrats des Mitteldeutschen Rundfunks. Abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/drei-stufen-test/publizistisches-gutachten-kika-telemedien-100.html> [letzter Abruf: 2022-11-21].
- [16] **Hajok, Daniel/Lindner, Sophie** (2021): *YouTube* war gestern – *Twitch* ist heute? Zur gestiegenen Bedeutung einer Live-Streaming-Plattform unter Jugendlichen. In: *Jugend Medien Schutz-Report (JMS)*, H. 5, S. 2–5. Abrufbar unter: <https://www.nomos-library.de/10.5771/0170-5067-2021-5-2.pdf> [letzter Abruf: 2022-11-21].
- [17] **Hagen, Lutz M.** (2022): Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen der wesentlichen Änderungen des Angebotes „MDR-Telemedien“ gemäß Telemedienänderungskonzept 2021. Im Auftrag des Rundfunkrats des Mitteldeutschen Rundfunks. Abrufbar unter: <https://www.mdr.de/mdr-rundfunkrat/drei-stufen-test/marktliches-gutachten-telemedien-aenderungskonzept-100.html> [letzter Abruf: 2022-11-21].
- [18] **Seufert, Wolfgang/Gundlach, Hardy** (2017): Medienregulierung in Deutschland. Ziele, Konzepte, Maßnahmen. Handbuch für Wissenschaft und Studium. 2., aktualisierte Auflage. Baden-Baden: Nomos.